

Resumen Ejecutivo Intercambio Sur-Sur

Guadalajara, México
11 al 13 de Agosto de 2015

Experiencias y retos de Latinoamérica y el Caribe hacia la implementación de REDD+

1. INTRODUCCIÓN

Los países de Latinoamérica y El Caribe han alcanzado avances significativos en los elementos establecidos por CMNUCC bajo el Marco de Varsovia para la implementación de REDD+ y el acceso a pagos por resultados. El año pasado, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y México presentaron sus niveles de referencia de emisiones forestales ante la CMNUCC y Brasil y México han construido significativa experiencia a través de su proceso de revisión. Igualmente se ha progresado en la definición de aspectos legales sobre varios pilotos de pagos por resultados para REDD+ en países como Costa Rica, Perú y Chile, y adicionalmente países como Ecuador y México han avanzado en gran medida en el desarrollo de sus Estrategias Nacionales y/o Planes de Acción.

Sin embargo, a pesar de estos avances, los países de la región enfrentan retos comunes frente a la implementación del Marco e Varsovia para REDD+ y la articulación adecuada con diversos esquemas de pagos por resultados. En este contexto, el Programa ONU-REDD y la Comisión Nacional Forestal de México CONAFOR, consideraron relevante ofrecer nuevamente un espacio para el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre países

e identificación de retos, incluyendo aspectos técnicos, financieros y legales.

El intercambio ofreció un espacio para continuar fortaleciendo la cooperación Sur-Sur, que se inició con el taller de Quito del año pasado. Si bien este [primer intercambio](#) fue útil para fortalecer capacidades y conocer el nivel de avance de los países en sus estrategias y planes nacionales REDD+; el evento de Guadalajara sirvió no sólo para clarificar los vínculos entre los cuatro pilares, sino para identificar oportunidades para mejorar la coordinación y coherencia en los procesos de preparación de REDD+ a nivel local y para propiciar la discusión conjunta hacia posibles soluciones.

El evento contó con 83 participantes (48 hombres y 35 mujeres) de 15 países de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam. Estuvo estructurado en tres días y 10 sesiones temáticas, en las que los países fueron los protagonistas principales y a continuación se resumen los principales **puntos de discusión, resultados y mensajes claves** de las sesiones y grupos de trabajo.

2. POSIBLES RELACIONES DE LOS ELEMENTOS DEL MARCO DE VARSOVIA PARA REDD+

Para abordar este tema se realizó un [panel con presentaciones de Brasil, Ecuador y México](#), durante el cual se identificó que las decisiones del Marco de Varsovia permiten entender mejor cómo se relacionan los pilares de preparación a REDD+, ya que estas definen procesos claros y articulados que serán críticos para solicitar pagos por resultados en el marco de la CMNUCC.

En el proceso de definición de los vínculos entre los pilares de REDD+, los países coinciden en que la **ENREDD+ es el paraguas que ampara los otros pilares**, aunque se identifican relaciones importantes entre los cuatro elementos.

Se identificó que las decisiones que cada país toma respecto al **alcance** (actividades elegibles REDD+), **escala de implementación** y **causas de deforestación priorizadas** tienen implicaciones importantes en el desarrollo de los cuatro pilares de preparación para REDD+ y la posterior implementación de medidas y acciones.

3. INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS EN EL MARCO DE POLÍTICAS NACIONALES

Chile, Ecuador, Costa Rica y México compartieron sus [experiencias en la integración de PAMs](#) a través de breves presentaciones. Posteriormente la experta, María Dolores Almeida, Ex Viceministra de Finanzas de Ecuador, hizo una intervención donde recalzó la importancia de involucrar altas instituciones de gobierno para **gestionar conjuntamente proyectos de financiación**, hablar en lenguaje de los financistas sobre los beneficios económicos y costos de implementación, e involucrar también el sector privado y la academia.

Como mensajes claves de la sesión se destacaron:

- **Las causas de deforestación son múltiples**, y no provienen solo del sector forestal, por tanto el **diseño de PAMs es una gestión conjunta entre diferentes instituciones del Estado** que requiere voluntad política al más alto nivel. En este sentido REDD+ debe fortalecer y/o potenciar acciones de políticas y programas de inversión ya existentes.

