

REDD+ Evaluación de Opciones Institucionales

Desarrollo de un marco institucional eficiente, efectivo
y equitativo para REDD+ bajo el CMNUCC

Facilitado por
Meridian Institute



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Este reporte es del dominio público. Sus autores están a favor de que se distribuya tanto como sea posible. Los usuarios pueden con toda libertad bajar, guardar o distribuir este reporte electrónicamente o en cualquier otro formato, incluyendo en traducción a otro idioma, sin autorización por escrito. Pedimos únicamente que al distribuir este reporte se dé el crédito debido a los autores y mencione el sitio web <http://www.REDD-OAR.org> y que no altere el texto. Hay una copia electrónica de este reporte en <http://www.REDD-OAR.org>

Aclaración:

Las opiniones expresadas en este reporte son las de los autores. No necesariamente representan la opinión de las instituciones a las que pertenecen los autores, del Meridian Institute, o de los patrocinadores financieros de este reporte.

ISBN: 978-0-615-33129-4

Fecha de publicación: septiembre de 2009

Autores

Charlotte Streck (Autora Coordinadora)
Directora
Climate Focus

Luis Gomez-Echeverri
Evaluación de energía global
Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA)

Pablo Gutman
Director de Economía Ambiental
World Wildlife Fund

Cyril Loisel
Coordinador del Programa de Energía y Clima
Institut de développement durable et des relations internationales (Iddri)
y Asesor ONF International

Jacob Werksman
Director de Programa, Programa de Instituciones y Gobernanza
World Resources Institute

Contenido

Agradecimientos	ii
Siglas	iii
Resumen	v
1 Introducción	1
2 Reflexiones sobre negociación e implementación de REDD+	3
2.1 Negociación actual sobre REDD+	3
2.2 Implementación temprana de REDD+	4
2.3 Etapas de REDD+	4
3 Elementos esenciales	7
3.1 Funciones	7
3.2 Instituciones	8
4 Enfoques sobre financiamiento y modelos institucionales	11
4.1 Modelo de Registro REDD+/NAMA	11
4.1.1 Contexto	11
4.1.2 Funciones y papeles	13
4.1.3 Tareas adicionales	16
4.2 Modelo de Fondo por mandato de la COP	16
4.2.1 Contexto	16
4.2.2 Funciones y papeles	17
4.3 Modelo de mercado REDD+	19
4.3.1 Contexto	19
4.3.2 Funciones y papeles	20
4.3.3 Tareas adicionales	22
5 Instituciones nacionales	23
6 Acción acelerada	27
6.1 Acción COP-15	27
6.2 Arreglo Interino REDD+	27
6.2.1 Funciones REDD+ interinas	28
6.2.2 Papeles en REDD+ interino	28
Glosario	29

Agradecimientos

Expresamos nuestro reconocimiento a las importantes aportaciones de las siguientes personas que colaboraron con consultas y revisión por escrito en agosto de 2009:

Ken Andrasko	Andrea Garcia Guerrero	Catherine Potvin
D. James Baker	Carlos Enrique González Vicente	Rosalind Reeve
Tarachand Balgobin	Jochen Harnisch	Simon Rietbergen
Benoit Bosquet	Peter Aarup Iversen	Maria Sanz-Sanchez (Observadora)
Emily Brickell	Promode Kant	Hans Schipulle
Bruce Cabarle	Tim Kasten	Frank Sperling
Sean Cadman	James Kho	Siobhan Stanger
Andrea Cattaneo	Jagdish Kishwan	Amy Sullivan
Rae Kwon Chung	Tony La Viña	Ndiaye Cheikh Sylla
Marcus Colchester	Donna Lee	Håvard Toresen
Ken Creighton	Marie Lindberg	Ricardo Ulate Chacón
Andreas Dahl-Jørgensen	Lars Løvold	Clare Walsh
Florence Daviet	Paul McMahon	Chunfeng Wang
Barney Dickson	Pedro Moura Costa	Murray Ward
Christopher Egerton-Warburton	Ruth Nussbaum	Simon Zadek
Katja Eisbrenner	Per Fredrik Ilsaas Pharo	Kaveh Zahedi
Chris Elliott	Till Pistorius	Daniel Zarin

Deseamos señalar que a estas personas se les pidió su opinión sobre el alcance y contenido de este informe, pero no se buscó que hubiera un consenso ni que avalaran ninguna de las opiniones expresadas, de las que sus autores son los únicos responsables.

Los autores deseamos también agradecer a Thiago Chagas de Climate Focus, por su ayuda y sus opiniones durante toda la redacción de este informe, así como al personal del Instituto Meridian, y en particular a Michael Lesnick, Kaitlin Lesnick, Ana Coelho, Kathleen Rutherford, Melinda Thomas, y Shawn Walter por organizar y facilitar el proceso que produjo este informe.

Este informe fue posible gracias al apoyo financiero de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo. Nuestro agradecimiento especial al Embajador Hans Brattskar, Per Fredrik Ilsaas Pharo y Andreas Dahl-Jørgensen de la Iniciativa Internacional para el Clima y Bosques del gobierno de Noruega, por su interés y apoyo a este proyecto. Agradecemos también a Daniel Zarin de la Fundación David y Lucile Packard, cuya asesoría y aliento fueron esenciales durante la generación de este informe.

Siglas

AWG-LCA	Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo al amparo del CMNUCC
CMNUCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes al CMNUCCC
ERT	Equipo de expertos en revisión
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Fondo Cooperativo para Carbono de Bosques del Banco Mundial
FMMA	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gas de efecto invernadero
HLB	Órgano de alto nivel para REDD+, según se define en la sección 3.2 de esta Evaluación
Iniciativa REDD de la ONU (UN-REDD)	Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Países en Desarrollo
IWG-IFR	Grupo de Trabajo Informal sobre Financiamiento Transitorio para REDD
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NAMA	Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas
OIMT	Organización Internacional de Madera Tropical
OSACT	Órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico
PICC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
PIF	Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación, gestión forestal sostenible, conservación y aumento de reservas

Resumen

La Evaluación de Opciones Institucionales REDD+ presenta un resumen de los elementos institucionales que deben tomarse en cuenta a fin de establecer un marco institucional internacional efectivo, eficiente y equitativo para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques, la gestión sostenible de bosques, conservación y aumento de las reservas (REDD+). Esta evaluación se basa en las actuales negociaciones del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) para un acuerdo de Copenhague. Además, se basa en el concepto de que la ejecución de REDD+ muy probablemente pase por distintas etapas (no necesariamente formalizadas), entre ellas: creación de capacidad y desarrollo de una estrategia nacional REDD+ (etapa 1), ejecución de políticas y medidas nacionales REDD+ (etapa 2), y ejecución a gran escala (etapa 3).

Inevitablemente, los arreglos institucionales internacionales de REDD+ se enfrentarán a la difícil tarea de interactuar con los gobiernos nacionales en lo que se refiere al desempeño de sus estrategias nacionales REDD+, sin invadir la discreción soberana de las naciones para diseñar medidas y políticas adecuadas y aceptables en el plano nacional. Los arreglos institucionales y de ejecución internacional tendrán consecuencias sustantivas para las economías nacionales y para el impacto de REDD+ en muchas comunidades que dependen de los bosques, entre ellas los pueblos indígenas. Por lo tanto, los arreglos institucionales de REDD+ se deben originar en un proceso que se caracterice por la mayor legitimidad política posible y debe luchar por mantener y aumentar dicha legitimidad con el tiempo.

Independientemente de cuál sea el arreglo institucional final que se convenga, un mecanismo de REDD+ que incentive la acción mensurable, canalice los recursos de manera eficiente y atienda debidamente los intereses nacionales y subnacionales tendrá que cumplir con las siguientes funciones esenciales: supervisión, fijación de normas, certificación de resultados y rendición de cuentas. Las instituciones que cumplen con estas funciones deben poder tomar decisiones políticas, ponerlas en práctica mediante arreglos operativos e informar sobre ellas con evaluaciones técnicas. La Conferencia de las

Partes (COP) del CMNUCC deberá recibir el apoyo de instituciones que supervisen la implementación del mecanismo de REDD+, de organismos de ejecución y de órganos técnicos.

Es probable que las acciones de REDD+ dependan de distintas fuentes e instrumentos de financiamiento para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo y brindar flexibilidad para conseguir el apoyo de los países desarrollados. Se podrían establecer una serie de modelos institucionales para ajustarse a estas distintas fuentes de financiamiento y funciones esenciales de un mecanismo REDD+. Este reporte explora tres modelos que podrían funcionar de forma autónoma, operar de manera concomitante o surgir en distintos modelos del desarrollo de REDD+.

El Modelo de Registro REDD+/NAMA considera los requerimientos institucionales para el reconocimiento internacional de acciones bilaterales o unilaterales REDD+ y de apoyo financiero en un registro REDD+/Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas ('NAMA', por sus siglas en inglés). Dicho registro podría facilitar el rastreo y coordinación de las fuentes de financiamiento y el monitoreo, reporte y verificación (MRV) de acciones y apoyo. Daría transparencia y colaboraría para garantizar la integridad de las acciones de REDD+ y el apoyo bilateral. Inicialmente, el registro REDD+/NAMA podría estar operado por una institución fuera del CMNUCC y luego ser parte de una arquitectura institucional de REDD+ más permanente.

El Modelo de Fondo por mandato de la COP que señala los requerimientos institucionales para establecer un fondo que apoye las acciones REDD+ bajo la autoridad de la COP. Dicho fondo según mandato de la COP podría estar dedicado a financiar REDD+ o una mitigación más amplia del cambio climático. Podría estar administrado por arreglos descentralizados, la COP o una o varias entidades operativas. El financiamiento iría directamente del fideicomisario o a través de una agencia REDD+ a las instituciones nacionales del país REDD+. Los arreglos que apoyan al fondo deben ser lo bastante flexibles para (a) permitir distintos puntos de partida para las instituciones nacionales, y (b) devolver las responsabilidades a las instituciones nacionales en la medida en que van fortaleciéndose.

Según el **Modelo de mercado REDD+**, se convendrían los principios, estándares y capacidad institucional para permitir la cuantificación de las reducciones de emisiones de GEI y el aumento de las reservas que se podrían convertir en unidades de carbono negociables. Como mínimo, un modelo compatible con el mercado necesitaría un inventario de emisiones forestales, un nivel de referencia avalado por la COP y un registro nacional o internacional funcional de GEIs. La COP podría definir criterios sobre los cuáles estándares para indicadores de desempeño de GEI, impactos sociales y ambientales y requisitos de participación se podrían desarrollar. Los países REDD+ podrían monitorear el desempeño comparándolo con un nivel de referencia de deforestación.

A fin de cuentas, el buen éxito de un mecanismo internacional REDD+ va a depender de la existencia de arreglos nacionales que puedan conseguir reducciones de emisiones a escala. Para garantizar transparencia e inclusión universal, el proceso de toma de decisiones debe tener un sistema que involucre a los representantes de pueblos que dependen de los bosques, organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado.

Aunque un debate detallado de los arreglos nacionales que apoyan a REDD+ caen fuera del ámbito de esta evaluación, las funciones relacionadas con la manera en que las instituciones nacionales interactúan con la arquitectura internacional REDD+ son muy

pertinentes para este análisis. Entre ellas: el manejo de la relación con entidades que operan en el plano internacional, multilateral o bilateral (incluso diseñar y presentar estrategias REDD+ impulsadas por países); la implementación de estándares mínimos acordados internacionalmente; y la supervisión de relaciones con el mercado internacional de carbono.

La urgente necesidad de revertir las tendencias actuales de deforestación tropical y el positivo ímpetu político actual favorecen el establecimiento de una etapa interina en la que se acelera la acción sobre REDD+. Se espera que la Conferencia de las Partes de Copenhague (COP 15) facilite una acción acelerada de REDD+ al adoptar una serie de decisiones pertinentes, incluso la decisión de reconocer la acción temprana y el apoyo financiero cuando se emprenden de conformidad con el ámbito y los principios guías de REDD+. Además, la COP-15 podría autorizar y adoptar lineamientos para el establecimiento de un mecanismo REDD+ interino. Ello puede involucrar la asignación de competencias para ejercer tareas esenciales como movilizar fondos, aplicar estándares convenidos, aprobar proyectos y programas REDD+, asesorar sobre aspectos técnicos y recibir y oír quejas de partes interesadas que se vean afectadas. Nuevas entidades o entidades ya existentes, ya sea dentro o fuera del marco del Convenio, podrían cumplir estas tareas esenciales durante la etapa interina.

1 Introducción

Esta Evaluación de Opciones Institucionales REDD+ presenta un resumen de los problemas institucionales que es necesario tomar en cuenta a fin de establecer un marco internacional institucional efectivo, eficiente y equitativo para la Reducción de las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de Bosques, la gestión sostenible de los bosques, la conservación y el aumento de las reservas (REDD+). Llegar a un acuerdo sobre las funciones (lo que se necesita hacer) y los papeles (qué instituciones deben cumplir con estas funciones) para apoyar a REDD+ es aspecto crucial de las negociaciones sobre el aumento de las acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo bajo el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

Un acuerdo sobre los límites de un mecanismo REDD+ en el XV período de sesiones de la Conferencia de las Partes del CMNUCC (COP) en diciembre de 2009 en Copenhague, si es diseñado correctamente, podría ilustrar que es posible una alianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo para reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) dentro de un marco de cooperación internacional. Un acuerdo sobre REDD+ atendería una de las mayores fuentes de emisiones GEI en el mundo en desarrollo. El informe de la cuarta evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático señala que el sector de uso de tierra tiene la posibilidad de contribuir con aproximadamente la tercera parte de las reducciones de emisiones de GEI necesarias para alcanzar la meta del equivalente de 450 partes por millón de dióxido de carbono (CO₂e) para 2020, al tiempo que se tendrían beneficios positivos de desarrollo.

No se puede hacer una evaluación completa de la función y papeles de las instituciones de REDD+ sin tomar en cuenta la arquitectura institucional más amplia del CMNUCC. Por lo tanto, los modelos institucionales que se analizan en el contexto de este reporte ponen a REDD+ en el contexto de propuestas para Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas ('NAMA', por sus siglas en inglés) del CMNUCC, con ajustes pertinentes que consideren las características especiales de REDD+ cuando sea necesario. Tanto NAMA como REDD+ implican acciones que los países en desarrollo deben emprender y/o deben aceptar en su territorio a fin de

mitigar el cambio climático. No obstante estos traslapes obvios, actualmente se examinan ambos temas como puntos separados de una agenda en el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés) del CMNUCC. Aunque a la larga es posible que REDD+ sea considerado nada más que otro tipo de NAMA, tiene una serie de características singulares. Lo que es más importante, el logro de REDD+ a gran escala a largo plazo presentará riesgos y oportunidades para un buen número de comunidades indígenas y dependientes de los bosques, lo que tendrá implicaciones sociales y requerirá salvaguardas sociales.

