

Alcance de Trabajo – Hacia un “Marco medible, notificable y verificable para la Gobernanza”

PROGRAMA ONU-REDD

1° de junio de 2009



Antecedentes

En un sentido amplio, las negociaciones de la CMNUCC tienen como fin generar un acuerdo con los países en desarrollo para ayudarlos a encontrar trayectorias de crecimiento bajas en emisiones de carbono. Para “cerrar el trato”, hay que abordar tanto el cambio climático como el desarrollo sostenible; se reconoce que en la actualidad la gobernanza es crucial para éste último y para alcanzar los ODM en un escenario de “desarrollo al estilo habitual”¹. Asimismo, la gobernanza será esencial para el cambio hacia trayectorias de desarrollo bajas en emisiones de carbono.

En gran parte de los países en desarrollo, en especial en África, la mayoría de las emisiones de gas de efecto invernadero provienen de fuentes terrestres, particularmente de áreas forestadas.² Así, los fondos destinados a medidas de mitigación ofrecerán una oportunidad para impulsar a los países a encontrar trayectorias de desarrollo bajas en emisiones de carbono. Los ingresos sostenibles potenciales a largo plazo generados por los mecanismos REDD+ se pueden traducir como incentivos para el cambio en el uso de la tierra y para una mejora del resguardo de los recursos forestales. No obstante, esto sólo se puede alcanzar si se comprende, se responsabiliza y se aborda a los impulsores socioeconómicos de la deforestación y la degradación forestal a nivel local a través de actividades alternativas que brinden los beneficios suficientes para motivar un cambio duradero.

Los usos actuales de los bosques, que generan altos niveles de emisiones, son con frecuencia una fuente importante de ingreso de divisas, de energía, seguridad de alimentos, nuevos asentamientos o empleos. La simple compensación de los “costos de oportunidad” específicos generados a las comunidades y países a través de los mecanismos REDD relacionados con la deforestación y la degradación forestal no será suficiente para mantener la reducción de las emisiones y del impacto de éstas; los pagos y las inversiones deberán fomentar alternativas bajas en emisiones de carbono. El cambio hacia un uso de los bosques que genere bajas emisiones requiere un análisis de cómo tales alternativas cumplen con los objetivos nacionales. Hasta hoy, muchas de las discusiones acerca de REDD se han enfocado en actividades de preparación y los asuntos técnicos relacionados con la medición de las emisiones actuales y las emisiones reducidas. Del mismo modo, la atención se ha dirigido a la estructura de los mecanismos financieros necesarios a nivel internacional para transferir pagos de países desarrollados a países en desarrollo para la reducción de emisiones. Sin embargo, tal reducción tendrá lugar a nivel local, y los asuntos tales como la gobernanza y los medios de

¹ La gobernanza genera el “ambiente propicio” para la realización de los ODM y, en particular, la eliminación de la pobreza. El género, la gobernanza y los servicios básicos están inextricablemente interconectados. En la Cumbre del Milenio de 2000, se llegó a un consenso que reconoció que la mejora en la calidad de las instituciones y procesos democráticos, así como el cambio de los roles del Estado y de la sociedad civil, en un mundo cada vez más globalizado, deben apuntalar los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza, conservar el medio ambiente y promover el desarrollo humano.

² La mitigación no se trata únicamente de reducir las emisiones. El nuevo secuestro de carbono es muy importante y un elemento esencial. El IPCC estima que de todo el potencial de mitigación terrestre rentable en África, la reducción de las emisiones forestales representa un tercio; el nuevo secuestro, otro tercio; y mejores prácticas agrícolas, otro tercio.

subsistencia serán cruciales si REDD ha de ser el ímpetu para el cambio hacia trayectorias de desarrollo bajas en emisiones de carbono.