- Los países que han logrado clarificar la visión estratégica sobre REDD+, han podido vincular mejor las medidas REDD+ con políticas o programas existentes. Algunos ejemplos relevantes son México con el desarrollo rural sostenible y la ganadería, y Ecuador con la transformación productiva.
- Las PAMs pueden ser diseñadas bajo un enfoque de paisaje, con mayor importancia de lo local hacia lo nacional, con intervenciones diversas y complementarias entre sí que contribuyan a políticas y objetivos nacionales definidos, **siendo REDD+ un medio para alcanzar los mismos y no un fin**.
- Es crucial priorizar las medidas y acciones junto con otras instituciones y actores claves en la implementación como ministerios de Agricultura y Hacienda, gobiernos regionales y locales, sector privado y academia.
- Se resaltó el rol de los Ministerios de Hacienda/ Finanzas para estructurar el financiamiento y alinear políticas económicas y fiscales con objetivos REDD+ buscando complementar o incentivar acciones público-privadas.
- Se reconocieron las dificultades de los Ministerios de Ambiente en trabajar con Hacienda y otros actores relevantes para generar propuestas de políticas “bancables”, co-financiadas con recursos nacionales, y con posibilidad de implementación a escala nacional para promover un cambio real en las tendencias de deforestación.

4. ASPECTOS LEGALES DE REDD+

La discusión sobre aspectos legales se centró en los retos que presentan los países con panelistas de Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú. En este sentido los países buscan clarificar el marco legal para REDD+ e identifican desafíos entre la **vinculación de las decisiones de Varsovia y los marcos jurídicos a nivel local**, incluyendo cómo ejecutar acuerdos inter-institucionales y articular marcos legales **nacionales y sub-nacionales**.

Los principales retos comunes identificados son el estatus legal la **titularidad del carbono y la tenencia de la tierra**; a través de qué **arquitecturas financieras** se canalizarán los pagos por resultados; y cuál será la institución fondo o **mecanismo encargado de la distribución de beneficios**.

Se identificó que hay elementos de la implementación de REDD+ que necesitan seguridad jurídica para la preparación e implementación de políticas y medidas. Igualmente que hay aspectos cuyas implicaciones legales están definidas según el esquema de financiamiento, por ejemplo la compra venta de unidades de reducción de emisiones.

5. RETOS DEL FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS Y MEDIDAS DE REDD+ Y DEL MANEJO DE OPCIONES DE PAGO POR RESULTADOS

En esta sesión [Colombia, Costa Rica, Brasil y Perú dieron presentaciones introductorias](#) sobre sus experiencias. Posteriormente, la audiencia trabajó en grupos para discutir desafíos frente al financiamiento de Políticas y Medidas, donde las principales conclusiones fueron:

- **Acercamiento al sector financiero “rural”.** Los países ven necesario y han iniciado acciones para acercarse al sector financiero relacionado con actividades agropecuarias, bajo el reconocimiento que algunos de sus instrumentos están relacionados con el cambio de uso del suelo. Sin embargo, en estos acercamientos existen problemas para manejar de un mismo lenguaje, incluso para poder mantener un diálogo.
- **Distintos tipos de financiamiento para distintos “usuarios”.** Es preciso visualizar distintas fuentes de financiamiento para diversos usuarios y necesidades, e identificar actores desde el lado de la oferta y demanda. Los instrumentos para movilizar recursos deben ser flexibles y adaptarse a las características de cada sector.
- **Rol del Estado como catalizador de un financiamiento coherente.** El Estado puede mejorar la inversión pública a través de la coordinación intra-sectorial con miras a inversiones consistentes con los objetivos REDD+; y además actuar como fuente de financiamiento para armonizar el uso de los recursos con objetivos de REDD+.
- **Líneas de crédito y el sector privado como agentes clave.** Gran parte del financiamiento vinculado a cambios de uso del suelo está relacionado con actividades que causan emisiones. Estas actividades pueden o no estar relacionadas con el sector privado, es clave ver esa relación y verificar posibles alternativas de financiamiento.

En un grupo de trabajo paralelo, los países también discutieron los **retos de armonizar varios esquemas de pagos por resultados** los cuales presentan requerimientos muy exigentes e inconsistentes entre sí y a menudo con los del Marco de Varsovia bajo la CMNUCC, lo que para los países tiene altos costos de implementación y puede resultar poco atractivo.