Esta Evaluación prevé que aunque un acuerdo de Copenhague establezca las bases para un acuerdo internacional sobre el clima a más largo plazo, los detalles y entrada en vigor formal de dicho acuerdo pueden tardar varios años. A fin de responder a la urgente necesidad de atender la deforestación tropical, esta Evaluación considera la necesidad de un mecanismo de financiamiento interino ya desde 2010 a fin de apoyar la acción de los países en desarrollo sobre REDD+. Cualquier mecanismo interino, sin embargo, debe corresponder con los principios y normas convenidos bajo el CMNUCC a fin de que se pueda integrar a un arreglo institucional más permanente.

Este reporte se agrega al Reporte de Evaluación de Opciones REDD (www.redd-oar.org) y atiende un área que en opinión de muchos se podría beneficiar de más análisis profundo y una evaluación más detallada – es decir, el arreglo institucional que apoye a un mecanismo REDD+. Agradecemos al gobierno de Noruega el renovado apoyo financiero y no financiero para esta tarea y estamos en deuda con los 40 expertos nacionales e internacionales que participaron en las consultas en internet del reporte borrador, y con las 20 personas que viajaron a Washington, D.C. para participar en una reunión de consulta altamente interactiva. Aunque los autores asumen la responsabilidad total del contenido de este reporte, hacen constar que se inspiraron en y dependieron de opiniones que recibieron de la comunidad de expertos de REDD+ y de la institucionalidad del CMNUCC.

Esta Evaluación está estructurada de la manera siguiente: la sección 2 marca el contexto al describir el status de las negociaciones y ejecución de REDD+, la sección 3 enumera las funciones pertinentes que debe cumplir un mecanismo internacional REDD+ e introduce las instituciones que podrían ejecutar dichas funciones, la

sección 4 analiza las funciones y papeles que apoyan a los distintos modelos institucionales complementarios que pueden coexistir como parte de un mecanismo internacional REDD+, la sección 5 considera el papel de las instituciones de nivel nacional, y la sección 6 evalúa los requerimientos institucionales necesarios para movilizar el financiamiento interino para REDD+.

2 Reflexiones sobre negociación e implementación de REDD+

2.1 Negociación actual sobre REDD+

Esta Evaluación examina los avances logrados hasta ahora en las negociaciones de REDD+ al amparo del CMNUCC¹. La primera propuesta de un mecanismo para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación fue hecha por Papúa Nueva Guinea y Costa Rica en la COP-11 en 2005, en Montreal. Se estableció un grupo de contacto y mediante el Plan de Acción de Bali, las Partes decidieron incluir enfoques de políticas e incentivos positivos sobre los temas relacionados con REDD en el programa de negociación para la *“implementación plena, efectiva y sostenida del Convenio por medio de una acción de cooperación a largo plazo, ahora, hasta 2012 y más allá”*. El Mapa de Ruta de Bali también fomentó las actividades de demostración y ofreció una guía metodológica indicativa.

Desde entonces, las Partes, bajo los auspicios del Órgano Subsidiario para Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSATC – o “SBSTA” por sus siglas en inglés) han debatido y examinado varios aspectos técnicos, entre ellos el establecimiento de niveles de referencia, el tratamiento de las fugas y la no permanencia. El avance de los debates relativos a los aspectos metodológicos de REDD+ hasta cierto punto ha abierto el camino para que los negociadores pasaran a hablar de dificultades más políticas e institucionales relacionadas con la implementación del futuro mecanismo REDD+. Las negociaciones actuales se centran en la necesidad de un apoyo financiero apropiado y previsible para REDD+ y otras acciones de mitigación, el establecimiento de nuevos (o reformados) mecanismos de financiamiento, y la estructuración del acceso a estos fondos por los países en desarrollo.

Dados los logros conseguidos hasta ahora, es razonable esperar que un acuerdo de Copenhague sobre REDD+ incluya un acuerdo sobre los objetivos, alcance y principios de REDD+ en un instrumento tipo tratado, acompañado por un conjunto de decisiones de la COP para ocuparse de temas metodológicos y estimular acción inmediata en un periodo anterior a la entrada en vigor

del nuevo acuerdo. Estas decisiones podrían marcar el ámbito y etapas de implementación de REDD+, y ofrecer una guía sobre los principios fundamentales identificados por las Partes como esenciales para el buen éxito de REDD+, tales como temas de gobernanza, participación de comunidades locales y pueblos indígenas, fomento de la diversidad biológica y co-beneficios socioeconómicos.

En medida de lo posible, la modalidades para las acciones de mitigación para el sector forestal deberían caber dentro de las modalidades genéricas que se están desarrollando para NAMA, a las que se refiere el párrafo 1b(ii) del Plan de Acción de Bali. Los últimos acontecimientos de las negociaciones sobre NAMA indican que hay convergencia alrededor de una serie de ideas, entre las que están:

- Tres tipos de NAMA: (1) acciones que emprendan los países en desarrollo y que no sean habilitadas o apoyadas por otras Partes (“NAMA unilaterales”), (2) acciones apoyadas por países desarrollados (“camino de apoyo”), y (3) acciones emprendidas para adquirir créditos de carbono (“camino de acreditación”).
- Un registro NAMA que se establecería para facilitar acciones con su correspondiente apoyo y para garantizar que hubiera procesos para medir, reportar, y verificar tanto las acciones como el apoyo financiero correspondiente.
- El registro de cronogramas nacionales ante el CMNUCC que enumere metas particulares, caminos nacionales para reducción o limitación de GEI a largo plazo, y políticas y medidas de fondo. Las Partes deberían establecer, actualizar regularmente e implementar estos cronogramas.

Los debates alrededor de REDD+ han avanzado más rápidamente que las discusiones de NAMA y algunas Partes se muestran renuentes a examinar REDD+ junto con NAMA hasta que estos debates sean más concretos. Es de esperarse que dado el status comparativamente más avanzado de las negociaciones REDD+ sea posible un intercambio constructivo sobre los arreglos institucionales que rigen a REDD+ y que también pueda informar sobre las deliberaciones sobre los arreglos institucionales de mecanismos financieros en términos más generales.

¹ Documento FCCC/AWGLCA/2009/INF1 fechado el 22 de junio 2009, en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/inf01.pdf>. Véase, en particular, Secciones III.B sobre mitigación por países en desarrollo, III.C sobre REDD, y IV.A sobre acción adicional para la obtención de recursos financieros e inversión.

2.2 Implementación temprana de REDD+

Han surgido varias iniciativas internacionales después del mandato que se incluyó en el Mapa de Ruta de Bali para apoyar las actividades de demostración de REDD+, más allá de las actividades continuas para protección forestal. Aproximadamente 40 países están actualmente comprometidos en el desarrollo de la estrategia y actividades piloto de REDD+. El hecho de que ya esté ocurriendo la implementación de REDD+ es característica distintiva de REDD+ cuando se le compara con otros sectores de mitigación. Se están implementando iniciativas pertinentes a través de programas internacionales, bilaterales y unilaterales:

- Entre las iniciativas internacionales de REDD+ se encuentra el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial ('FCPF', por sus siglas en inglés), el programa de alianza para colaboración sobre REDD+ entre la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (UN-REDD), el Programa de Inversión para los Bosques del Banco Mundial ('FIP', por sus siglas en inglés) y los actores históricos en el campo de la protección de los bosques como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA) y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT).
- Muchos países desarrollados han dado inicio a esfuerzos de cooperación en respuesta a la invitación a actividades de demostración de REDD+ en el Mapa de Ruta de Bali, muy notablemente la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega, pero también la Iniciativa Internacional del Carbono en los Bosques de Australia, y el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo, administrado por el Banco Africano de Desarrollo y apoyado por Noruega y el Reino Unido, entre otros.
- Muchos países boscosos como China, Costa Rica y países de la Cuenca del Congo recientemente han extendido la protección doméstica y esfuerzos de gestión de los bosques, aumentando sus capacidades de gestión forestal sostenible y han modernizado su legislación sobre el sector forestal. El Plan de Acción de Brasil para la Prevención y Control de la Deforestación en el Amazonas es un ejemplo

importante de una iniciativa nacional. Se ha implementado conjuntamente desde 2004 por 13 ministerios del gobierno federal coordinados por la Oficina de la Presidencia.

2.3 Etapas de REDD+

Para ser efectivo, un mecanismo REDD+ necesita incluir instrumentos flexibles que ofrezcan recursos adecuados, previsibles y sostenibles para apoyar las acciones REDD+ a nivel nacional. Hay creciente consenso de que a medida en que un país avanza hacia una implementación a plena escala de REDD+ necesitará desarrollar una estrategia REDD+; crear capacidad para monitoreo, reporte y verificación (MRV); y adoptar políticas habilitantes. Debe diseñarse el apoyo financiero y técnico que incentive la capacidad de implementar acciones REDD+ sin dilación, y debe ser lo bastante flexible y dinámico para tomar en cuenta las distintas circunstancias nacionales de los países en desarrollo y su diferente capacidad.

Parece que hay consenso entre los negociadores respecto a que la implementación de REDD+ ha de pasar por etapas que alienten a los países a ir de la creación inicial de capacidades al logro de resultados REDD+ a largo plazo de manera que se puedan medir, reportar y verificar. Aun cuando las varias etapas no tendrían que formalizarse, las etapas de la implementación probablemente corresponderán con distintos mecanismos e iniciativas que ofrezcan apoyo financiero a los países REDD+ (como el apoyo del 'FCPF' del Banco Mundial al alistamiento inicial).

Sin hacer un juicio adelantado de los resultados de la COP de Copenhague, esta Evaluación se basa en el siguiente conocimiento de las tres etapas de la implementación de REDD+:

- Etapa 1: Desarrollo de estrategia y creación de capacidad nacional REDD+ (alistamiento REDD+);
- Etapas 2a y 2b: Implementación de políticas y medidas nacionales REDD+; y
- Etapa 3: Implementación a plena escala.

En muchos países, el apoyo empezará con la creación de capacidad, el fortalecimiento institucional y la creación de capacidades de monitoreo (Etapa 1). La implementación de políticas enfocadas en los propulsores de la deforestación crearía un ambiente propicio para REDD+. Los países REDD+ podrían recibir un

apoyo basado en el desempeño detonado por el logro de indicadores convenidos (Etapa 2a). En cuanto los países tengan datos y capacidades pertinentes, también podrían adoptar un nivel de referencia nacional que les permitiera el conteo de los beneficios GEI (Etapa 2b). Durante el periodo en que un país no tenga la capacidad de hacer el conteo de toneladas de reducciones de GEI plenamente medidas, los beneficios climáticos se podrían calcular sobre la base de indicadores sustitutos ‘proxies’ para reducción de deforestación.

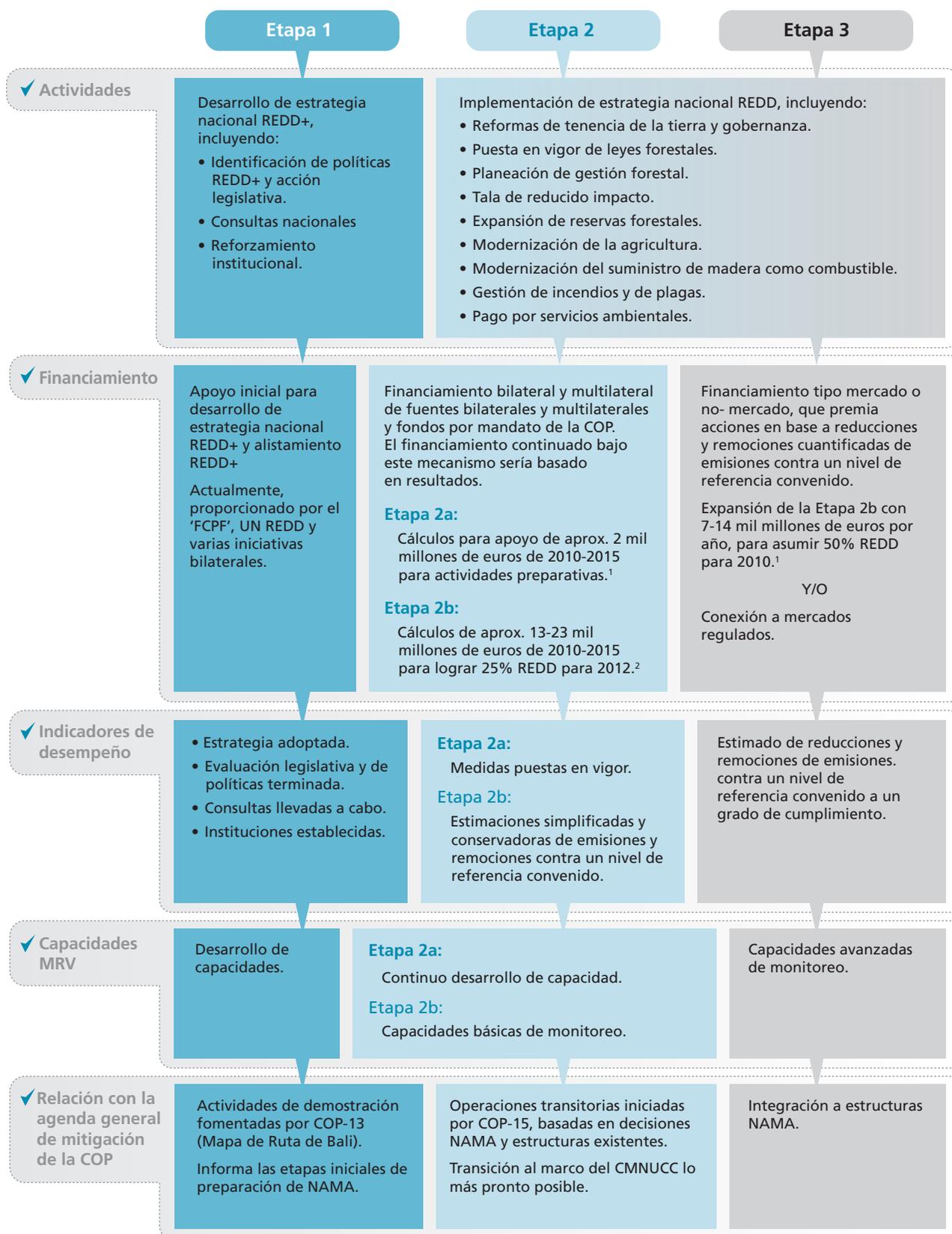
La Etapa 3 podría basarse en un mecanismo de compensación atado a resultados por reducciones y remociones de emisiones plenamente medidas, reportadas y verificadas, del sector forestal. Esta última etapa podría

también recibir fondos a través de la comercialización de unidades de carbono en los mercados internacionales de carbono. Los países podrían iniciar esta etapa a modo de piloto al implementar actividades subnacionales y crear capacidades de MRV y de implementación de proyecto.

Tomando en cuenta que los países tienen capacidades distintas, los países REDD+ podrían navegar por estas etapas a su propio ritmo. También podrían saltarse etapas anteriores si las condiciones para participar en etapas más avanzadas están cumplidas.

El cuadro 2.1 presenta un resumen de varios elementos de un enfoque gradual hacia REDD+ e ilustra los mecanismos de financiamiento correspondientes y las capacidades de MRV que se requieren.

