



global witness

Cómo generar confianza en REDD

El monitoreo más allá del carbono

Global Witness, diciembre de 2009.

Agradecimientos

En Global Witness nos gustaría agradecer el apoyo recibido del Programa de la ONU sobre REDD (ONU-REDD) para redactar este informe.

Global Witness Limited (Global Witness) es una sociedad sin fines lucrativos limitada por acciones y registrada en Inglaterra bajo el n° 2871809. Global Witness pone al descubierto y rompe los vínculos existentes entre la explotación de los recursos naturales y la financiación de conflictos, la corrupción y los abusos de los derechos humanos. Global Witness lleva a cabo investigaciones en países devastados por conflictos, corrupción y pobreza, y los descubrimientos que surgen de estas investigaciones se usan para informar a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Global Witness está reconocida como equivalente de una organización benéfica pública de EE.UU., según lo descrito en la Sección 509(a)(1) del Código de 1986 del Servicio de Impuestos Internos de EE.UU. (US Internal Revenue Service Code 1986).

ISBN: 978-0-9564574-2-4

© Global Witness Ltd., diciembre de 2009

Advertencia

Todas las opiniones expresadas en este informe pertenecen a Global Witness.

Este documento se ha imprimido en papel 100% reciclado.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Abreviaturas y términos | ii-iii |
| Resumen ejecutivo | 1 |
| 1 Introducción | 6 |
| 2 La gobernanza y el clima de riesgo | 9 |
| 3 El régimen climático internacional y el monitoreo de REDD | 12 |
| 3.1 La CMNUCC y la situación actual de las negociaciones | 12 |
| 3.2 Una REDD basada en el rendimiento, mediante un enfoque gradual con salvaguardas | 13 |
| 3.3 Definiciones para aclarar la MRV y la evaluación | 14 |
| 3.4 El monitoreo en el régimen climático actual | 15 |
| 3.5 El monitoreo más allá del carbono: el debate hasta la fecha | 17 |
| 4 Sistemas actuales que ofrecen lecciones para aplicar a REDD | 23 |
| 4.1 El Monitoreo Forestal Independiente (MFI) | 23 |
| 4.2 Los Sistemas para asegurar la legalidad del Plan FLEGT | 24 |
| 4.3 El Defensor del Pueblo de la Columbia Británica | 26 |
| 4.4 El Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) | 26 |
| 4.5 La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) | 27 |
| 5 El diseño de un sistema de monitoreo de REDD | 29 |
| 5.1 Alcance y características | 29 |
| 5.2 La participación de las partes interesadas | 30 |
| 5.3 Sistemas apropiados con métodos de baja tecnología | 30 |
| 6 El monitoreo independiente de REDD (MI-REDD) | 31 |
| 6.1 Razón: generar confianza mediante un sistema integral y coordinado | 31 |
| 6.2 La aplicación de las lecciones aprendidas del MFI al diseño del MI-REDD | 32 |
| 6.2.1 La participación y la transparencia | 32 |
| 6.2.2 El mandato y el monitor | 33 |
| 6.2.3 Lo que debería monitorearse | 34 |
| 6.2.4 La financiación | 39 |
| 6.3 El valor añadido de MI-REDD para la MRV y la evaluación | 40 |
| 6.4 Un enfoque regional para solucionar el problema de las fugas | 42 |
| 7 Conclusiones y recomendaciones | 43 |
| Anexo: Índices de riesgo de Coface | 46 |
| Bibliografía | 48 |
| Recuadros | |
| Recuadro 1: La gobernanza y REDD (ONU-REDD, 2009c). | 19 |
| Recuadro 2: Monitorear más que el carbono (FCPF, 2009). | 20 |
| Recuadro 3: El monitoreo independiente del Plan FLEGT. | 25 |
| Recuadro 4: La auditoría del MDL. | 27 |
| Recuadro 5: La participación de las diferentes partes interesadas en la ITIE. | 28 |
| Recuadro 6: Criterios mínimos que se proponen para el MI-REDD. | 34 |
| Tablas | |
| Tabla 1: Países que participan en ONU-REDD y la FCPF. | 6 |
| Tabla 2: Índices de riesgo asignados por Coface a 41 países REDD. | 11 |
| Tabla 3: Cuestiones principales de monitoreo para la implementación de REDD. | 35 |
| Figuras | |
| Figura 1: Clasificación de los 37 países de la FCPF respecto a dos de los indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial. | 9 |
| Figura 2: Estimación de la proporción de exportaciones madereras legales e ilegales desde 15 países REDD en 2007. | 10 |
| Figura 3: La relación entre la MRV-C y el monitoreo para contribuir a la implementación de REDD. | 18 |
| Figura 4: El alcance y las características de un sistema de monitoreo de REDD. | 29 |
| Figura 5: Sistema propuesto para el monitoreo de REDD. | 32 |