Al respecto los países participantes formularon algunos **posibles elementos de solución:**

- **Los países deben crear estructuras eficientes para alojar fondos nacionales e internacionales.** El financiamiento de fuentes nacionales es importante para asegurar la sostenibilidad. Una herramienta única a nivel nacional puede ser más eficiente, pero el reto es que cumpla con los requisitos de las diferentes fuentes de financiamiento. También hay que asegurar que esta herramienta facilite la canalización de recursos hacia las acciones en terreno.
- **Lograr la coordinación del apoyo en el esquema emergente es la responsabilidad de los países REDD+.** Esto incluye definir objetivos claros y crear una estructura funcional. Los países deben definir claramente sus necesidades y ver qué opciones resultan costo-efectivas y cuáles no. En este sentido resalta la importancia de un marco general de financiamiento, que para muchos países está definido en la Estrategia REDD+.
- Frente al reto de cómo iniciar el proceso y asegurar la inversión necesaria para empezar a lograr resultados o pasar el “valle de la muerte” sin acceso a financiamiento ex ante: **bajo la CMNUCC se ha establecido que tiene que haber apoyo ex ante.** Puede haber un pago anticipado, no todo debe llegar al final. Algunos ejemplos son el acuerdo con Noruega con sus hitos de políticas (Perú) y el FCPF con sus pagos por adelantado de hasta 20%.

6. LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA PREPARACIÓN DE LOS NIVELES DE REFERENCIA DE EMISIONES FORESTALES (NREFs) Y DEL ANEXO TÉCNICO PARA ACCESO A FINANCIAMIENTO

Los delegados de Brasil, Colombia, México y Perú expusieron sus lecciones aprendidas frente a los NREFs, los retos para la inclusión de nuevas áreas/actividades, y

sus pasos frente a la preparación del anexo técnico. Así mismo, Walter Oyarzabal, experto del proceso de revisión técnica de Brasil, compartió puntos clave de este proceso y Marieke Sandker de FAO explicó los desafíos frente al anexo técnico del BUR y su relación con el NREF.

A continuación los **puntos clave a considerar** tras las discusiones:

- Es crucial **construir el NREF con capacidades técnicas nacionales**. Crear/fortalecer capacidades en las instituciones encargadas para el monitoreo de bosques y el nivel de referencia es clave, esto permitirá al país responder a revisiones técnicas y mejorar el NREF por etapas con una visión que contemple necesidades a corto, medio y largo plazo.
- La **coordinación inter-institucional** debe darse tanto a nivel de unidades técnicas como de decisores políticos.
- Debe haber **consistencia entre NREF, SNMB y I-GEI**, ya que los datos para la construcción del NREF salen del SNMB.
- Algunos desafíos adicionales incluyen la **integración de NREF sub-nacionales hacia un NREF nacional y la inclusión de actividades** más allá de la deforestación (degradación y otras); así mismo los acuerdos nacionales acerca de la definición de bosque; y las sincronizaciones internas con los varios reportes.
- Para dar institucionalidad a los procesos MRV y garantizar su continuidad es necesario establecer **normas y protocolos claros** y consensuados entre las instituciones vinculadas a nivel gobierno.

7. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SALVAGUARDAS

Steven Swan, experto Global en Salvaguardas del Programa ONU-REDD hizo una [presentación introductoria](#) con énfasis en facilitar el enfoque de país para salvaguardas de REDD+. Posteriormente los delegados de los diversos países trabajaron en grupos para abordar las consideraciones técnicas y financieras para la implementación de las salvaguardas; la preparación de los resúmenes de información de acuerdo a la decisión del SBSTA 42; y las perspectivas de la sociedad civil y los pueblos indígenas.

Daniela Rey, Experta de Climate Law & Policy y moderadora de la sesión, resumió así las **conclusiones**:

- La **interpretación del concepto de salvaguardas** y de cada una de las salvaguardas de Cancún, es crítico para poder avanzar en dar respuesta a los requerimientos de las salvaguardas de la CMNUCC
- Sobre las **relaciones entre pilares del Marco de Varsovia** hay un claro vínculo entre la estrategia nacional y las salvaguardas en tres aspectos: 1) al definir al alcance de las salvaguardas hay que considerar el enfoque de REDD+ que el país pretende implementar, plasmado en la EN; 2) en el desarrollo y diseño del SIS que debe proporcionar información en el contexto de la aplicación de las actividades REDD+; y 3) en el resumen de información que explicará el abordaje y respeto de las salvaguardas en las actividades REDD+.
- El involucramiento de la sociedad civil y pueblos indígenas es vital en el diseño y la definición de las salvaguardas, el diseño e implementación del SIS y del resumen de información.

8. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL MARCO DE VARSOVIA SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES (SNMB)

Chile, Colombia, Honduras y Paraguay compartieron sus [avances frente al SNMB](#), teniendo en cuenta sus contribuciones a otros pilares de REDD+, datos e insumos necesarios, y desafíos pendientes.