Cuadro 2.1: Enfoque por etapas hacia implementación REDD+



¹ Resumen del reporte preliminar del Grupo de Trabajo Informal de Financiamiento Transitorio de REDD, segundo borrador, IWG-IFR, Sept 23, 2009.

² Comunicación de la Comisión Europea, "Stepping Up International Climate Finance: A European Blueprint for the Copenhagen Deal", (Aumento gradual del financiamiento para el clima: Modelo europeo para el acuerdo de Copenhagen) COM (2009) 475/3, 10 de septiembre de 2009.

3 Elementos esenciales

Un mecanismo internacional REDD+ debe incluir instrumentos flexibles que ofrezcan recursos adecuados, previsibles y sostenibles para apoyar acciones REDD+. Las circunstancias nacionales de los países REDD+ son sumamente diversas y los incentivos de política han de responder a distintas etapas en la implementación de REDD+. Un mecanismo REDD+ necesita estar respaldado por instituciones nacionales e internacionales fuertes que gobiernen la movilización, asignación y desembolso de los fondos. De conformidad con el Plan de Acción de Bali, los arreglos institucionales que se convengan también deberían permitir la revisión, medición y verificación de las acciones de los países en desarrollo y de las contribuciones de los países desarrollados a dichas acciones.

La implementación exitosa de REDD+ va a depender fundamentalmente de la capacidad de las instituciones nacionales encargadas de llevar a cabo actividades REDD+. Estas instituciones deberán demostrar la efectividad, capacidad de respuesta, integridad ambiental y responsabilidad fiduciaria necesarias para ganarse la confianza de los inversionistas internacionales y de las comunidades locales. Un mecanismo internacional REDD+ tendrá un papel crucial en muchos países boscosos para crear esta capacidad y esta confianza.

Más aún, los arreglos institucionales REDD+ inevitablemente tendrán que hacer juicios duros y firmes sobre el desempeño relativo de las estrategias y acciones nacionales REDD+, sin por ello invadir la discreción soberana de las naciones para diseñar políticas y medidas adecuadas y aceptables a nivel nacional. Los arreglos institucionales y de implementación internacionales tendrán consecuencias sustantivas para las economías nacionales y para el impacto de REDD+ en muchas comunidades que dependen del bosque, incluso los pueblos indígenas. Los arreglos institucionales REDD+, por lo tanto, deben tener su origen en un proceso caracterizado por la mayor legitimidad política posible y deben tratar de mantener y aumentar la legitimidad a través del tiempo.

3.1 Funciones

Hay una serie de funciones que necesitan ser parte del diseño de un mecanismo internacional REDD+ para garantizar que tal mecanismo incentive reducciones de emisiones reales y mensurables, así como aumento

de remociones (integridad ambiental); que canalice efectivamente los recursos a los países REDD+ (eficiencia financiera); y que rinda cuentas a los actores nacionales y subnacionales afectados por las acciones REDD+ (participación y debido proceso). Las partes han presentado muchas propuestas para el establecimiento de un mecanismo REDD+ y estas propuestas se han incluido en el texto de negociación del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, la mayoría de estas propuestas se limitan a ciertos elementos o a una parte determinada del diseño de dicho mecanismo. Independientemente de cuál será la decisión sobre el arreglo institucional, es posible derivar de las diferentes propuestas cinco funciones principales:

- **Supervisión.** La supervisión implica fijar políticas generales y prioridades de programa para un mecanismo REDD+. Esto incluye tomar importantes decisiones de carácter político, como determinar si un país en particular es elegible para recibir apoyo REDD+, y manejar relaciones entre el mecanismo REDD+ y otras instituciones necesarias para su funcionamiento y, una vez en operación, supervisar el mecanismo entero, incluso el apoyo financiero provisto, para garantizar que funcione de acuerdo con los principios y estándares establecidos.
- **Apoyo financiero.** El apoyo financiero abarca tres tareas principales: movilización de fondos u obtención, asignación y desembolso de ganancias. Los tres requisitos previos para contar con un mecanismo de financiamiento exitoso son: (a) que esté bien financiado en términos de cantidad, sostenibilidad y previsibilidad; (b) que los recursos se asignen y distribuyan de manera equitativa, efectiva y eficaz; y (c) que las decisiones sobre qué hay que financiar se tomen según principios y criterios convenidos.
- **Fijación de estándares.** La naturaleza de REDD+ es que se basa en resultados, por lo que se requiere la formulación de criterios e indicadores que permitan determinar el desempeño y la posibilidad de hacerse acreedor a los incentivos. La fijación de estándares incluye el desarrollo de criterios técnicos o fiduciarios y estándares sociales y ambientales.
- **Certificación de resultados.** Esta función garantiza la calidad de los actores implicados y de los productos que resultan de su participación. La certificación de

resultados y operaciones se basa en una evaluación técnica por expertos y en la aprobación política de dicha evaluación.

- **Rendición de cuentas.** Este es el sistema que garantiza que las distintas entidades e instituciones implicadas en un mecanismo REDD+ pueden ser responsables de sus acciones y decisiones.

En el Cuadro 3.1 se desglosan las funciones de un mecanismo REDD+ en tareas específicas. Según los arreglos institucionales REDD+ que se adopten finalmente, es posible que no todas estas tareas sean pertinentes.

3.2 Instituciones

Será necesario confiar a instituciones, ya sea nuevas o existentes, los papeles para llevar a cabo las funciones y tareas que se enumeran arriba. Como mínimo, un mecanismo funcional REDD+ implicaría a:

- La **Conferencia de las Partes** que ejerce la función de supervisión general del mecanismo REDD+ y fija los estándares que van a determinar que tipo de actividades REDD+ y apoyo a REDD+ son reconocidos como contribución a la implementación del Convenio.
- Un **Órgano Ejecutivo** o de “Alto nivel” (‘HLB’, por sus siglas en inglés) que rinda cuentas a la COP y sea encargado de la supervisión cotidiana del mecanismo REDD+, incluso mediante el desarrollo y la aplicación de estándares. El papel de un órgano de alto nivel podría estar a cargo de una entidad existente o nueva, o ser integrado a la estructura de apoyo a los NAMAs, o bien, establecerse como entidad exclusiva para REDD+.
- **Órganos administrativos y técnicos** que ofrezcan apoyo secretarial al órgano de alto nivel, apoyen el MRV internacional, contribuyan al desarrollo de estándares y den asesoría técnica. La asesoría técnica puede provenir de paneles de expertos creados por el órgano de alto nivel o de instituciones nacionales e internacionales.
- Una o más **agencias REDD+**, responsables ante el órgano de alto nivel, encargadas del diseño e implementación de actividades REDD+, conforme a políticas convenidas, y que cumplan con los criterios acordados (por ejemplo, Banco Mundial, FMMA, bancos de desarrollo multilaterales, PNUD, PNUMA y agencias de ayuda bilateral).

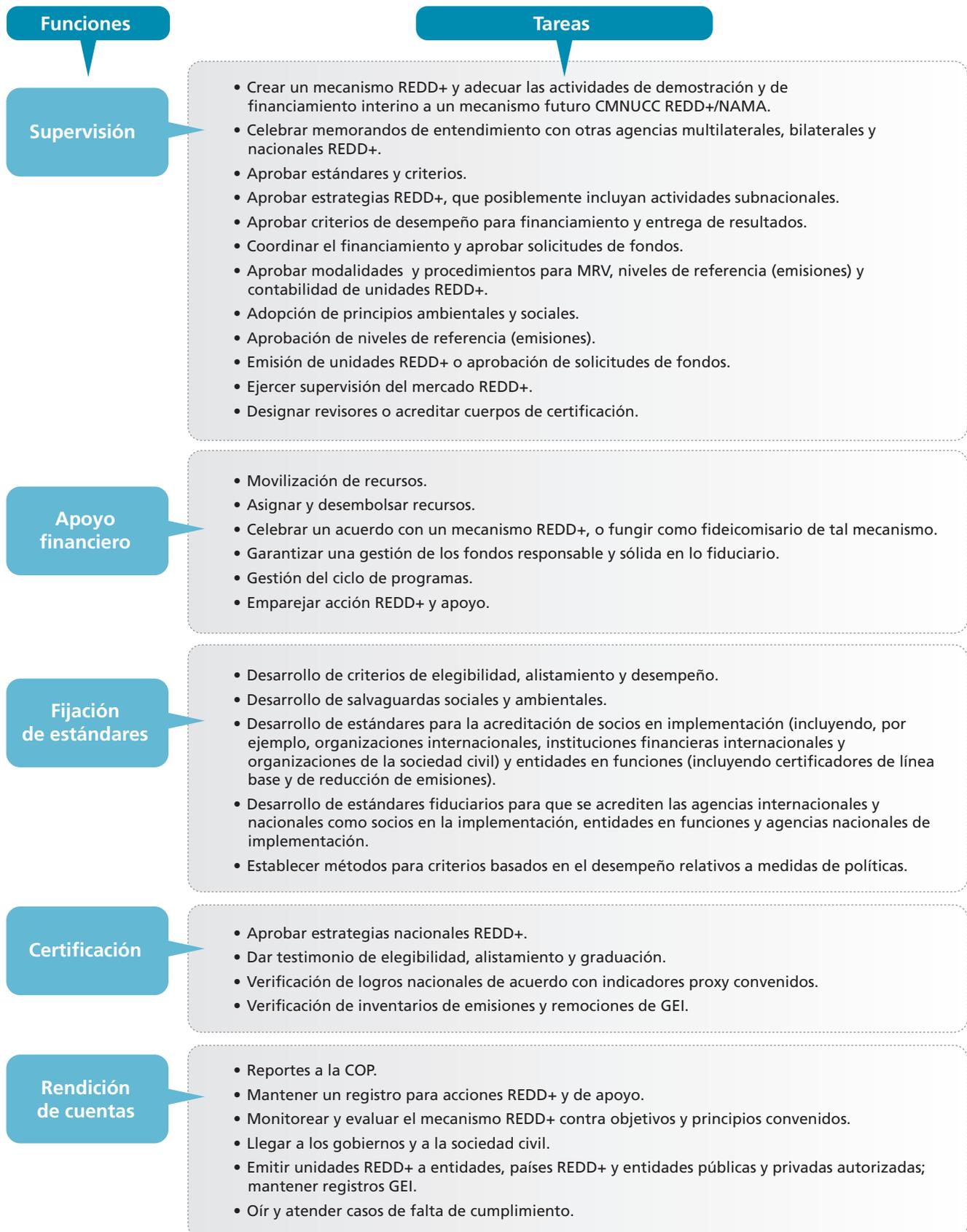
- **Entidades nacionales en países REDD+** que tendrían las funciones de las agencias REDD+ en determinados países, o trabajarían en sociedad con las agencias REDD+ para llevar a cabo actividades REDD+, y que cumplan con los criterios convenidos (por ejemplo, el Fondo Amazônia).
- **Instituciones y arreglos de mercado** en países desarrollados que entreguen fondos y generen mercados para REDD+.

Para garantizar la legitimidad política de un mecanismo internacional REDD+ y un ambiente que propicie la participación de países tanto desarrollados como en desarrollo en REDD+, el órgano (u órganos) regidor(es) del mecanismo REDD+ debe garantizar una representación equitativa de países desarrollados y en desarrollo, así como tomar decisiones mediante un proceso transparente, incluyente y con rendición de cuentas. Debe responder en general a los lineamientos de la estructura de gobernanza de la CMNUCC al establecer programas de trabajo que respondan a las metas a mediano y largo plazo del acuerdo, y que correspondan a cabalidad con los principios del CMNUCC.

Para cerciorarse de que haya transparencia e inclusión de todas las partes, el proceso de toma de decisiones debe contar con un sistema que busque las perspectivas e interactúe con los representantes de pueblos que dependen del bosque, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. También tiene que establecer un órgano ante el cual será responsable, que a su vez recibe y procesa quejas y preocupaciones de las comunidades locales, así como de inversionistas del sector privado, respecto a que las actividades REDD+ sean conforme a políticas y estándares convenidos.

Antes de pensar en establecer nuevos órganos e instituciones, es crucial revisar si alguna de las instituciones que ya existen podría desempeñar alguna de las funciones antes enumeradas, o todas ellas. Hay ciertas funciones que sólo puede llevar a cabo la COP, en particular, las que implican decisiones políticas de alto nivel que, en esencia, determinan qué tipo de actividades y flujos financieros se van a reconocer como contribuciones oficiales al cumplimiento de las acciones de las Partes y sus compromisos ante la CMNUCC. Las decisiones de esta naturaleza que deban tomarse con cierta frecuencia muy probablemente serán delegadas por la COP al órgano de alto nivel.

Cuadro 3.1. Funciones y tareas de un mecanismo REDD+



Las instituciones que ya existen y a las que con mucha frecuencia se refieren las Partes para que tengan un papel en el desempeño de las funciones REDD+ son el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y la FAO, el PNUD y el PNUMA que juntos han formado UN REDD. Todas estas instituciones tienen experiencia en el apoyo a la gestión de bosques en países en desarrollo y algunas han empezado a financiar actividades específicas de REDD+ en el campo. Si tales actividades tienen éxito, habrán ayudado a sentar las bases para que puedan empezar operaciones a gran escala de REDD+.

Aunque todas estas instituciones tienen capacidad REDD+ relevante, varias de las Partes, en particular las Partes de países en desarrollo, consideran que sólo podrían tomar estas funciones si están sujetas a la autoridad de la COP y/o se someten a reformas de gobernanza significativas que permita una gobernanza

equilibrada y transparente. Las preocupaciones de los países en desarrollo se refieren menos a las lagunas en capacidad institucional o técnica que a las lagunas en legitimidad y credibilidad.

Hay otros bancos multilaterales y organizaciones no gubernamentales que también se están posicionando para apoyar las actividades REDD+, pero probablemente operarían en una escala menor dentro de un sistema avalado por la COP. Este papel podría ser análogo al papel de “Agencias Ejecutoras” bajo el FMMA (Recuadro 3.1).

Finalmente, debe recordarse que las agencias de ayuda bilateral, multilateral (incluso las agencias de la ONU) y regional pueden llegar a ser una fuente importante de apoyo a REDD+ y pueden operar en paralelo con arreglos multilaterales. Se podría promover la coherencia de estas actividades mediante la guía de la COP y de estrategias internacionalmente certificadas.

Recuadro 3.1: Instituciones existentes que tienen o pueden tener un papel en la implementación de REDD+

Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA): El FMMA no tiene un programa REDD+ per se, pero sí tiene el mandato de obtener recursos y otorgar subsidios a países en desarrollo para apoyar la implementación del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. Su Consejo y Secretaría, en teoría y siempre y cuando se hicieran las reformas apropiadas, podrían realizar las funciones de supervisión antes descritas de una forma que rindiera cuentas a la COP. Sin embargo, necesitaría superar la percepción muy difundida entre países en desarrollo de que su Consejo está dominado por los donantes, de que su ciclo ante proyectos es lento y laborioso, y de que su marco actual de asignación de recursos tiene un sesgo hacia los países con emisiones elevadas de GEI, en contra de los países más pequeños y menos poderosos.