Abreviaturas y términos

| | |
|--------|--|
| AMMA | Acuerdo Multilateral sobre Medio Ambiente |
| AVA | Acuerdo Voluntario de Asociación |
| CIFOR | Centro de Investigación Forestal Internacional |
| CITES | Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>) |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático |
| Coface | Aseguradora de créditos a la exportación que administra las garantías públicas a la exportación por cuenta del Estado francés |
| CP | Conferencia de las Partes de la CMNUCC, el órgano supremo |
| CP/RP | Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes, el órgano supremo del Protocolo de Kioto |
| F/R | Forestación y reforestación |
| FAO | Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (<i>UN Food and Agriculture Organisation</i>) |
| FCPF | Facilidad de Partenariado Forestal de Carbono del Banco Mundial (<i>Forest Carbon Partnership Facility</i>) |
| FERN | Red de Recursos de los Bosques y la Unión Europea (<i>Forests and the European Union Resource Network</i>) |
| FIP | Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial (<i>Forest Investment Program</i>) |
| FLEG | Plan de Acción de Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales (<i>Forest Law Enforcement and Governance</i>) |
| FLEGT | Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (<i>EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>) |
| GCE | Grupo Consultivo de Expertos |
| GEI | Gas de efecto invernadero |
| GPS | Sistema de posicionamiento global (<i>Global positioning system</i>) |
| GTECLP | Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (CMNUCC) |
| IPCC | Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>) |
| ITIE | Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas |
| ITIEL | Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas de Liberia |
| JIC | Comité de Aplicación Conjunta (<i>Joint Implementation Committee</i>) adscrito al FLEGT-UE |

| | |
|--------------------------------|--|
| LATF | Equipo especial del Acuerdo de Lusaka (<i>Lusaka Agreement Task Force</i>) |
| MDL | Mecanismo para un desarrollo limpio |
| MFI | Monitoreo Forestal Independiente |
| MI-FLEG | Monitoreo Independiente del FLEG |
| MI-REDD | Monitoreo Independiente de REDD |
| MMAP | Medidas de mitigación adecuadas a cada país |
| MRV | Medición / monitoreo, reporte y verificación |
| MRV-C | MRV de reducción y absorción de emisiones y cambios en las reservas de carbono (<i>MRV de carbono</i>) |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental |
| ONU-REDD | Programa de la ONU sobre REDD (<i>programa conjunto de la FAO, PNUD y PNUMA</i>) |
| OSACT | Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico bajo la CMNUCC |
| OSC | Organización de la sociedad civil ^a |
| PAB | Plan de Acción de Bali |
| Partes incluidas en el Anexo I | Países desarrollados que figuran en Anexo I de la CMNUCC |
| PNG | Papúa Nueva Guinea |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PWYP | Hagan público lo que pagan (<i>Publish What You Pay</i>) |
| RCA | República Centroafricana |
| RCE | Reducciones certificadas de emisiones |
| RDC | República Democrática del Congo |
| REDD | Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación |
| REM | Resource Extraction Monitoring |
| R-PP | Propuesta para el plan de preparación (<i>de la FCPF del Banco Mundial</i>) |
| SAL | Sistemas para asegurar la legalidad (<i>del plan FLEGT</i>) |
| TAP | Panel de Asesoría Técnica de la FCPF (<i>Technical Advisory Panel</i>) |

^a En este informe se usa el término "sociedad civil", que incluye a las comunidades locales, pueblos indígenas, ONG locales e internacionales y, en general, a toda la población dependiente de los bosques.