En resumen se destacó que la **implementación del SNMB es un proceso continuo** de mejora y que debe ser sostenible en el tiempo para mostrar el desempeño de REDD+ en el país, y se reiteraron los siguientes mensajes claves:

- **Funciones y puntos de importancia del SNMB frente a REDD+:**
 - › Apoyar a la toma de decisiones y a la preparación de la estrategia REDD+
 - › Demostrar el desempeño de la estrategia REDD+ (y/o de políticas nacionales forestales), por lo que representa una base para obtener pagos por resultados.

- › Generar los datos necesarios para la construcción del Nivel de Referencia Emisiones Forestales (I-GEI y otros) y contribuir a mantener la consistencia entre los reportes (CN, BUR, FRA, etc.)
- **Posibles puntos de relación del SNMB con el SIS:**
 - › Apoyo con datos para reportar sobre las salvaguardas sobre reversión y desplazamiento de emisiones
 - › Contribución al involucramiento de comunidades y pequeños productores en toma de datos y decisiones
 - › Mejoramiento del acceso a la información para el público y tomadores de decisiones (geoportales)
- **Desafíos pendientes**
 - › **Desafíos técnicos** e importancia de **seguir fortaleciendo capacidades nacionales** en monitoreo y asegurar la permanencia de los recursos humanos capacitados en los gobiernos/partes interesadas
 - › **Coordinación inter e intra-institucional** para mejorar la interoperabilidad de sistemas existentes y permitiendo el intercambio y uso de datos
 - › **Sostenibilidad financiera**, que requiere coordinación de actividades de monitoreo con planificación presupuestaria y planes operativos institucionales para lograr un financiamiento nacional
 - › **Participación y socialización** con los propietarios de los bosques, a través del monitoreo comunitario y la divulgación sobre los SNMB y su utilidad a diversos sectores.

9. ANÁLISIS DE DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE VARSOVIA PARA REDD+

En la sesión final los participantes resumieron en grupos temáticos los principales desafíos actuales:

Desafíos frente a la relación y secuencia de elementos y avance

- Los lineamientos de la CMNUCC deben ser contextualizados en cada país, y de acuerdo a los retos surgidos las soluciones planteadas serán diferentes.
- Son los países quienes deben definir su visión de REDD+ y mostrar beneficios más allá de lo forestal. La Estrategia Nacional es el paraguas de los diversos pilares del proceso REDD+.
- No existe una única manera de secuenciar los elementos, ya que los países tienen diversos niveles de avance en los distintos pilares.
- Es necesario asegurar la institucionalidad de los procesos de preparación y definir el marco legal para REDD+.
- Un reto adicional es lograr la sostenibilidad de procesos REDD+ con recursos nacionales e internacionales.

Implicaciones de distintas opciones de NREFs

- Las distintas opciones de pago por resultados pueden ser más exigentes que la misma CMNUCC en varios requerimientos lo que desincentiva la participación de los países.
- Las reglas son más impositivas que acordadas (Ej. mecanismos de revisión, cálculo o construcción de NREFs).
- Los países deberían tener discusiones y posiciones conjuntas para discutir frente a los donantes en vez de que ser este proceso se dé en la dirección contraria.
- Es necesario definir cómo se articulan los esquemas de mercado y no mercado y cuáles pueden ser las implicaciones para el desarrollo de los niveles de referencia.

¿Cómo guardar consistencia frente a diversos esquemas de pagos por resultados?

- **No todos los elementos bajo los diversos esquemas son coherentes y consistentes.** Más allá del tema de niveles de referencia, las mayores inconsistencias encontradas por los países son las siguientes:
 - › Las modalidades y mecanismos para la transferencia de recursos son diferentes y no todos están alineados a la CMNUCC, bajo la CMNUCC falta definir asuntos sobre precio, reglas de contabilidad (incertidumbre, riesgo de reversiones), tiempos/cronograma de pago (% ex ante vs. ex post), etc.
 - › El FCPF introduce el requisito de transferir titularidad sobre las reducciones de emisiones mientras que la CMNUCC no tiene tal requisito y menciona explícitamente que el reporte de resultados en el centro

de información no crea derechos u obligación de ningún tipo.