El Banco Mundial: El Banco Mundial ha sido precursor de muchos fondos que tienen por objetivo reducir las emisiones de GEI mediante inversiones en bosques y podría realizar las funciones arriba enumeradas. Su Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (‘FCPF’) y el Programa de Inversión para los Bosques (‘FIP’) están preparando a los países a participar en REDD+ y se tiene la esperanza de aumentarlos para que se invierta en reducciones compensadas de emisiones de GEI. Aunque el Banco tiene la capacidad jurídica y de personal para diseñar y ejecutar proyectos REDD+, su independencia de la COP plantea ciertas inquietudes semejantes a las que se tienen ante el FMMA – la percepción de que hay una estructura de gobernanza desequilibrada y una falta de rendición de cuentas ante la COP. El Banco ha desarrollado también lo que en opinión de muchos es un historial controvertido de inversiones en maderas como fuente de ingresos de exportación y puede carecer de legitimidad a los ojos de ciertos grupos de personas interesadas en el asunto.

Programa de las Naciones Unidas de Colaboración para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo (UN-REDD): UN-REDD tiene por objetivo una acción conjunta en el campo, en colaboración con el Banco Mundial y el FMMA y se ocupa sobre todo en ayudar a los países a crear capacidad y programas de alistamiento REDD. Como tal, está en posición de cubrir solamente parte de las funciones de un fondo REDD+ bajo la autoridad de la COP, pero si involucra a los organismos asociados – FAO; PNUD, y PNUMA – más directamente, estas funciones podrían expandirse.

4 Enfoques sobre financiamiento y modelos institucionales

Parece haber un reconocimiento extendido de que, por lo menos en el corto plazo, las actividades REDD+ probablemente van a depender de una serie de distintas fuentes de financiamiento y arreglos de ejecución para cumplir con las diferentes necesidades tanto de los países desarrollados, como de los países en desarrollo. Es probable también que algunos países desarrollados prefieran apoyar o contribuir más fácilmente al apoyo de REDD+ si disponen de arreglos financieros variados. Las fuentes de financiamiento podrían incluir financiamiento tanto privado como público, en el que el primero está relacionado con los mercados de carbono mientras que el segundo con el apoyo de financiamiento gubernamental bilateral, multilateral y del sector público. Para que tenga buen éxito un mecanismo internacional REDD+ será necesario que las instituciones garanticen la integridad ambiental de las acciones así como la disponibilidad sostenible del financiamiento.

Centralizar y/o coordinar de cerca las funciones de REDD+ será esencial para:

- Garantizar que los recursos REDD+ estén disponibles con igualdad de oportunidades para el mayor número posible de países elegibles;
- Operar de forma consistente y comparable el registro, monitoreo, reporte y verificación (MRV) de NAMAs derivados de REDD+ y operar el apoyo de estas NAMAs dentro del marco común siendo desarrollado al amparo de un acuerdo Copenhague; y
- Crear los estándares necesarios para la inclusión eventual de permisos o alocaiones en un mercado global.

Para captar la variedad de arreglos institucionales que podrían desempeñar las funciones REDD+ que arriba se describen, dar cabida a una variedad de fuentes de financiamiento, de estrategias de implementación, y generar un mecanismo REDD+ equitativo y efectivo, esta sección explora las implicaciones de tres modelos institucionales. Cada uno de los modelos podría funcionar de manera independiente, podría operar en paralelo, o podría surgir en distintas etapas en el desarrollo de REDD+, al tiempo que satisficiera las necesidades de países en desarrollo y desarrollados (Figura 4.1). Los modelos son:

- **El modelo de Registro NAMA/REDD+:** Registrar las acciones bilaterales y unilaterales REDD+ y el apoyo financiero en un registro REDD+/NAMA administrado internacionalmente;
- **El Modelo de Fondo por mandato de la COP:** Financiamiento de acciones REDD+ mediante un registro REDD+/NAMA;
- **El Modelo de mercado REDD+:** Financiamiento de acciones REDD+ mediante enfoques que contabilizan reducciones de GEI y por ende son compatibles con el mercado de carbono.

El análisis se enfoca a las funciones y papeles que necesitan cumplirse internacionalmente para apoyar a estos modelos y cerciorarse del reconocimiento de las acciones REDD+ y el correspondiente apoyo financiero bajo el CMNUCC.

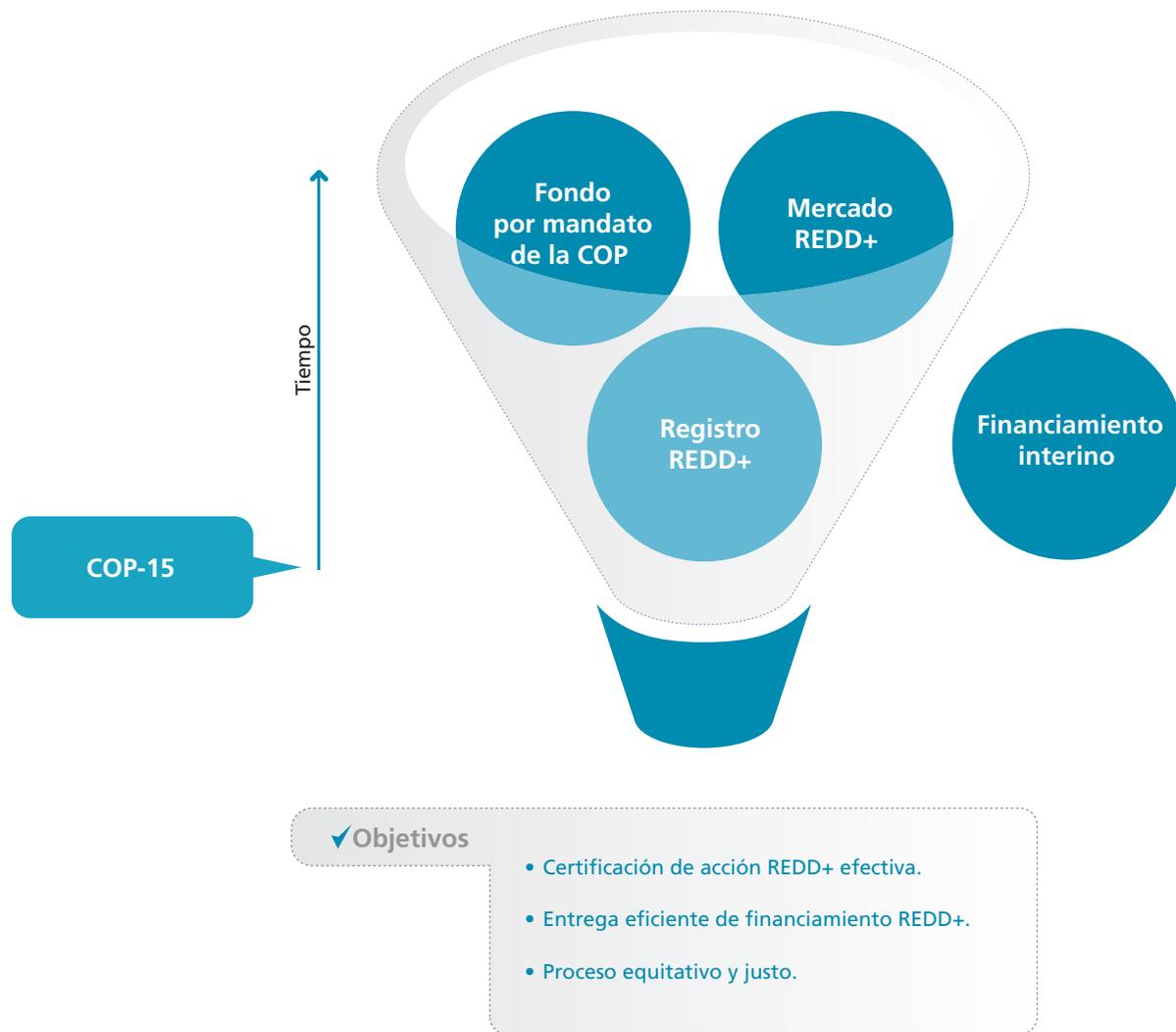
4.1 Modelo de Registro REDD+/NAMA

En esta sección se describe la implementación de un modelo institucional que permitiría el registro de acciones REDD+ y apoyo financiero para dichas acciones. Anticipa que un acuerdo de Copenhague establecería un sistema para el reconocimiento internacional de acciones REDD+ y correspondiente apoyo financiero para dichas acciones, que posiblemente ayudaría a emparejar acción con apoyo y habilitaría el MRV tanto de las acciones REDD+ como del apoyo a dichas acciones. Como el registro REDD+ probablemente quedaría integrado a la larga a una estructura más amplia de apoyo y registro NAMA, se hace referencia a él como el Modelo de Registro REDD+/NAMA, pero podría funcionar de manera independiente de forma interina. El flujo de financiamiento iría directamente del país desarrollado al país REDD+, en lugar de ir desde un fondo central por mandato de la COP.

4.1.1 Contexto

Las deliberaciones bajo el ítem 1b(ii) del Plan de Acción de Bali ('NAMA') incluyen el concepto de un registro de acción y apoyo. Varias Partes al CMNUCC han propuesto dar pasos concretos para establecer un registro NAMA, entre ellos el registro de acciones en países en desarrollo

Figura 4.1. Modelos de financiamiento REDD+



habilitadas mediante sus propios recursos y verificación a nivel nacional, y han presentado ideas sobre MRV para financiamiento y transferencia de tecnología.

Los países REDD+ pueden optar por declarar unilateralmente su intención de implementar políticas y medidas concretas o cumplir con ciertas metas de reducción de GEI. También se pueden comprometer a implementar acciones REDD+ o alcanzar resultados REDD+ a cambio de apoyo financiero y técnico de los países desarrollados para tales acciones. Estas declaraciones, que se espera serán incluidas en las estrategias nacionales, pueden ser emparejados con apoyo de otro país o grupo de países.

Puede haber acuerdos bilaterales que regulen la relación contractual según la cual estas Partes empareja acciones REDD+ con apoyo financiero (Figura 4.2). Aunque dichos acuerdos bilaterales no estarían directamente sujetos a la supervisión de la COP, en caso de que las Partes quieran ser reconocidas en un registro REDD+/NAMA, los acuerdos necesariamente tendrían que cumplir con los estándares que haya fijado la COP para el MRV de acciones y apoyo. Las acciones y el financiamiento convenidos también estarían sujetos a los procedimientos internacionales de MRV convenidos por la COP, incluso cualquier procedimiento de cumplimiento que se haya convenido.

4.1.2 Funciones y papeles

Un registro REDD+/NAMA podría facilitar (a) registrar las acciones REDD+ propuestas, (b) rastrear y coordinar las fuentes de financiamiento, y (c) MRV de acciones y apoyo. Garantizaría la transparencia y ayudaría a garantizar la integridad de las acciones REDD+ y el apoyo bilateral.

El registro REDD+/NAMA del CMNUCC que se propone podría apoyar las tres etapas de implementación de REDD+. Podría empezar a operar antes que el mecanismo formal REDD+ se haya establecido a nivel internacional y registrar transacciones que pertenezcan a acciones y financiamiento interino de REDD+. Inicialmente podría estar operado por una

institución fuera del CMNUCC y después transferirse para formar parte de una arquitectura institucional REDD+ más permanente.

Las acciones fundamentales relacionadas con la operación del registro que se propone podrían incluir:

- Mantener y operar el registro;
- Aprobar (o meramente registrar) estrategias REDD+, mediciones de desempeño, y transacciones, entre ellas criterios de elegibilidad REDD+ (véase el Recuadro 4.1);
- Verificar la elegibilidad para el camino NAMA de “apoyo” o de “acreditación”, tan pronto como las estrategias y transacciones que se han registrado caigan formalmente bajo cualquier paraguas NAMA.

Figura 4.2: Acuerdos bilaterales



Recuadro 4.1: Desarrollo de criterios de elegibilidad y filtro para seleccionar transacciones

La elegibilidad de un país boscoso para participar en un mecanismo REDD+ (el camino NAMA de apoyo) puede estar relacionado con: (a) haber registrado una estrategia REDD+ (elegibilidad para la Etapa 2), o (b) adopción de un nivel de referencia y capacidad de monitorear las reducciones de emisión de GEI (elegibilidad para la etapa 3). La elegibilidad debe armonizarse con una elegibilidad NAMA más amplia. Se requerirá que las prácticas estándar valoren distintos tipos de apoyo, como subvenciones, préstamos, transferencias de tecnología y asistencia técnica.

Entre las transacciones que el órgano de alto nivel puede seleccionar, según directivas de la COP, podrían encontrarse:

- Transacciones que según el país REDD+ receptor no contribuyan al desarrollo o implementación de su estrategia REDD+;
- Transacciones que no hayan sido apropiadamente valoradas de conformidad con los lineamientos de la COP o del órgano de alto nivel (por ejemplo, un préstamo concesionario tratado como subsidio); o
- Cantidades de una transacción que se reportan por separado como asistencia oficial para el desarrollo al Comité de Asistencia para el Desarrollo ('DAC', por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Las funciones y papeles del registro REDD+/NAMA se describen en detalle en el Cuadro 4.3. Las funciones que aparecen en negrita pueden ser específicas a REDD+. Es posible que las funciones que figuran en cursiva sean realizadas por instituciones NAMA, pero que también requieran una solución temporal REDD+ antes de que las instituciones NAMA sean operacionales.