En este contexto, una gobernanza buena y eficiente de los recursos forestales será el factor clave del éxito de las políticas y medidas de REDD. Tal gobernanza propiciará un ambiente que conduzca a alcanzar una reducción de emisiones predecible y duradera; asegurará que las políticas REDD brinden los incentivos suficientes y minimicen el impacto social negativo; y promoverá estructuras de provisión de servicios y pagos, dirigidas al desarrollo sostenible y a resultados relativos a la reducción de la pobreza. Los retos a la gobernanza son numerosos: sistemas de tenencia de tierras no respetados, captura de élites, marginalización de las partes, mecanismos no coordinados o corrupción; se puede hacer frente a ello con estrategias de desarrollo intersectoriales y coordinadas.

El apuntalar y reforzar la buena gobernanza significa seguridad de tenencia y seguridad en la aplicación de procesos. La gobernanza necesita estar basada en sistemas de tenencia claros y aplicables con respecto a la tierra y al carbono, así como en derechos a recursos bien definidos; hará énfasis sobre mecanismos entre múltiples interesados y el empoderamiento local; y estará basada en los principios de transparencia, inclusión, responsabilidad, coordinación, capacidad y aplicación de los procesos.

Alcance de trabajo

Se está reconociendo la importancia de la gobernanza para disminuir la incertidumbre sobre la reducción de emisiones provenientes de áreas forestadas, así como sobre el incremento del secuestro en todas las regiones. Mientras el aspecto práctico de monitorear la reducción de las emisiones ha sido el enfoque inicial de los parámetros “medibles, notificables y verificables”, los asuntos de gobernanza, medios de subsistencia y servicios proporcionados por los ecosistemas están surgiendo como elementos básicos en los sistemas con tales características. Los resultados de gobernanza de REDD tendrán que compararse con un conjunto de indicadores, y habrán de reportarse y verificarse a través de procesos transparentes que den como resultado la construcción eficaz de un “Marco medible, notificable y verificable para la gobernanza”.

Por ejemplo, el Proyecto de Ley de Energía Limpia y Seguridad Nacional de los EE.UU., aprobado por la Comisión de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes (recuadro a continuación), propone ciertos parámetros que los países REDD habrán de cumplir para participar en tal ley.

Extractos del Proyecto de Ley de Energía Limpia y Seguridad Nacional de los EE.UU (ACES) de 2009:

Párrafo 743.e.2 (Compensaciones a la Deforestación/Países elegibles):

[...] Los países en desarrollo que tengan la capacidad de participar en actividades internacionales de reducción de la deforestación a nivel nacional, incluyendo [...]:

(B) la capacidad institucional para reducir las emisiones por deforestación, incluyendo una gobernanza sólida de los bosques, así como mecanismos para distribuir de manera equitativa los recursos obtenidos de la deforestación para realizar acciones a nivel local

Párrafo 743.e.3 (Compensaciones a la Deforestación/Protección de intereses)

[...] asegurar el establecimiento y aplicación de los regímenes jurídicos, estándares y garantías de cada país que:

- (A) consideren debidamente los derechos e intereses de las comunidades y pueblos indígenas dependientes de los bosques y grupos sociales vulnerables;*
- (B) promuevan las consultas a las comunidades y pueblos indígenas dependientes de los bosques en las áreas afectadas y su participación como socios y partes principales, previo y durante el diseño, planeación, implementación, monitoreo y evaluación de actividades; y*
- (C) faciliten la repartición de ganancias y beneficios derivados de los créditos compensatorios internacionales con las comunidades y pueblos indígenas dependientes de los bosques.*

Además de reforzar las estructuras de gobernanza con el propósito de realizar sus propios cambios para el desarrollo, puede ser necesario que los países REDD establezcan indicadores de gobernanza de acuerdo con principios medibles, notificables y verificables fijados por países que autorizan créditos REDD en sus mercados de carbono (u otras respuestas locales al cambio climático), con el propósito de participar en sus mecanismos.