Tipos de cambio: Las cifras de este documento se han convertido a dólares norteamericanos (US\$) utilizando <http://www.xe.com/>, un servicio que ofrece los tipos de cambio en un momento puntual. Por lo tanto, los tipos pueden variar.

Resumen ejecutivo

Por primera vez en la historia los bosques figuran entre los asuntos más importantes a tratar en el ámbito político. Este interés sin precedentes surge del reconocimiento de que la protección y regeneración de los bosques son fundamentales para combatir el cambio climático. El foco central de las prominentes negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es un mecanismo que otorgue incentivos por reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD). Se espera que REDD se convierta en una parte integral del nuevo acuerdo climático previsto y que incluya un sistema para monitorear las actividades y garantizar que éstas obtienen resultados.

El objetivo de este informe es contribuir al desarrollo de un sistema de monitoreo para REDD que tenga un mayor alcance que la mera medición, reporte y verificación de la reducción de emisiones y el carbono almacenado en los bosques (MRV-C). En este informe se identifican los retos de gobernanza y los riesgos a los que se enfrentan las inversiones por razón de la débil gobernanza y la gran ilegalidad que existe en los países REDD, y se ofrecen argumentos a favor de un sistema de monitoreo sólido y amplio. Se aclara también la terminología relativa a la MRV y se estudia el monitoreo del régimen climático actual, así como la situación de las negociaciones REDD y los desarrollos más generales relativos al monitoreo de REDD y la gobernanza. Posteriormente se consideran los sistemas existentes que ofrecen lecciones para aplicar a REDD, en especial el Monitoreo Forestal Independiente (MFI) y otros procesos como la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (ITIE). Basándose en las lecciones aprendidas de estos sistemas, en especial el MFI¹, este informe trata del alcance y las características de un sistema de monitoreo de REDD y propone el establecimiento de sistemas nacionales para el monitoreo independiente de REDD (MI-REDD) como parte de un sistema de monitoreo integral, con la participación de diversas partes interesadas, con el fin de conseguir una correcta implementación de REDD a nivel local y nacional.

Se espera que con el tiempo haya billones de dólares que lleguen a manos de naciones ricas en recursos forestales, pero que sufren de una gobernanza débil, corrupción, altos niveles de ilegalidad en el sector forestal, una aplicación de la gestión forestal defectuosa y un clima empresarial de alto riesgo. Nos enfrentamos a retos importantes en lo que se refiere a garantizar que el dinero se distribuye de manera equitativa entre los países REDD y dentro de ellos, con el fin de satisfacer diferentes necesidades de capacidades y basándose en un rendimiento y unos resultados fiables y bien monitoreados. Existe un riesgo elevado de distribución desigual, apropiación por parte de la élite, malversación de fondos, fraude relativo al carbono e incluso conflictos. Coface, la aseguradora francesa de créditos a la exportación, considera que, de los 40 países que participan en el Programa de la ONU sobre REDD (ONU-REDD) y la Facilidad de Partenariado Forestal de Carbono del Banco Mundial (FCPF, por sus siglas en inglés), 33 (83%) tienen un clima empresarial inestable y 13 (33%) tienen un alto índice de riesgo (dos no se llegaron a clasificar). Por eso, es inevitable que las inversiones REDD, en especial las del sector privado, se dirijan a los pocos países que ofrecen un ambiente más estable. Para que REDD funcione, los países deben ganarse la confianza de las partes interesadas, lo que incluye a los donantes, los inversores del sector privado, la sociedad civil y las comunidades locales. Esto dependerá de que haya unos sistemas sólidos, transparentes, responsables y equitativos, desarrollados con la participación de diversas partes interesadas. Un pilar fundamental de este enfoque sería un sistema de monitoreo amplio, capaz de evaluar el rendimiento y las reformas de la gobernanza, así como la aplicación y el cumplimiento de las salvaguardas que se están incorporando actualmente al marco REDD internacional.