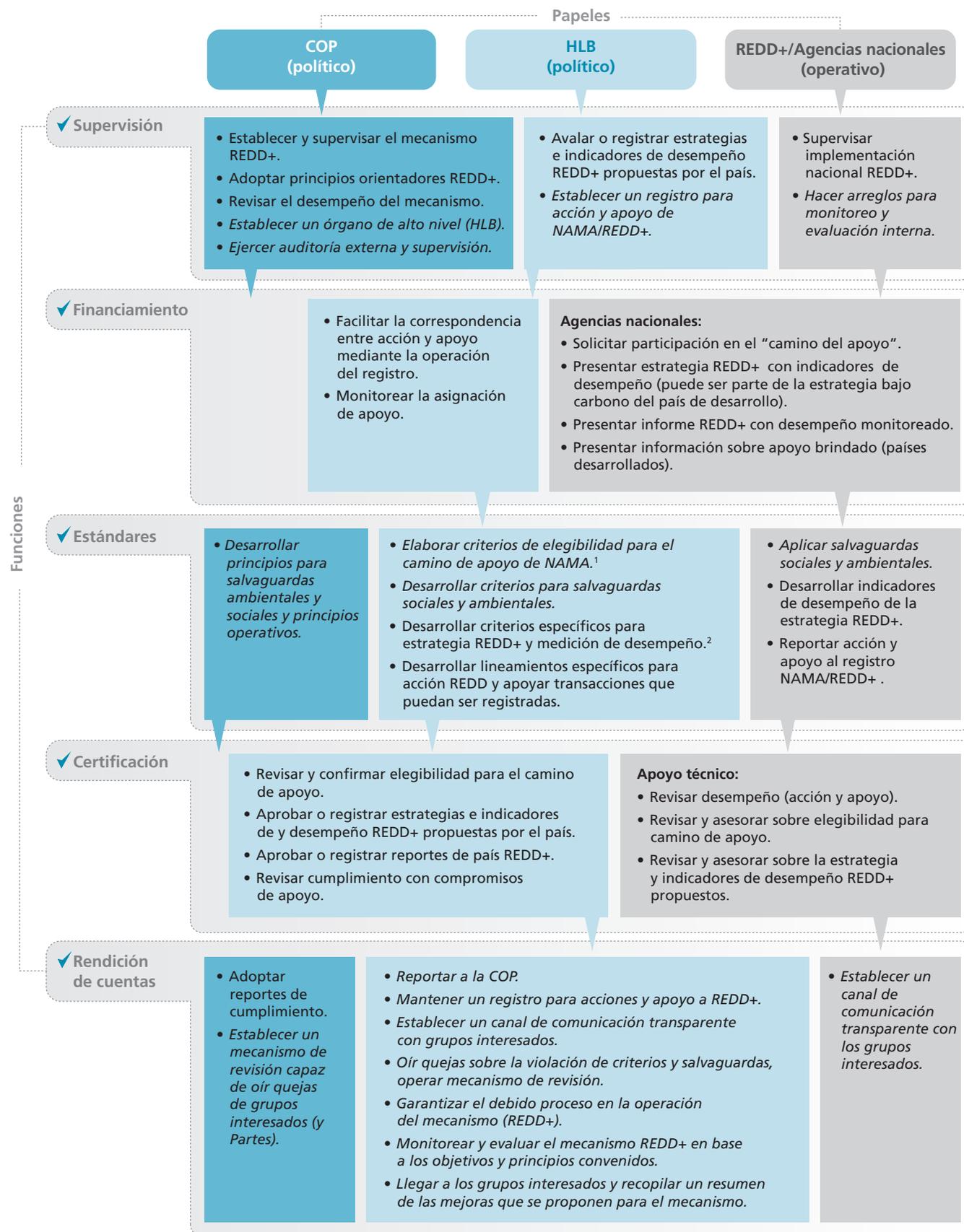
Para poder ejecutar estas tareas, la COP o el órgano de alto nivel tendrían que desarrollar criterios y lineamientos relacionados con las estrategias REDD+ y el MRV de acciones y apoyo REDD+. Los países podrían proponer indicadores de desempeño específicos de países y específicos de acciones (Etapa 2a) o monitorear el desempeño contra un nivel de referencia de deforestación (Etapa 2b/3). La COP podría definir criterios en los que el órgano de alto nivel y sus asesores técnicos podrían desarrollar normas para, entre otras cosas:

- Mediciones de desempeño GEI que incluyan elementos de implementación efectiva, representantes de resultados GEI o reducciones cuantificadas de GEI;
- Evaluaciones socioeconómicas y de impacto ambiental;
- Consultas y participación pública; y
- Rendición de cuentas de la contribución propia del país REDD+ a los costos de implementación en relación con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

El papel de un órgano de alto nivel REDD+ podría ser representado por una institución existente o nueva, se podría establecer como órgano exclusivo de REDD+, o podría ser creado por la COP como entidad de coordinación entre sectores asistida por una secretaría permanente. Entre los ejemplos de entidades que actualmente cumplen funciones semejantes a las del órgano de alto nivel REDD+ están el Consejo Ejecutivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), el Consejo del FMMA, y el Consejo del Fondo de Adaptación. Cuando se asigna una institución con existencia previa para que funja como órgano de alto nivel, es probable que tenga que pasar por una reforma significativa para expandir sus funciones a fin de garantizar la administración eficiente y equitativa de un mecanismo REDD+. Si se integrara la estructura de gobernanza REDD+ a la más amplia arquitectura internacional institucional multisectorial de NAMA, entonces tampoco habría necesidad de un órgano de alto nivel especializado en REDD+.

Las tareas de apoyo podrían ser realizadas por la secretaría del CMNUCC junto con paneles o entidades técnicas. Por ejemplo, la secretaría del CMNUCC podría administrar el registro, incluyendo las tareas de registrar, archivar y actualizar los datos. Los órganos, paneles o expertos técnicos podrían, a su vez, encargarse de revisar y asesorar sobre estrategias REDD+, las mediciones de desempeño y los reportes de los países.

Cuadro 4.3: Modelo de Registro REDD+/NAMA



¹ La elegibilidad de un país boscoso al camino de apoyo puede relacionarse con, por ejemplo, haber registrado una estrategia REDD+ (más allá de la Etapa 1), no estar participando en el camino de acreditación (es decir, antes de la Etapa 3), y emprender acción de mitigación en categorías de fuentes nacionales de GEI. La elegibilidad de apoyo para el registro puede relacionarse con, por ejemplo, que el país boscoso sea elegible para el camino de apoyo, que el país boscoso confirme que el apoyo contribuye a su estrategia, y que el apoyo no se cuente como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Serán necesarias prácticas estándar para valorar los distintos tipos de apoyo como subsidios, préstamos, transferencias de tecnología, asistencia técnica, etc.

² Indicadores de desempeño específicos de país serán propuesta de los países. Es posible que los órganos de alto nivel requieran que las indicadores de desempeño incluyan elementos de implementación efectiva, 'proxies' para resultados GEI, impactos sociales y ambientales, participación, contribución propias a los costos en relación con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, etc. El contenido probablemente incluya, entre otras cosas, indicadores de desempeño propuesto, incluyendo proxies representantes para los resultados GEI de REDD+ en relación con impactos ambientales y socioeconómicos.

Las instituciones que podrían canalizar apoyo financiero y técnico a los países REDD+ en las Etapas 1 y 2 incluyen al fondo de alistamiento del 'FCPPF', el programa de colaboración UN-REDD, el FMMA, la OIMT, y las agencias de cooperación bilaterales.

4.1.3 Tareas adicionales

Además de las tareas que se han enumerado antes, el Registro REDD+/NAMA podría también tener el mandato de ejercer tareas más centralizadas para apoyar al mecanismo de REDD+, como:

Registro con un mandato de validar la graduación de una etapa a la siguiente

Siempre y cuando un acuerdo de la COP-15 sobre REDD+ incluya un reconocimiento formal de un enfoque en fases, el mecanismo de registro puede determinar la validación oficial de la transición del país de una etapa a la siguiente en la implementación de REDD+.

Registro con un mandato de comparar desempeño con pagos

El registro podría limitarse a registrar los arreglos bilaterales previamente convenidos en los que se emparejen apoyo y acciones basándose en la iniciativa de países. Otra posibilidad es que el registro se utilice para emparejar las acciones REDD+ propuestas con los países interesados, que den su apoyo, en el momento de registro.

Registro con mandato de controlar la asignación de recursos

Además, el mecanismo podría crear incentivos para que los países desarrollados distribuyan el apoyo financiero de forma equitativa y justa. Podría establecer topes de asignación en general. El apoyo financiero podría entonces registrarse y contarse sólo comparado con los compromisos financieros del CMNUCC hasta el tope establecido. La asignación de recursos admisibles a un país probablemente reflejaría el índice de deforestación/degradación de un país o el tamaño del bosque de un país que queda por proteger.

Registro con mandato para ejercer tarea de calificación

Además de mantener el registro de las estrategias y acciones REDD+ y de los reportes de monitoreo REDD+, la COP le puede solicitar al órgano de alto nivel que evalúe y valore de manera activa estas estrategias y su implementación.

4.2 Modelo de Fondo por mandato de la COP

Según este modelo, las acciones REDD+ recibirían el apoyo de un fondo REDD+ controlado por la COP. Este fondo podría estar exclusivamente dedicado a REDD+ o a un financiamiento más amplio de mitigación del cambio climático. Podría ser administrado por la COP o por una entidad operativa. El flujo del financiamiento iría a las instituciones nacionales del país REDD+ directamente del fiduciario del fondo o a través de una agencia REDD+.

4.2.1 Contexto

Algunas Partes del CMNUCC favorecen la creación de un fondo exclusivo para REDD+ administrado por la COP que incluiría en su mandato apoyo a las actividades REDD+ realizadas por países en desarrollo. Algunas de estas Partes argumentan que se establezca un fondo REDD+ especial (por ejemplo, Alianza de los Pequeños Estados Insulares, Brasil y Tuvalu) mientras que otros se muestran a favor del establecimiento general de fondos internacionales para el cambio climático (por ejemplo, el Grupo de los 77 y China (G77)). No se refieren específicamente a REDD+; sino la necesidad de dar apoyo para acciones de cambio climático en países en desarrollo bajo el paraguas de la COP.

Los argumentos que más frecuentemente se presentan a favor de un fondo con mandato de la COP, ya sea exclusivo para REDD+ o para mitigación del cambio climático en países en desarrollo más amplio van desde consideraciones de equidad hasta la flexibilidad del financiamiento para financiar las etapas tempranas y para la implementación de actividades en etapas avanzadas, hasta una mayor posesión y control por las Partes que son países en desarrollo a fin de que haya una aplicación del financiamiento a prioridades nacionales (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2: Movilización de Fondos

Dada la magnitud y la escala de recursos requeridos, buena parte del debate se ha centrado en la falta de adecuación de los actuales niveles de financiamiento para cambio climático y, por consiguiente, en sugerir formas de generar ingresos para complementar los enfoques basados en el mercado.

De acuerdo con el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, el apoyo para las Partes que son países en desarrollo podría proceder de canales multilaterales, bilaterales o regionales o podría fluir a través de un mecanismo financiero, como lo define el artículo 11 del Convenio. El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), en su calidad de mecanismo financiero en curso designado bajo el Convenio y sujeto a revisión cada cuatro años, proporciona fondos bajo el fideicomiso del FMMA y a través de otros dos fondos especiales, como el Fondo Especial de Cambio Climático ('SCCF', por sus siglas en inglés) y el Fondo de los Países Menos Desarrollados ('LDCF', por sus siglas en inglés). Bajo el Protocolo de Kioto, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) genera recursos para contribuir al Fondo de Adaptación. Todos son posibles fuentes de financiamiento para REDD+. Buena parte del debate sobre el financiamiento para el cambio climático se ha centrado en cómo aumentar paulatinamente el financiamiento, incluso a través de la creación de nuevos mecanismos de financiamiento que sean innovadores y puedan facilitar el flujo de fondos adicionales a gran escala.

Las categorías principales de opciones que mencionan las Partes para aumentar el nivel de financiamiento son, entre otras: (a) aumentar el nivel de fondos de los mecanismos existentes; (b) contribuciones adicionales ligadas a sectores específicos o factores de desempeño; (c) un compromiso más riguroso por parte de las Partes de países desarrollados que podría generar más recursos para apoyar a países en desarrollo parte del convenio; (d) otras fuentes de fondos, incluso la extensión de aranceles tipo MDL a otros mecanismos de mercado, un Arancel para Adaptación del Transporte Aéreo Internacional, un Plan Internacional para Reducción de Emisiones Marítimas, y la subasta de concesiones. En teoría todos podrían usarse como fuente para un fondo REDD+ o un fondo que incluya en su mandato el financiamiento de actividades REDD+.

4.2.2 Funciones y papeles

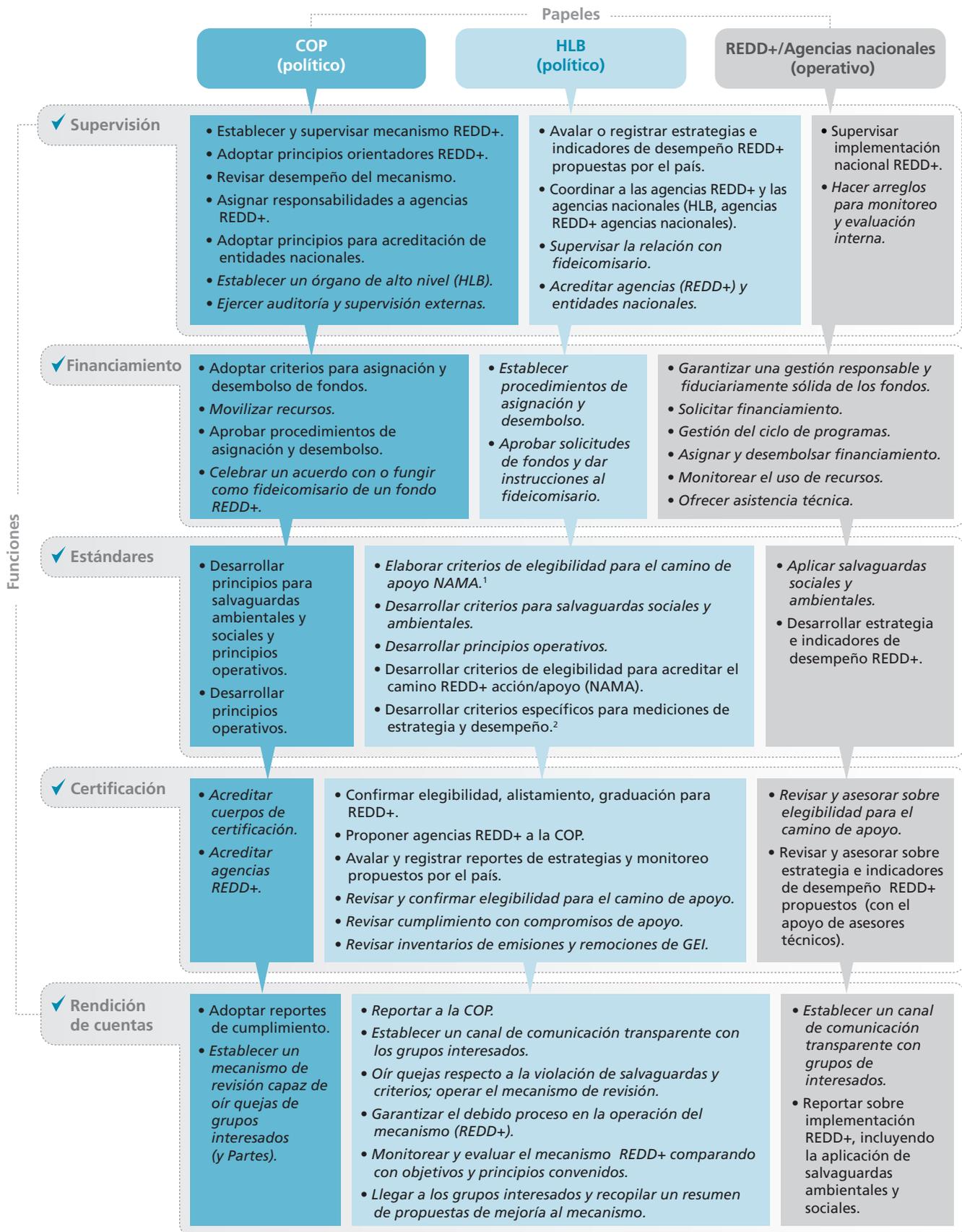
Las tareas de un fondo por mandato de la COP rebasarían las de un registro REDD+/NAMA en virtud de que elevaría la función de "apoyo financiero" de un mecanismo REDD+ a un nivel internacional. Las siguientes tareas relacionadas con acciones de financiamiento REDD+ deben ser cumplidas por un fondo por mandato de la COP:

- Movilización de recursos;
- Establecimiento de criterios y procedimientos de asignación y desembolso;
- Asignación y desembolso del financiamiento;
- Monitoreo de la asignación del apoyo; y
- Asegurar una gestión de los fondos responsable y fiduciariamente sólida.