Dichos tales antecedentes, el Programa ONU-REDD está en posición de aportar contribuciones catalíticas sobre:

- Los puntos de entrada de REDD y su rol de liderazgo en trayectorias de desarrollo bajas en emisiones de carbono impulsadas a nivel local, y cómo éstas transforman o se alinean con estrategias nacionales de desarrollo ya existentes.
- La gobernanza de los bosques y el sistema de tenencia de tierras, llevando a cabo estudios sobre los marcos legislativos nacionales para REDD y, en particular, sobre sistemas de gobernanza de los bosques, tenencia de tierras y derechos de carbono. Se hará énfasis sobre
 - establecer vínculos con acciones en pro de los pobres y que tomen en cuenta las cuestiones de género

- ejecutar derechos claros, aplicables y justos
- vincular la tenencia segura con el principio del consentimiento previo e informado
- La gobernanza de pagos REDD por medio de la evaluación del reparto de servicios y las opciones de repartición de beneficios, incluyendo modalidades apropiadas, sociedades, canales y supervisión, dentro del marco de los derechos a los recursos.
- El impacto socioeconómico de las políticas y las medidas u opciones con las que se pretende poner alto a la deforestación y a la degradación forestal en comunidades locales y rurales dependientes de los bosques.
- Indicadores de gobernanza para marcos medibles, notificables y verificables
- La optimización del uso general de la tierra y la planeación a la luz del cambio climático, así como las oportunidades para mitigarlo y las necesidades de adaptación derivadas de éste.

Los resultados de este trabajo serán 1) una serie de documentos que brindarán análisis detallados y orientación práctica y 2) talleres y cursos de capacitación para desarrollar capacidades. El factor común en éstos será un enfoque sobre la contribución al desarrollo de un Marco medible, notificable y verificable para la Gobernanza e indicadores para evaluar las intervenciones de REDD, así como mejores prácticas para notificar y verificar tales indicadores.

Para alcanzar estos objetivos, el Programa ONU-REDD incrementará su presencia y programas en los nueve países piloto, así como en otros países REDD seleccionados para que faciliten estudios de caso; utilizará su poder de convocatoria y compromiso programático existente con las partes interesadas para organizar varias consultas con pueblos indígenas, representantes de comunidades dependientes de los bosques, poblaciones rurales, gobiernos, industrias extractivas, así como la comunidad de donantes.

El Programa ONU-REDD también se apoyará en el marco genérico del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD sobre el establecimiento de indicadores democráticos de gobernanza que tomen en cuenta las cuestiones de género y que funcionen en pro de los pobres. De manera más general, las actividades se basarán en la pericia de las agencias de las Naciones Unidas y su conjunto de actividades acerca de género, reducción de la pobreza, desarrollo de capacidades, impulsores a la inversión ecológica, agricultura y seguridad de alimentos. El Programa ONU-REDD procurará establecer vínculos con instituciones y organizaciones relevantes en países en desarrollo, y expandir los esfuerzos relativos a la gobernanza de los bosques, la agricultura y los recursos naturales que se están llevando a cabo. El alcance de trabajo también se servirá de la colaboración con expertos del sector, tales como la UICN, apoyada por Dinamarca, y sus actividades relativas a las políticas REDD en pro de los pobres, así como su trabajo en la *Asociación Pobreza y Medio Ambiente*, el *Governance of Forests Initiative's Draft Indicator Framework* del Instituto de Recursos Mundiales, el *Grupo sobre Aprendizaje de Gobernanza Forestal* del IIED, el trabajo del Instituto de Desarrollo Ultramarino (ODI) sobre REDD y sus resultados en pro de los pobres, y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas. El *Plan de Acción de la Unión Europea sobre aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales* y el *Diálogo Forestal de la Universidad de Yale* también documentarán el proceso. Además, el Programa ONU-REDD prevé que este trabajo represente un vínculo cercano a diversas iniciativas relacionadas con la gobernanza apoyadas por Noruega.