Según el Plan de Acción de Bali, se espera que el nuevo acuerdo sobre el cambio climático prevea la medición, el reporte y la verificación (MRV) de medidas de mitigación adecuadas a cada país (MMA) por parte de los países en desarrollo, y se admite que REDD es un caso especial de las mismas. Aún se sigue negociando cómo se conseguirá esto, y el futuro de un acuerdo legalmente vinculante sigue estando en el aire, pero se espera que en la próxima conferencia sobre el cambio climático de Copenhague se llegue a un acuerdo sobre el marco

para REDD, que incluya aspectos operativos y asesoramiento sobre el monitoreo. Hasta ahora el debate sobre el monitoreo y REDD se ha centrado casi exclusivamente en la metodología para medir la reducción y absorción de emisiones y los cambios en las reservas de carbono (la "M" de MRV-C), pero la ONU-REDD y, más recientemente, los avances de la FCPF han encabezado el reconocimiento de que el monitoreo de REDD debe ir "más allá del carbono", no sólo para garantizar una implementación efectiva de REDD y obtener resultados, sino también para generar confianza en los sistemas nacionales y en el conjunto de REDD. Aunque está claro que el monitoreo de los cambios en la cobertura forestal y las reservas de carbono es una parte primordial de un sistema de incentivos basado en los resultados, por sí solo dicho sistema no podrá ofrecer una imagen real del impacto de REDD ni ayudará a las instituciones que se encargan de su implementación a evaluar el rendimiento e identificar los problemas relativos a su implementación. Se necesita un sistema integral para monitorear la implementación de REDD del nivel local al internacional, que trate los problemas de gobernanza y ayude a garantizar que se utilizan salvaguardas para proteger los derechos y la integridad medioambiental y solucionar el problema de la no permanencia y las fugas. El sistema debe ser amplio (dedicado a diferentes necesidades informativas), sólido, transparente, independiente, participativo, basado en la participación de las diversas partes interesadas y capaz de ofrecer comentarios y un aviso previo para detectar y corregir fallos. Para evitar fugas se necesitarán mecanismos de cooperación a nivel regional.

La experiencia del MFI, la ITIE y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, como el Protocolo de Montreal y la CITES, demuestra que todas las partes interesadas, incluidas la sociedad civil, las comunidades locales, el sector privado y los organismos de aplicación de la legislación, deberían estar involucrados en el proceso de diseño e implementación de los sistemas de monitoreo de REDD desde las etapas iniciales, lo que genera confianza y transparencia y, al involucrar a organismos internacionales que se ocupan de la aplicación conjunta de la legislación, como la INTERPOL y el Equipo especial del Acuerdo de Lusaka (LATF, por sus siglas en inglés), un organismo intergubernamental africano, se pueden reducir al mínimo los riesgos de que aparezcan nuevas formas de delincuencia medioambiental, como el fraude relativo al carbono, y se pueden buscar nuevas formas de combatir la corrupción y la malversación de fondos. Los sistemas nacionales de monitoreo de REDD deben ser adecuados y no basarse únicamente en una cara metodología de alta tecnología. Deberían utilizarse métodos económicos de baja tecnología, como la creación de redes que vinculen a las comunidades locales con los organismos de aplicación de la legislación utilizando el GPS, teléfonos móviles e Internet, que hasta ahora han resultado eficaces.