Las funciones y papeles de un fondo por mandato de la COP se describen en detalle en el Cuadro 4.4. Al igual que en el Cuadro 4.3, las funciones que aparecen en negrita pueden ser específicas a REDD+. Es posible que las funciones que figuran en cursiva sean realizadas por instituciones NAMA, pero que también requieran una solución temporal REDD+ antes de que las instituciones NAMA sean operacionales.

La administración de recursos bajo la COP requiere de una movilización de recursos a nivel internacional. Cuando se hayan conseguido dichos recursos, hay varias alternativas sobre cómo se podrían administrar los fondos. Las alternativas permiten una supervisión más o menos centralizada de parte de la COP sobre los fondos, e incluyen:

Cuadro 4.4. Modelo de Fondo por mandato de la COP



¹ La elegibilidad de un país boscoso al camino de apoyo puede relacionarse con, por ejemplo, haber registrado una estrategia REDD+ (más allá de la Etapa 1), no estar participando en el camino de acreditación (es decir, antes de la Etapa 3), y emprender acción de mitigación en categorías de fuentes nacionales de GEI. La elegibilidad de apoyo para el registro puede relacionarse con, por ejemplo, que el país boscoso sea elegible para el camino de apoyo, que el país boscoso confirme que el apoyo contribuye a su estrategia, y que el apoyo no se cuente como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Serán necesarias prácticas estándar para valorar los distintos tipos de apoyo como subsidios, préstamos, transferencias de tecnología, asistencia técnica, etc.

² Indicadores de desempeño específicos de país serán propuesta de los países. Es posible que los órganos de alto nivel requieran que los indicadores de desempeño incluyan elementos de implementación efectiva, 'proxies' para resultados GEI, impactos sociales y ambientales, participación, contribución propias a los costos en relación con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, etc. El contenido probablemente incluya, entre otras cosas, indicadores de desempeño propuesto, incluyendo proxies representantes para los resultados GEI de REDD+ en relación con impactos ambientales y socioeconómicos.

- Un fondo con administración consolidada pero descentralizada;
- Un fondo administrado por la COP; y
- Un fondo administrado por el FMMA o alguna otra entidad operativa.

Con cualquiera de estas tres alternativas, la asignación de recursos a los países se haría de conformidad con criterios y fórmulas aprobados por la COP. Los indicadores de desempeño REDD+ podrían ser los mismos que la que se aplica en la operación del registro REDD+/NAMA.

Fondo con administración descentralizada

Según esta alternativa, REDD+ podría tener el apoyo de un fondo que fusione el financiamiento a nivel COP, pero que permita la asignación y desembolso de fondos según criterios y procedimientos formulados por varios órganos internacionales y nacionales. Se depositan los recursos en un fondo, pero las funciones de supervisión, apoyo financiero (con excepción de las tareas relacionadas con el fideicomisario), la fijación de estándares, y la certificación de resultados serían realizadas por una serie de entidades internacionales y nacionales. El fondo podría depender de una secretaría muy pequeña con un papel limitado a tareas administrativas y de coordinación. La única responsabilidad del fideicomisario sería cumplir con una función de tesorero.

La gestión del ciclo de programas y la gestión fiduciaria de los recursos estarían a cargo de entidades nacionales encargadas de administrar actividades REDD+ a nivel nacional o de organismos REDD+ a nivel internacional. Donde existan capacidades nacionales apropiadas, el desembolso podría ser manejado por entidades nacionales. Donde falten dichas capacidades, se necesitaría mayor apoyo de las agencias REDD+.

Un órgano de alto nivel internacional tendría que fijar estándares relativos a la evaluación del desempeño y a la acreditación de organismos y de entidades nacionales REDD+ en países REDD+.

Fondo REDD+ administrado por la COP

Los ingresos también se podrían canalizar por un fondo más centralizado administrado por el CMNUCC. Según esta alternativa, la COP tendría que establecer una secretaría para administrar y apoyar el proceso de toma de decisiones durante todo el ciclo de programa/proyecto. Se presentarían las solicitudes de

financiamiento ante la secretaría del fondo, la que con el apoyo de órganos técnicos, paneles y expertos, tomaría las decisiones basándose en las estrategias y planes nacionales de REDD+.

A diferencia del fondo administrado descentralizado, en el que la mayoría de las decisiones se toman a nivel nacional (o por las instituciones internacionales encargadas de ayudar a los países que necesitan crear capacidad), en el caso del fondo administrado por la COP muchas decisiones, como el desembolso de fondos, se mantienen a nivel internacional.

Fondo REDD+ administrado por una entidad en funciones

Según esta alternativa, la COP delegaría la gestión de un fondo REDD+ a una institución internacional existente o a varias instituciones como el FMMA, el Banco Mundial, o alguna agencia de la ONU (que actuarían como agencias REDD+). La administración de dicho fondo tendría que basarse en una mezcla de decisiones centralizadas respecto al desembolso y gestión descentralizada por una o varias agencias REDD+. Las entidades nacionales presentarían propuestas de financiamiento a las agencias REDD+ designadas basándose en criterios y estándares previamente establecidos. Las propuestas serían evaluadas y valoradas por la agencia REDD+ pertinente, que tomaría las decisiones sobre financiamiento de acuerdo con lo que delegue la COP.

4.3 Modelo de mercado REDD+

Según un modelo de mercado REDD+, se convendrían los principios, estándares y capacidad institucional a fin de permitir la cuantificación de reducciones de emisión de GEI y el aumento de reservas que se podrían convertir en unidades de carbono negociables. El modelo compatible con el mercado describe las funciones y papeles que tendrían que cumplir las instituciones internacionales a fin de crear reducciones verificadas de GEI que fueran compatibles con el “camino de acreditación” NAMA.

4.3.1 Contexto

Un mecanismo REDD+ podría supervisar la conversión de las reducciones de emisiones o aumento de remociones por acciones REDD+ a unidades REDD+ que luego se podrían vender a los gobiernos o a las entidades privadas autorizadas para cumplimiento con las obligaciones de reducción cuantificada de emisiones.

Los enfoques compatibles con el mercado serían una opción para los países REDD+ que han avanzado hasta un sistema de contabilidad completo para sus emisiones del sector forestal, incluyendo procedimientos de MRV con grado de cumplimiento. Se podrían emitir unidades de carbono a países REDD+ y a entidades públicas y privadas autorizadas. Podrían ser parcial o totalmente sustituibles por otras de características similares en mercados de carbono de cumplimiento global, como el sistema de comercio de emisiones internacionales definido por el CMNUCC y los esquemas de comercio de emisiones regionales/nacionales.

Una condición para la creación de unidades de carbono REDD+ es el establecimiento de niveles de referencia y sistemas de MRV que permitan el conteo de toneladas de reducciones de emisiones de GEI y el aumento de reservas y el rastreo de unidades en sistemas nacionales e internacionales de registro. El anexo al documento FCCC/SBSTA/2009/L.9, elaborado en Bonn II en junio de 2009 propone una decisión borrador por la COP sobre los lineamientos metodológicos de REDD+ para consideración futura. También, el Grupo Informal sobre Financiamiento Transitorio para REDD ('IWR-IFR', por su siglas en inglés) identificó la doble necesidad de un enfoque gradual con capacidades básicas de MRV y un conteo conservador para empezar con pagos de gran escala, basados en desempeño sin dilación (Etapa 2b) y un enfoque según grado de cumplimiento con pagos no descontados para reducción verificada de emisiones una vez que estén instaladas las capacidades de MRV avanzado y de inventario avanzado de GEI (Etapa 3).²

4.3.2 Funciones y papeles

Se podrían medir los beneficios climáticos contra un nivel de referencia convenido y se podrían emitir unidades REDD+ ex post, luego que se hayan acumulado, medido y verificado los beneficios ambientales. Como alternativa, se podría emitir una porción de unidades REDD+ ex ante, basándose en un nivel de referencia convenido. De cualquier forma, el acceso a un mecanismo compatible con el mercado y la participación en él requerirían que se cumpla con una serie de criterios, entre los que se encuentran:

- Un inventario de GEI forestal operacional con antecedentes de informes de inventarios revisados con éxito;

² IWG-IFR, informe preliminar del grupo de trabajo informal sobre financiamiento transitorio para REDD, segundo proyecto, 28 de agosto de 2009. En octubre de 2009 se hará un tercer proyecto de informe.

- Un nivel de referencia convenido avalado por la COP; y
- Un registro de GEI nacional o internacional funcional.

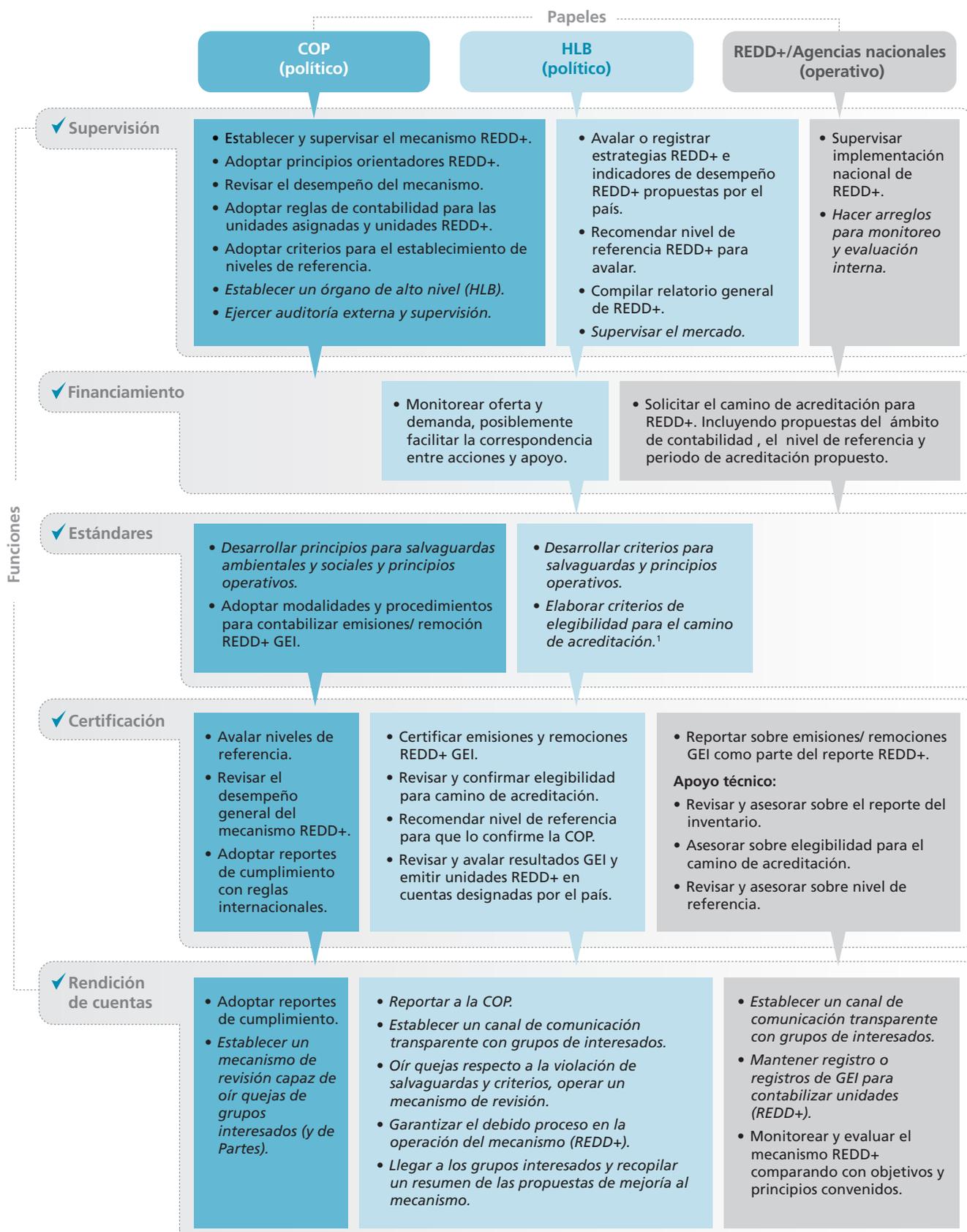
Por lo consiguiente, cualquier modelo de financiamiento compatible con el mercado tendría que ejercer algunas tareas adicionales a nivel internacional, incluyendo:

- Revisión y adopción de un nivel de referencia REDD+;
- Elaboración y confirmación de criterios de elegibilidad para el NAMA de camino de acreditación;
- Aprobación de reportes de monitoreo y registro de verificación de reportes de monitoreo; y
- Desarrollo de una infraestructura de comercio, que incluya:
 - Guía sobre un sistema de registro de carbono nacional e internacional; y
 - Supervisión del mercado.

Las funciones y papeles del proceso de certificación figuran en el Cuadro 4.5. Las funciones que aparecen en negrita pueden ser específicas a REDD+. Es posible que las funciones que figuran en cursiva sean realizadas por instituciones NAMA, pero que también requieran una solución temporal REDD+ antes de que las instituciones NAMA sean operacionales.

Un modelo de financiamiento REDD+ basado en el mercado requerirá una autoridad que certifique la integridad ambiental de las unidades REDD+. Esta autoridad probablemente esté investida con el órgano de alto nivel porque tiene que ser independiente de políticas nacionales y procesos internacionales de apoyo. Como es poco probable que los países REDD+ establezcan y mantengan registros GEI en el corto plazo, el órgano de alto nivel o una entidad que ofrezca el apoyo administrativo tendrá también que mantener un registro según el cual se puedan emitir unidades REDD+ aprobadas. El registro internacional se podría estructurar de modo semejante al registro MDL y ser administrado por la secretaría del CMNUCC. Tendría cuentas de país para los países REDD+ participantes. Los países podrían decidir si quieren autorizar subcuentas. El registro REDD+ estaría vinculado con los registros nacionales vía la bitácora internacional de transacciones.

Cuadro 4.5: Modelo de mercado REDD+



¹ La elegibilidad de un país boscoso al camino de acreditación puede estar relacionado, entre otras cosas, con que haya pasado con éxito el proceso de revisión de su reporte de inventario de conformidad con los lineamientos metodológicos del PICC y que proponga un ámbito de contabilidad que abarque categorías de fuentes de GEI nacionales fundamentales.

4.3.3 Tareas adicionales

Además de las tareas generales que se describen arriba, las instituciones internacionales que apoyan un modelo de mercado REDD+ podrían asumir las siguientes tareas adicionales.