- › Hay duplicación en procesos de reporte y MRV para los diversos financiamientos (Ej. CMNUCCC y REM)
 - › Existen inconsistencias frente a salvaguardas y diferencias con FCPF, y también sobre el mecanismo de distribución de beneficios que bajo algunos esquemas es voluntario y bajo otros es obligatorio.
 - › Mientras la CMNUCC habla de trabajar para juntos para canalizar recursos en un modo adecuado, predecible, equitativo y equilibrado, se han negociado varios acuerdos bilaterales sin reglas claras o transparentes que apliquen a los países por igual.
 - › Tampoco hay claridad frente a las fases mezclando requisitos de preparación con pago por resultados.
- **Estas inconsistencias tienen consecuencias:** 1) Aumentan los costos de transacción para que los países participen en esquemas de pago por resultado; 2) Reducen la credibilidad de REDD+ como mecanismo internacional y la confianza en el proceso de la CMNUCC lo que a su vez reduce el incentivo de participar.
 - Como una **posible solución para eliminar estas inconsistencias** se planteó alinear los requisitos y procesos de todas las fuentes de pago por resultado con los procesos y criterios del Fondo Verde para el Clima. Se propone tratar establecer posiciones regionales para enviar al Fondo Verde y abordar con sus expertos estas incoherencias. Con este fin, se estimó útil realizar un estudio desde la región.

Financiamiento

- Se necesita apoyo ex ante para canalizar acciones que se traduzcan en beneficios para los actores locales
- Se necesita romper la burbuja de REDD+ para articular la oferta de un país con el fin de captar fondos. Lo anterior, con el fin de poder avanzar hacia una relación de corresponsabilidad entre donantes.
- Es necesario articular la oferta nacional para hacer una transición hacia una economía baja en carbono, integrando y vinculando políticas.
- Las negociaciones deben incluir actores desde una

agenda de Estado para elevar el nivel político de REDD+.

- La vinculación del sector privado requiere profundización en un taller aparte. Es necesario clarificar actores relevantes y posibles roles y hablar un lenguaje atractivo para éstos en términos de productividad.
- Dada la complejidad del tema se planteó necesario un taller específico sobre financiamiento.

Procesos participativos en relación al Marco de Varsovia

Desafíos identificados:

- Cómo asegurar la representatividad real de los interlocutores frente a sus pueblos y comunidades y que la información llegue a las bases
- Costos y requerimientos de la participación
- Cómo se garantiza el cumplimiento efectivo de los derechos a la participación
- La participación intersectorial se queda a nivel técnico pero no llega al nivel de ministros de otras carteras

Soluciones y oportunidades:

- Es necesario tener un claro plan de involucramiento
- Potenciar leyes de participación
- Aterrizar los compromisos a nivel local y territorial
- Es oportuno el acompañamiento de agencias de Naciones Unidas
- Se requiere el fortalecimiento de marco legal frente a la participación
- Trabajar en el fortalecimiento desde las bases
- Se levantó la necesidad de realizar un taller regional sobre participación de pueblos indígenas.

10. CONCLUSIONES GENERALES

Los países de LAC ven un importante avance en conocimientos y reconocen la importancia de los espacios de intercambio de lecciones aprendidas y experiencias. En especial un grupo de países, y entre ellos quienes han logrado un significativo avance estiman que existe ya la madurez suficiente para trabajar propuestas en bloque, ser más propositivos y buscar soluciones conjuntas a los

retos comunes que enfrentan de cara a la implementación del Marco de Varsovia y la implementación de diversos esquemas de pagos por resultados.

Los países insistieron en la necesidad de encontrar, desde lo nacional, coherencia y coordinación en especial en el tema financiero y los requerimientos de los diversos esquemas de pagos por resultados. En este punto se insistió en la importancia de buscar posicionamientos comunes, articular retos y trabajo entre países, sociedad civil y organismos involucrados para trabajar conjuntamente.

Para esto varios participantes plantearon la necesidad de trabajar en una estrategia de Cooperación Sur-Sur orientada más allá del desarrollo de capacidades y del intercambio de lecciones aprendidas al trabajo en posiciones conjuntas que permitan abordar los retos existentes frente a instancias como la CMNUCC y los donantes.

Se identificó la necesidad de profundizar intercambios, conocimientos y estrategias de abordaje frente a varios temas específicos: financiamiento, aspectos legales de REDD+, e involucramiento del sector privado y participación de pueblos indígenas.



Los recursos adicionales del taller, incluyendo el reporte completo y las presentaciones están disponibles en el espacio de trabajo del programa ONU-REDD (www.unredd.net) en el siguiente enlace:

<http://bit.ly/1LWsRL1>

Programa ONU-REDD. Septiembre de 2015. www.un-redd.org

PROGRAMA ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



PNUMA

Al servicio
de las personas
y las naciones

El programa de colaboración de las Naciones Unidas para la
reducción de emisiones de la deforestación y la degradación
de los bosques en los países en desarrollo (REDD+)

www.un-redd.org