A pesar de ser la institución que está estableciendo el marco para REDD, la CMNUCC va a la zaga de ONU-REDD y la FCPF en lo que se refiere a la política y la práctica del monitoreo y la gobernanza. La última versión del modelo para las Propuestas para el plan de preparación (R-PP, por sus siglas en inglés) preparada por la FCPF, la cual utilizarán los países que participan en ambos mecanismos, marca la pauta para las estrategias nacionales. Dicha versión exige que los países realicen una evaluación del uso del terreno, la política forestal y la gobernanza, incluyendo la eficacia de los sistemas de aplicación de la legislación, para ayudar a identificar las causas principales de la deforestación y/o la degradación forestal y los enfoques más prometedores de la estrategia REDD. El modelo exige también el diseño de un sistema de monitoreo que incluya ideas (que surjan de un sistema integral o actividades coordinadas) sobre el monitoreo del sustento de las comunidades rurales, la conservación de la biodiversidad y "factores principales de gobernanza que guarden una relación directa con la implementación de REDD", así como ideas para evaluar los impactos de la estrategia REDD en el sector forestal. Es más, en este modelo se pregunta a los países cómo podría un sistema de monitoreo *"prever el establecimiento de un monitoreo y una evaluación independientes, que implicaran a la sociedad civil y a otras partes interesadas y que proporcionaran comentarios sobre las constataciones para mejorar la implementación de REDD"*².

Por contraste, la CMNUCC no ha logrado establecer unas disposiciones adecuadas y coherentes sobre el monitoreo en su último borrador, que supondrá la base de las

2 *"Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Preparation Proposal (R-PP) Template, R-PP v.3 (4 de septiembre de 2009).*

negociaciones de Copenhague. Éste se centra en la MRV de la reducción y absorción de las emisiones en la fase 3 de REDD, sin estipular disposiciones sobre el monitoreo adecuado durante las fases 1 y 2 o para el monitoreo de las salvaguardas que elabora, lo que no sólo reduce el valor de las salvaguardas, sino que también debilita la capacidad de REDD de conseguir su principal objetivo, la reducción de emisiones. A excepción de una disposición sobre la evaluación independiente de los sistemas y resultados, el proyecto de decisión redactado por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) en junio, que también se tratará en Copenhague, tiene un alcance igual de limitado. Estos graves fallos de la CMNUCC en lo que respecta al diseño del marco para un sistema de monitoreo de REDD deben corregirse en Copenhague, no sólo para evitar que se pierda lo conseguido por la FCPF y ONU-REDD, sino también para garantizar la integridad de la implementación de REDD durante las tres fases, así como la obtención de unos resultados que beneficien al clima. Si no se pudiera alcanzar un consenso sobre un marco adecuado y eficaz, sería preferible comenzar un proceso para desarrollar dicho marco en lugar de acordar disposiciones que sean retrógradas e inadecuadas.

Los requisitos actuales para el reporte según la CMNUCC son poco estrictos para los países en desarrollo, y únicamente las partes incluidas en el Anexo I (países desarrollados) están sujetas a una evaluación independiente. Aunque se espera que haya un acuerdo nuevo y los requisitos para el reporte sean más estrictos para algunos países en desarrollo, es posible que de las negociaciones de la CMNUCC no surja un sistema sólido de supervisión internacional independiente. Incluso si bajo la CMNUCC se estableciera un sistema de evaluación independiente de REDD por parte de expertos, parecido al que se utiliza actualmente para las partes incluidas en el Anexo I, éste sólo ofrecería cierto grado de supervisión. El sistema existente es bastante limitado en lo que se refiere a su capacidad de verificar realmente la información notificada. Asimismo, las revisiones a distancia de las comunicaciones nacionales entregadas por los gobiernos y las cortas visitas periódicas a un país no ofrecerían información exhaustiva sobre los problemas que ocurren sobre el terreno ni supondrían un sistema de aviso previo de riesgos y fallos. Además, si las comunicaciones nacionales sólo se entregan cada 6 años, según la propuesta actual, servirán de poco para monitorear la implementación de REDD. De la misma manera, la verificación de resultados (sobre el carbono y la cobertura forestal) y la auditoría de los fondos REDD nacionales no ofrecerán la amplia información necesaria para monitorear la implementación de REDD ni supondrán un sistema de aviso previo para prevenir o detectar riesgos y fallos. En conclusión, un sistema que dependa únicamente de los procesos de la CMNUCC no será apropiado para monitorear REDD.