Verificación de reportes de inventario GEI

El mecanismo REDD+ podría prever la revisión de los reportes de inventario de GEI de los países REDD+. La certificación de los reportes podría constituir requerimiento de elegibilidad para la emisión de unidades REDD+ para reducciones y remociones de GEI alcanzadas por un país REDD+. Entre las opciones de revisión de los informes de inventario se encuentran:

- Equipos expertos de revisión ('ERT' por sus siglas en inglés) revisan los inventarios nacionales de GEI del Anexo I de las Partes. La secretaría del CMNUCC crea estos equipos basándose en una lista de expertos, de manera ad hoc.³ En la lista figuran expertos nombrados por las Partes. La mayoría de los expertos son científicos y/o son responsables de los inventarios GEI en su propio país. La pericia técnica de los equipos de revisión garantiza que los resultados de la revisión sean objetivos, creíbles y reconocidos por las Partes. Más aún, tal pericia ayuda a crear capacidades de inventario entre las Partes. El problema principal de este proceso es la falta de profundidad en la cantidad de expertos que se puedan movilizar para realizar este trabajo adecuadamente. La falta de revisores calificados es ya un problema para la revisión de los reportes de inventario del Anexo I.
- Los reportes de Monitoreo de los proyectos MDL se verifican por auditores independientes seleccionados por participantes en el proyecto de entre personas acreditadas por el Consejo Ejecutivo del MDL para dicho servicio. Comparados con los 'ERT', los equipos de verificación asignados por entidades en funciones designadas generalmente tienden a tener menos pericia técnica y poner más énfasis en el formalismo de la auditoría.

- Un tercer enfoque podría ser la creación de un cuerpo internacional de revisores profesionales que actuara como espina dorsal de cada equipo de expertos en revisión, a fin de garantizar una aplicación uniforme de los estándares y aumentar la cantidad de expertos calificados.

Aprobación de actividades REDD+ subnacionales

Las instituciones REDD+ internacionales también podrían administrar un mecanismo que registre actividades subnacionales REDD+ aprobadas y autorizadas que se implementan antes de la adopción de un nivel de referencia nacional o dentro del contexto de un nivel de referencia nacional.

Para facilitar la inversión del sector privado en REDD+, un mecanismo REDD+ internacional podría aprobar y registrar actividades REDD+ subnacionales. Podría operar del mismo modo que el mecanismo de Implementación Conjunta del Protocolo de Kioto que facilita proyectos de reducción de GEI en las Partes del Anexo I. El órgano que registra las actividades subnacionales podría tomar como modelo el Comité Supervisor de Implementación Conjunta.

Los países REDD+ también tendrían que nombrar a una autoridad nacional REDD+ que autorice y apruebe actividades nacionales a nivel del proyecto o programa. El país también tendría que adoptar criterios de aprobación que tomen en cuenta las prioridades nacionales y el contexto legislativo específico.

³ Para detalles, véase http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/review_process/items/2762.php

5 Instituciones nacionales

El buen éxito de un mecanismo REDD+ va a depender en última instancia de la existencia de instituciones a nivel nacional que puedan lograr reducciones de emisiones de la deforestación y degradación de los bosques a gran escala y de forma efectiva, eficiente y equitativa. Aunque el apoyo internacional puede ayudar a provocar cambios de políticas en países REDD+ y hacer posible un monitoreo y reporte preciso de los resultados alcanzados, es esencial que las estrategias REDD+ estén impulsadas por el país y sean específicas de cada nación para que puedan ocuparse debidamente de las necesidades y prioridades que tiene cada país.

El diseño de instituciones nacionales REDD+ depende de los sistemas particulares económicos y jurídicos del país, de las políticas prioritarias nacionales, de las instituciones existentes y de la disponibilidad de recursos. Las instituciones nacionales son tan variadas como las circunstancias y capacidades de los países donde existen y de cómo deciden los países elaborar sus estrategias REDD+ y el desarrollo de marcos de apoyo a la implementación son asuntos de elección nacional y de soberanía. Por lo tanto, el debate pormenorizado de las medidas nacionales en apoyo de REDD+ está fuera del ámbito de esta Evaluación.

Por otra parte, aunque las decisiones respecto al óptimo enfoque regulador y marco nacional institucional necesarios para la implementación de las estrategias REDD+ deben dejarse a criterio de cada país REDD+, los aspectos relativos a la manera de interactuar de estas instituciones nacionales con la arquitectura internacional REDD+ merece cierta consideración. La interfaz entre el nivel nacional y las instituciones REDD+ internacionales requiere que los países REDD+ cumplan con las siguientes funciones:

- Manejar relaciones con las entidades que operan al amparo de (a) el mecanismo CMNUCC REDD+, (b) programas nacionales o regionales REDD+, y (c) fuentes internacionales multilaterales y bilaterales de financiamiento REDD+. Entre éstas se encuentran:
 - Solicitar y recibir fondos de fuentes internacionales;
 - Presentar estrategias REDD+ por país;
 - Presentar informes REDD+ por país con desempeño MRV; y
 - Reportar regularmente a la COP o al órgano de alto nivel sobre la implementación de REDD+.
- Convenir en e implementar:
 - Procedimientos internacionales de reporte, fiduciarios y de financiamiento;
 - Estándares, metodologías MRV y otros procedimientos técnicos; y
 - Estándares sociales y ambientales y procedimientos de reclamos.
- Supervisar las relaciones con mercados internacionales de carbono.

Administrado por instituciones nacionales o por agencias REDD+ internacionales, el impacto que REDD+ probablemente va a tener en muchas comunidades que dependen de los bosques, incluyendo a los pueblos indígenas, requiere énfasis especial en los procesos de participación en la toma de decisiones sobre las políticas REDD+ y el establecimiento de procedimientos de rendición de cuentas que den poder a las comunidades locales.

A fin de facilitar una interacción con las instituciones internacionales, los países REDD+ deberían designar un punto focal REDD+ para coordinar relaciones entre la implementación nacional de REDD+ y el mecanismo REDD+ internacional. El punto focal coordinador podría coincidir con el punto focal CMNUCC o, asignarse a una oficina diferente, especializada. Podría servir como mero coordinador de comunicación, o asumir tareas más sustantivas como la de facilitar activamente el desarrollo de una estrategia REDD+ a nivel nacional o coordinar los sistemas MRV nacionales.

La profundidad y amplitud de las agencias nacionales REDD+ va a tener una influencia en las medidas internacionales REDD+ ya que instituciones bien desarrolladas pueden ahora o en el futuro asumir papeles que bajo un financiamiento tradicional CMNUCC han sido administradas por agencias en funciones y de ejecución. A medida que las agencias REDD+ se vuelven sólidas internacionalmente e incorporan

gradualmente principios apropiados de gobernanza (como transparencia, garantía de control de calidad, y rendición de cuentas fiduciaria), pueden ir asumiendo funciones relacionadas con la gestión y el despliegue de financiamiento internacional, usando contratos internos para la certificación de sus operaciones, resultados y procedimientos de reportaje. A la larga, el papel de las entidades internacionales se podría reducir a la revisión técnica de las medidas nacionales establecidas, que a diferencia del concepto de verificación y certificación, no implica corroborar la exactitud de los datos reportados, sino únicamente la confirmación de que el proceso por el cual se producen esos datos cumple con los criterios y estándares mínimos internacionalmente convenidos.

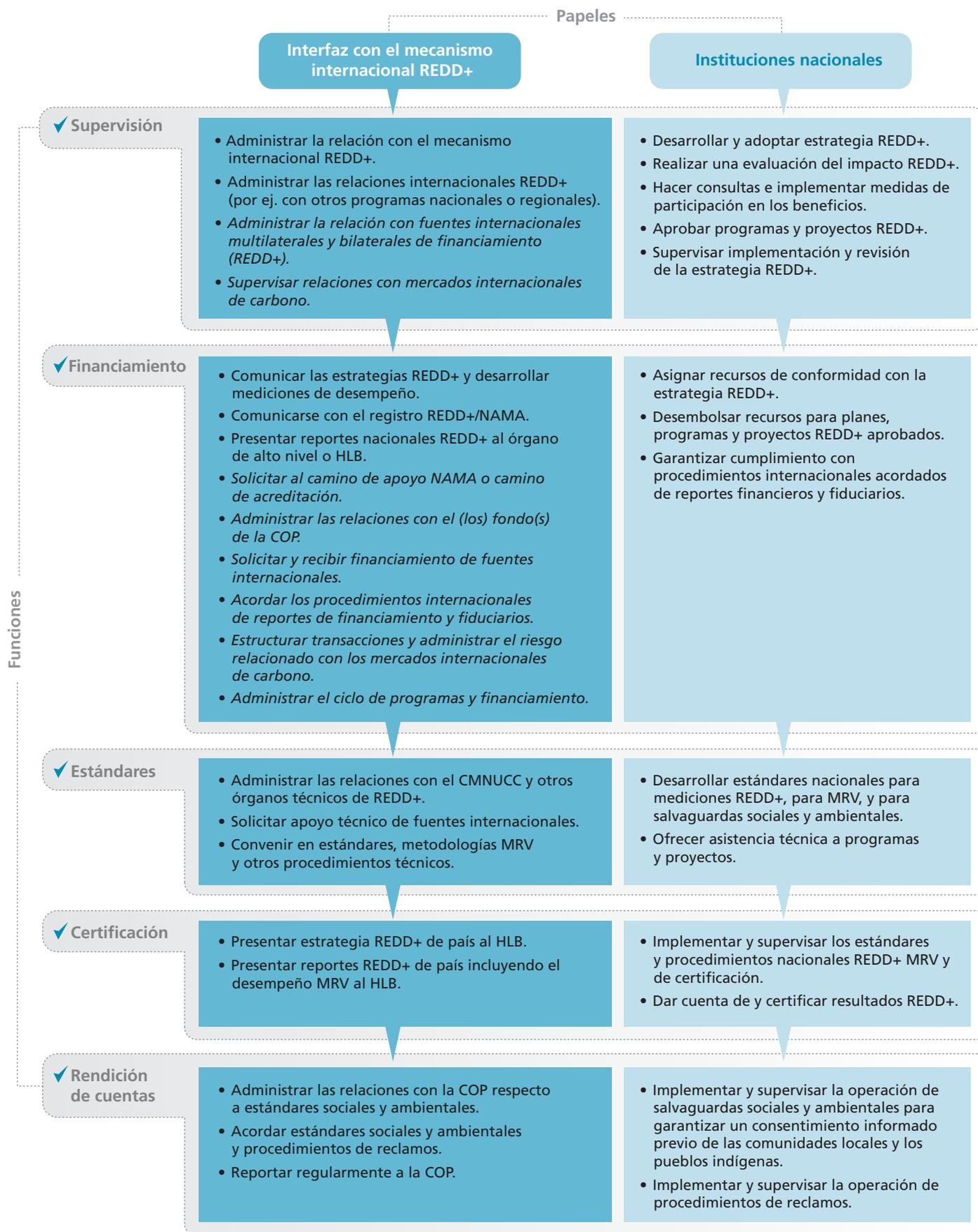
Un ejemplo es el Fondo Amazônia establecido por el gobierno Brasileiro para cumplir muchos papeles financieros y técnicos que en otros casos quedarían en manos de instituciones internacionales. El Fondo fue creado por decreto el 1 de agosto de 2008 para dar incentivos a los esfuerzos por evitar y controlar la deforestación en el Amazonas. El Fondo Amazônia recibe actualmente el apoyo de la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques del gobierno de Noruega. Está administrado por el Banco para el Desarrollo de

Brasil (BNDES), que también se encarga de la obtención de fondos, la selección de proyectos, y la celebración de contratos, así como del monitoreo y evaluación de proyectos. El Fondo Amazônia cuenta con un Comité Orientador responsable de fijar los lineamientos y dar seguimiento a logros, y un Comité Técnico responsable de dar testimonio de la cantidad de reducciones de emisiones de GEI de la deforestación y degradación de los bosques.

En pocas palabras, el diseño de REDD+ internacional debe ser lo bastante flexible para (a) permitir que haya distintos puntos de partida para las instituciones nacionales, y (b) desarrollar responsabilidades para las instituciones nacionales según crecen. Esto se alinea con la declaración de París sobre la efectividad de la asistencia de *“usar al máximo posible sistemas y procedimientos propios de cada país. Cuando no sea factible usar sistemas propios del país, se deben establecer salvaguardas y medidas adicionales de maneras que fortalezcan más que socaven los sistemas y procedimientos propios de cada país”*.

El Cuadro 5.1 enumera las principales funciones que tendrían que desempeñar las instituciones nacionales en países REDD+, distinguiendo entre funciones de interfaz internacional y funciones a nivel nacional.

Cuadro 5.1: Funciones de instituciones nacionales



Funciones

6 Acción acelerada

Se espera que un acuerdo de Copenhague establezca las premisas según las cuales va a operar una estrategia de cambio climático internacional a largo plazo y permanente, dejando los detalles y modalidades reales, incluso mecanismos financieros en general, y un mecanismo de financiamiento REDD+ en particular, para ser adoptados en etapas posteriores. La apremiante necesidad de revertir los índices actuales de deforestación tropical y emisiones de GEI relacionadas con ella, sin embargo, sugieren que un acuerdo de Copenhague incentive acciones REDD+ ya desde 2010. Desde el punto de vista político, es importante mantener el ímpetu y responder a las expectativas que se han creado gracias a las distintas iniciativas multilaterales y bilaterales que apoyan la creación de capacidad y el desarrollo de estrategias REDD+ (Etapa 1 de REDD+ en apoyo el alistamiento REDD). Para responder a estas necesidades se estableció un Grupo de Trabajo Informal sobre Financiamiento Transitorio de REDD a fin de evaluar las necesidades interinas de REDD+ y proponer medidas para asignar dicho financiamiento. Aunque se podría establecer un mecanismo interino fuera del marco del CMNUCC, este mecanismo debería estar de acuerdo con los principios y estándares establecidos por la COP para permitir el reconocimiento futuro de cualquier acción temprana REDD+ y el correspondiente apoyo financiero. La COP podría facilitar el financiamiento interino para REDD+ si adopta una serie de decisiones en la COP-15 que garanticen la coherencia de un marco emergente REDD+.

6.1 Acción COP-15

Una acción acelerada REDD+ sancionada por el CMNUCC se vería apoyada por decisiones tomadas en la COP-15 que se ocupan de los siguientes asuntos:

- Una declaración clara sobre el establecimiento de un mecanismo REDD+;
- Una definición de un mecanismo REDD+, en la que se incluya la descripción del alcance y los objetivos;
- El establecimiento de una meta común que detenga la pérdida de bosques y reduzca la deforestación total de conformidad con un cronograma convenido;

- Una declaración clara de los fondos necesarios para alcanzar la meta fijada (sobre la base de previsibilidad, adecuación y sostenibilidad de recursos);
- El establecimiento de los principios rectoros que deben orientar la mitigación y esfuerzos financieros de las Partes (con particular énfasis en las salvaguardas ambientales y sociales necesarias y aplicables a los pueblos indígenas y comunidades que dependen de los bosques);
- El reconocimiento de las acciones tempranas y apoyo financiero temprano que hayan ocurrido de conformidad con el alcance, objetivo y principios guías de REDD+, incluyendo el papel de actividades subnacionales; y
- La definición del amplio marco institucional que se requiere para un mecanismo REDD+, incluso una estructura institucional interina.