Para iniciar este trabajo, el Programa ONU-REDD ha financiado un informe que se publicó recientemente, encargado por el Terrestrial Carbon Group, titulado *Análisis de Antecedentes de los marcos regulatorios REDD*. Tal informe destaca los elementos de un marco jurídico para REDD y analiza las actividades que la selección de países desarrollados y en desarrollo – incluyendo a aquéllos en donde el Programa ONU-REDD está activo – están llevando a cabo para generar marcos legislativos y de políticas para propiciar las actividades REDD. El informe hace énfasis en la importancia de los asuntos de gobernanza y será utilizado como punto de partida para el trabajo de ONU-REDD en esa área.

Actividades viables y agenda

Junio - septiembre 2009: Ejercicios de mapeo; identificación de socios internos y externos; fomento de la cooperación local

Septiembre – Diciembre 2009: Consultas y análisis. Acuerdo sobre las actividades viables, preparación de los términos de referencia y conclusión de preparativos logísticos.

2010: Series de documentos de trabajo trimestrales y capacitación de las contrapartes nacionales para mediciones, notificaciones y verificaciones de la gobernanza y los indicadores sociales.

Bibliografía sugerida

Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks (sólo en inglés). 2009. Preparado para el Terrestrial Carbon Group.

Forest, Climate Change and Human Rights: Managing Risk and Trade-offs (sólo en inglés). 2008. Centro Internacional de Investigación Forestal

Forest Governance and Reducing Emissions from Deforestation and Degradation- Briefing paper (sólo en inglés). 2008. Chatham House

From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform. Rights and Resources Initiative. (sólo en inglés)

Governance for REDD (sólo en inglés). 2008. Kyoto :Think Global, Act Local Project

The Governance of Forests Initiative – an Introduction to the DRAFT Indicator Framework (sólo en inglés). Instituto de Recursos Mundiales, ICV, Imazon

Trabajos técnicos de la FAO sobre tenencia de la tierra - disponible en <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/es/>

Documentos de trabajo sobre el empoderamiento jurídico de los pobres. FAO - disponible en <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/es>

Documentos de trabajo sobre el programa de apoyo a los modos de vida sostenibles. FAO- disponible en <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/es>

Local Rights and Tenure for Forests (sólo en inglés). Iniciativa de los Derechos y los Recursos y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Making REDD work for the poor(sólo en inglés). 2008. Preparado por Peskett et. Al. por parte de la Asociación Pobreza y Ambiente.

Centro de Gobernabilidad de Oslo. Series de publicaciones sobre la gobernabilidad de la tierra (disponible en inglés en http://www.undp.org/oslocentre/overview/land_governance.html)

Peskett et al, *Risk and Opportunities for REDD*. Documento informativo (sólo en inglés).2007 Forest Policy and Environment Programme

Peskett et al , *The implications of Carbon Financing for Pro-Poor Community Forestry*. Documento informativo (sólo en inglés). 2007. Forest Policy and Environment Programme

Guía “Recursos de género para el cambio climático”.2009. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Seeing REDD: Forests, Climate Change Mitigation and the Rights of Indigenous Peoples (sólo en inglés). 2008. Programa para los Pueblos de los Bosques.

Strengthening Voices for Better Choices - Enhancing forest governance capacities at national and community levels (sólo en inglés). Serie de documentos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Tenure in REDD: Start-point or Afterthought? Natural Resource Issues No. 15. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo

Tropical Forest Tenure Assessment - Trends, Challenges and Opportunities (sólo en inglés). 2009. Iniciativa de Derechos y Recursos (Washington D.C.) y Organización Internacional de las Maderas Tropicales (Yokohama, Japón)

Towards pro-poor REDD: Building synergies between forest governance, equitable benefit sharing and reduced emissions through sustainable forest management in five tropical countries (sólo en inglés). UICN