No obstante, un sistema de monitoreo de REDD que incorporara un monitoreo independiente sólido a nivel nacional, basado en el modelo del MFI, sí podría ofrecer información exhaustiva y un sistema de aviso previo. El Monitoreo Forestal Independiente, que se ha desarrollado durante la última década para controlar las actividades de tala, el cumplimiento de la ley y la aplicación de la legislación forestal, es una herramienta creada precisamente para funcionar en situaciones de mala gobernanza. El MFI trata los temas de gobernanza y transparencia y contribuye a la aplicación de la legislación forestal al ofrecer información objetiva sobre el control de las actividades del sector forestal y ponerla a disposición del público. El monitor se concentra principalmente en misiones sobre el terreno y opera según lo dispuesto en un acuerdo oficial firmado con una institución anfitriona nacional, así que sus constataciones no son tan fáciles de ignorar. El MFI es, en realidad, una forma de monitorear los sistemas y la gobernanza, y se ha implementado ya en Camboya, Camerún, la República del Congo, Honduras y Nicaragua. Global Witness participó en el establecimiento y la implementación del MFI en cuatro de estos países y actualmente cumple las funciones de monitor independiente en Nicaragua. Existen otros dos proveedores de MFI, la ONG Resource Extraction Monitoring (REM) y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH). La propuesta que se hace en este informe de un sistema de monitoreo independiente de REDD (MI-REDD) a nivel nacional se basa en un análisis de la experiencia obtenida durante el diseño y la implementación del MFI que se presenta en el informe complementario de Global Witness titulado *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD*.

Los sistemas de MI-REDD nacionales basados en el modelo del MFI contribuirían a mejorar la gobernanza porque aumentarían la transparencia y el acceso a la información y mejorarían las capacidades y la credibilidad de las autoridades forestales y los organismos competentes de aplicación de la legislación. Ayudarían a generar confianza tanto hacia REDD como entre los diferentes países y podrían desempeñar un papel fundamental en la disminución de riesgos de reputación que pueden ocasionar la financiación de proyectos imperfectos o créditos fraudulentos de emisión de carbono. Es más, darían poder a la sociedad civil y ofrecerían una verificación independiente de la información que sería objetiva y sobre el terreno. Podrían ayudar a aclarar las preguntas sobre los derechos a los recursos, informar sobre si se respetan dichos derechos y ofrecer un método adicional de supervisión independiente al monitorear la distribución de los pagos de REDD. Los informes de un monitor independiente podrían ayudar a la FCPF y ONU-REDD con el diseño y la implementación de los programas en cada país y a los Paneles especiales de asesoría técnica establecidos por la FCPF con la evaluación de dichos programas. Si en el nuevo acuerdo sobre el cambio climático se establece un sistema de evaluación independiente parecido al que funciona por el Protocolo de Kioto, los informes del monitor podrían introducirse también en este mecanismo.

Al aplicar las lecciones aprendidas del diseño y la implementación del MFI, se han identificado los siguientes elementos fundamentales de un sistema de MI-REDD nacional:

- **La participación y la transparencia** Los sistemas de monitoreo independiente de REDD deben ser transparentes y participativos e involucrar a todos los actores pertinentes. Una medida preliminar fundamental es el proceso de generación de confianza, al igual que lo es el establecimiento de un mecanismo de análisis paritario (un comité de validación o evaluación con la participación de todas las partes interesadas) que ofrezca un espacio para el diálogo, valide los informes del monitor y asuma la propiedad de los mismos.
- **El mandato y el monitor** Es fundamental conseguir un buen diseño desde el principio. El MI-REDD necesitaría la misma condición de oficial pero independiente de la que disfruta el MFI y esto debería hacerse explícito en un contrato con la autoridad nacional pertinente. Se necesitaría un conjunto de criterios mínimos que garantizaran la calidad de los sistemas de monitoreo y un sistema de prioridades para decidir qué asuntos requieren una acción más inmediata. Los proveedores de monitoreo independiente deberían contar con una trayectoria probada de independencia, credibilidad, rigor y objetividad. El objetivo final sería que una o más organizaciones de la sociedad civil nacionales o locales asumieran este papel.
- **Lo que debería monitorearse** El MI-REDD debería monitorear la implementación de REDD y contribuir a la misma mediante la entrega de información basada en pruebas sobre aspectos relacionados con las políticas y los reglamentos, incluyendo la aplicación de salvaguardas, la transparencia, el compromiso y la responsabilidad, la aplicación de la legislación, los bienes y servicios, así como los ingresos, la distribución de los beneficios y los derechos.