Aunque todos los puntos que arriba se mencionan son aplicables al desarrollo futuro del mecanismo CMNUCC REDD+ a largo plazo, los últimos dos puntos (es decir, la promoción de acciones tempranas y estructuras institucionales interinas) son de particular importancia para la etapa interina REDD+. La garantía de que la COP estará dispuesta a reconocer las acciones REDD+ y el apoyo financiero otorgado antes de la entrada en vigor de un mecanismo internacional REDD+ es crucial para el compromiso de las Partes que quieran que sus acciones y apoyo sean reconocidas respecto a sus compromisos ante el CMNUCC y, en la medida en que se busque financiamiento privado para REDD+ del sector privado, que requiere un nivel mínimo de previsibilidad reguladora antes de invertir durante la etapa interina. Más adelante nos ocupamos a detalle de las funciones y papeles institucionales para la etapa interina.

6.2 Arreglo Interino REDD+

Se necesitaría cierto nivel de organización institucional para echar a andar un mecanismo interino REDD+ y asignar competencias para el ejercicio de algunas funciones esenciales. Se podría encargar a un nuevo cuerpo de entidades, ya sea dentro o fuera del CMNUCC, el ejercer un conjunto mínimo de funciones que es necesario desempeñar durante la etapa interina.

6.2.1 Funciones REDD+ interinas

El conjunto mínimo de funciones de un mecanismo interino REDD+ incluirían:

- Movilizar los fondos requeridos para financiamiento REDD+ interino;
- Aplicar criterios y estándares comunes (es decir, indicadores de desempeño, asignación de fondos y salvaguardas sociales y ambientales), de preferencia desarrollados y apoyados por la COP;
- Aprobar proyectos y programas REDD+, incluso actividades subnacionales REDD+;
- Aprobar solicitudes de fondos;
- Coordinarse con el CMNUCC;
- Mantener un registro de acciones REDD+ y apoyar que haya correspondencia entre acción y apoyo mediante la operación de un registro;
- Introducir un mecanismo de apoyo para aumentar la coherencia y coordinación de las actividades en curso;
- Asesorar sobre aspectos técnicos relacionados con los criterios y estándares adoptados; y
- Establecer un procedimiento de revisión que se ocupe de quejas de las partes interesadas y que informe al mecanismo internacional REDD+ emergente bajo el CMNUCC.

6.2.2 Papeles en REDD+ interino

En caso de que la COP-15 decida crear una entidad nueva como órgano de alto nivel REDD+ durante el periodo interino, las funciones de gobernanza y las relativas a los aspectos financieros que se han enumerado arriba podrían ser cumplidas por este órgano. Sin embargo, si no se crea dicha entidad, tales funciones se podrían asignar temporalmente a entidades existentes dentro y fuera del CMNUCC. Cualquiera de estas instituciones podría ejercer estas funciones de modo temporal hasta que se establezca el arreglo institucional permanente de un mecanismo REDD+ de largo plazo.

Independientemente de la entidad a la que se encarguen las funciones de supervisión y asuntos financieros, es crucial que el proceso de desarrollo de criterios y estándares se apegue a los principios orientadores de REDD+ que habrán de establecerse en la COP-15. El objetivo de dichos estándares es permitir el registro transparente de acciones REDD+ y apoyo financiero en un registro

REDD+ tal y como se propone en la sección anterior 4.2. El establecimiento de un registro REDD+ constituye el paso más sencillo hacia un mecanismo REDD+.

Donde fuera necesario, el UN-REDD y el 'FCPF' podrían ajustar sus criterios actuales de elegibilidad de proyecto/programa y de aprobación/asignación de fondos (o desarrollarlos aún más, en dado caso) para que concuerden con los principios orientadores REDD+ que queden establecidos. Asimismo, en caso de apoyo bilateral para acciones, los países que quieran que se reconozcan sus contribuciones bajo el CMNUCC tendrían que aceptar que las acciones que se tomen bajo un arreglo bilateral estén informadas por criterios y estándares consistentes con los principios orientadores de REDD+.

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico del CMNUCC podría encargarse de las opiniones técnicas para el desarrollo de estándares y criterios. Un grupo independiente de expertos técnicos (dentro y/o fuera del CMNUCC) se podría encargar de la evaluación de los resultados ambientales y de desempeño REDD+. Su objetivo principal sería verificar que se han tomado dichas acciones de conformidad con los estándares y criterios adoptados.

En ausencia de una institución nueva creada por la COP con papel de órgano de alto nivel, ya sea la secretaría del CMNUCC o una institución fuera del CMNUCC podría asumir la gestión del registro que documenta acciones de los países REDD+ y el apoyo de países desarrollados de conformidad con los principios orientadores REDD+. La entidad que administre el registro REDD+ podría también ejercer temporalmente la función financiera de emparejar apoyo con acciones.

Finalmente, se podría establecer un procedimiento de revisión que ofrezca a los actores no estatales agraviados (en particular comunidades indígenas y locales) la oportunidad de presentar quejas a nivel internacional. Como el CMNUCC no ha definido aún ningún órgano o panel con el mandato de oír y atender este tipo de quejas, habría que crear una entidad nueva directamente bajo la COP o se pediría a las entidades existentes (como el 'FCPF' y UN REDD) que establezcan un mecanismo similar de resolución de conflictos. El procedimiento de revisión garantizaría, como mínimo, que las opiniones e inquietudes de las partes interesadas con un interés inmediato respecto a una acción REDD+ dada serían tomadas en cuenta antes de que dicha acción sea avalada o aprobada a nivel internacional.

Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs):

Se refiere a las acciones descritas en el párrafo 1(b)(ii) del Plan de Acción de Bali y que pueden incluir o no acciones REDD+.

Actividades subnacionales:

Actividades que se implementan a nivel subnacional como parte de una estrategia de un país REDD. Las actividades subnacionales pueden ser implementadas por gobiernos, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales o entidades privadas. Pueden estar insertas en un mecanismo crediticio nacional o internacional.

Alistamiento:

Acciones de países REDD incluyendo un proceso de diseño de políticas, consulta y creación de consenso, y pruebas y evaluación para una estrategia nacional REDD, antes de la implementación con incremento progresivo de REDD.

Asignación:

Conjunto de principios, lineamientos y reglas que definen la asignación de recursos movilizados entre los países REDD y las acciones REDD+.

Conferencia de las Partes (COP):

Organismo bajo el CMNUCC que se espera actuará como autoridad suprema del mecanismo REDD+. Sin embargo, como están pendientes las decisiones que se tomen en Copenhague, la Asamblea de las Partes a otro Tratado podría desempeñar este papel según lo convenido por las Partes del CMNUCC.

Deforestación:

Según la definición de los Acuerdos Marrakesh, la conversión directa, causada por el ser humano, de tierras arboladas en tierras no arboladas.

Degradación:

Cambios en el bosque que afectan negativamente la estructura o función del sitio o puesto forestal y con ello reducen la capacidad del bosque para ofrecer productos y/o servicios. Con respecto a REDD, la degradación se refiere concretamente a la reducción de densidad de carbono.

Desembolso:

Conjunto de principios, lineamientos y reglas que definen cómo pueden los países REDD tener acceso a fondos movilizados. El acceso a los fondos por los países REDD puede ser directo o indirecto, según si se utiliza un órgano o agencia internacional como intermediario para gestionar y coordinar la entrega de dinero.

Enfoque gradual:

Se refiere al enfoque paso a paso para emprender REDD+ y que consiste en: (i) actividades de alistamiento, (ii) implementación de políticas y medidas REDD+, y (iii) implementación a plena escala con pago por desempeño basándose en emisiones y remociones cuantificadas, comparado con niveles de referencia convenidos.

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial, 'FCPF':

El 'FCPF' es un programa del Banco Mundial creado para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por reducir las emisiones resultado de la deforestación y degradación de la tierra. Los objetivos incluyen creación de capacidad para actividades REDD en los países en desarrollo y someter a prueba un programa de pagos de incentivos basado en desempeño en algunos países piloto.

Fugas:

Desplazamiento de emisiones GEI que ocurre como resultado de intervenciones para reducir emisiones en una zona geográfica (subnacional o nacional) que provocan un aumento de emisiones en otra área por un cambio de actividades.

Grupo de Trabajo Especial sobre Acción Cooperativa a largo plazo (AWG-LCA):

Órgano subsidiario al amparo del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático promovido por el Plan de Acción de Bali. El AWG-LCA conduce un extenso proceso que permita la implementación plena, efectiva y sostenible del Convenio mediante una acción de cooperación a largo plazo ahora, hasta 2012 y después, a fin de alcanzar un acuerdo y adoptar una decisión en su XV periodo de sesiones.

Grupo de trabajo informal sobre Financiamiento Transitorio ('IWG-IFR'):

El IWG-IFR es un grupo de trabajo de países interesados en examinar la forma de garantizar una acción temprana sobre REDD, y podría haber con un mecanismo a largo plazo bajo el CMNUCC. El IWG-IFR busca estar al corriente de e informar sobre las negociaciones en curso sobre REDD+ bajo el CMNUCC, pero sin adelantarse a ninguna decisión o resultado.

Indicadores sustitutos (proxy):

Indicadores que se miden comparados con *proxies* de emisiones reducidas y remociones aumentadas, pero que no se refieren a reducciones directas de emisiones logradas por ciertas acciones REDD+.

Iniciativa REDD de las Naciones Unidas (UN-REDD):

Programa Colaborativo para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y degradación de Bosques en Países en Desarrollo, el Programa de la Iniciativa REDD de la ONU reúne a la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el desarrollo de un fideicomiso de múltiples donantes (establecido en julio de 2008) que permite a los donantes hacer acopio de recursos y proporciona financiamiento a las actividades de este programa.

Mercado de carbono:

Cualquier mercado que genera y transfiere unidades o derechos de emisiones.

Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL):

Mecanismo establecido en el Artículo 12 del Protocolo de Kioto y diseñado para ayudar a que las Partes que no figuran en el Anexo 1 puedan alcanzar el desarrollo sostenible y contribuir al objetivo final del CMNUCC, y para ayudar a las Partes del Anexo 1 al cumplimiento de sus compromisos de limitación y reducción de emisiones cuantificadas.

Mecanismos REDD+:

Conjunto de principios, modalidades, lineamientos y medidas institucionales que deben convenirse en la COP-15 (y después) y que establece un mecanismo para financiar y apoyar acciones REDD+ en países en desarrollo.

Modelos institucionales:

Se refiere a los requerimientos institucionales que surgen de los diferentes enfoques al financiamiento y que se analizan en este reporte, a saber: (a) el Modelo de Registro REDD+/NAMA; (b) el Modelo de Fondo por mandato de la COP; y (c) el Modelo de Mercado REDD+.

Nivel de categoría o 'Tier':

Al aplicar la Guía de Buenas Prácticas de Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Bosques ('LULUCF') del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC), los países cuentan con opciones para calcular las emisiones GEI. El 'tier' representa niveles de complejidad metodológica en las que el nivel 1 es la metodología del cálculo más básico, el nivel 2 es intermedio y el nivel 3 es el más exigente en términos de complejidad y requerimientos de datos.

Niveles de referencia (emisiones):

Un nivel de referencia es sinónimo de una línea de base de asignación de créditos para ofrecer incentivos para un país participante REDD si las emisiones están por debajo de ese nivel.

Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT):

Constituido al amparo del CMNUCC y responsable de dar a la Conferencia de las Partes (COP) asesoría sobre asuntos científicos, tecnológicos y metodológicos.

Partes del Anexo 1.

Los países desarrollados listados en el Anexo 1 del CMNUCC que se comprometieron a devolver sus emisiones de gases de invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000, según el artículo 4.2(a). Las Partes del Anexo 1 también han aceptado objetivos de emisiones para el periodo 2008-12 según el Artículo 3 y el Anexo B del Protocolo de Kioto.

Partes que no figuran en el Anexo 1:

Todos los países que no figuran en el Anexo 1 del CMNUCC o en el Protocolo de Kioto. La mayoría de los países en desarrollo no son Parte del Anexo 1.

Plan de Acción Bali:

En diciembre de 2007, en Bali, la Conferencia de las Partes del CMNUCC adoptó el Plan de Acción de Bali que describe un proceso de dos años para finalizar un resultado convenido en 2009 en Dinamarca (Decisión 1(CP.13)). En el Plan de Acción de Bali, las Partes confirmaron su compromiso de atender el problema del cambio climático mediante, entre otras cosas, la inclusión de enfoques de políticas e incentivos positivos sobre temas relativos a REDD.

Programa de Inversión Forestal ('FIP'):

El FIP es un programa del Banco Mundial que busca apoyar esfuerzos REDD en los países en desarrollo mediante la entrega de financiamiento puente por adelantado para reformas de alistamiento e inversiones identificadas a través de esfuerzos nacionales de creación de estrategias de alistamiento REDD.

Protocolo de Kioto:

Protocolo adoptado en 1997 bajo el CMNUCC. El Protocolo de Kioto, entre otras cosas, fija objetivos vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto de invernadero por países industrializados. El primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto termina en 2012.

REDD+:

Reducción de emisiones de la Deforestación y degradación, gestión sostenible de los bosques, conservación y aumento de reservas.

Registro REDD+/(NAMA):

Mecanismo que administra y supervisa la operación de un sistema electrónico en el que los países en desarrollo registran sus acciones REDD+ (Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas) y los países desarrollados introducen su apoyo financiero para las acciones REDD+ que se hayan registrado.

Reporte de Evaluación de Opciones REDD:

Reporte preparado para el gobierno de Noruega que evalúa temas fundamentales para un futuro mecanismo REDD dentro del CMNUCC y da cuenta de algunas de las opciones cruciales que será necesario elegir acerca de REDD en la COP-15 y después. Es posible tener acceso al reporte en www.redd-oar.org.

Sistema MRV:

Para los países en desarrollo, el conjunto de principios, reglas, lineamientos y métodos para monitorear, reportar y verificar las acciones REDD+ comparando con niveles de referencia (emisiones); para los países desarrollados, el conjunto de principios, reglas, lineamientos y métodos para monitorear, reportar y verificar la asistencia financiera y técnica comparando con recursos comprometidos para el diseño e implementación de acciones REDD+.

Meridian Institute

El Meridian Institute es una organización no lucrativa cuya misión es ayudar a la gente a resolver problemas, tomar decisiones con conocimiento de causa y encontrar soluciones para algunos de los problemas más complejos y controvertidos. La misión de Meridian se logra mediante la aplicación de enfoques de colaboración para resolver problemas, incluyendo facilitación, mediación, y otros servicios estratégicos de consulta. Meridian trabaja a nivel local, nacional e internacional y se centra en una amplia gama de temas relacionados con medio ambiente, ciencia y tecnología, agricultura e inocuidad de alimentos, sostenibilidad, estabilidad mundial y salud. Para más información visite <http://www.merid.org>.

Meridian Institute
1920 L Street NW, Suite 500
Washington, DC 20036 USA
Phone: +1 202-354-6440
Fax: +1 202-354-6441
www.merid.org



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

REDD+ Evaluación de Opciones Institucionales

Facilitado por
Meridian Institute