El MI-REDD debería complementar y nunca sustituir a la obligación de un país de informar a la CMNUCC y a otras entidades internacionales como FCPF y ONU-REDD sobre los problemas relativos a la implementación de REDD. Tendría que ser independiente del sistema nacional de monitoreo pero funcionar en paralelo al mismo y formar parte del marco institucional. Podría colaborar con la MRV-C mediante la comprobación de que los encargados de llevar a cabo la medición, el reporte y la verificación están actuando adecuadamente y obteniendo los resultados esperados, así como mediante la identificación de las áreas que deben mejorarse. Podría también ayudar al fomento de capacidades, la recolección de datos sobre el terreno y la entrega de información precisa, completa, comparable y transparente que refleje la realidad sobre el terreno, así como ofrecer recomendaciones y asesoramiento sobre la mejora de las directrices de notificación y la solución de fallos en los sistemas. Una vez que el sistema de MRV estuviera totalmente operativo y funcionara sin problemas, el monitor podría trabajar de forma más intermitente y realizar sólo comprobaciones *in situ* para corroborar que el sistema sigue funcionando.

Los sistemas nacionales de MI-REDD deberían integrarse en el sistema general de monitoreo de REDD. Lo ideal sería que existiese un organismo internacional de coordinación para el MI-REDD, que se centrara en la perspectiva general, hiciera comparaciones entre los diferentes países, identificara los problemas e informara sobre los mismos a las instituciones pertinentes encargadas de la implementación de REDD a nivel nacional e internacional. Debería existir un sitio web único que abarcara las actividades de MI-REDD de todo el mundo (parecido a la plataforma web de REDD del sitio web de la CMNUCC), ya que esto ofrecería un medio para el intercambio de información y la polinización cruzada, y serviría de recurso de aprendizaje para los monitores independientes. Debería pertenecer a una entidad internacional, que podría ser el organismo de coordinación propuesto para el MI-REDD o incluso ONU-REDD.

El monitoreo independiente es económico. Basándose en la experiencia de Camerún, se ha calculado que el coste aproximado del establecimiento y funcionamiento de un programa eficaz de MFI durante un año sería de unos 630.000 dólares (US\$). Sin embargo, si se invirtiera más, se conseguiría cubrir una extensión mayor de bosque y se podría incorporar un mejor fomento de capacidades. El coste total del proyecto de monitoreo independiente de la República del Congo, que está gestionado por REM e incluye la formación de la sociedad civil, es de aproximadamente 1 millón de dólares (US\$) al año. Según el MFI vaya estando más establecido, los ingresos obtenidos del cobro de multas cubrirán los gastos con creces, mientras que la reducción de la corrupción y la ilegalidad mejorarán los impuestos y otros flujos de dinero para el Estado. El coste de establecer un MI-REDD probablemente sea mayor que el del MFI debido a la pericia técnica adicional con la que debe contar el equipo de monitoreo pero, como puede llevarse a cabo mediante controles *in situ*, el coste debería ser menor que el del seguimiento de la "cadena de custodia", que es más intensivo en lo que se refiere a la tecnología y los recursos humanos necesarios.

La experiencia del MFI demuestra que, para sustentar el proceso de diseño e implementación de REDD es mejor establecer cuanto antes los sistemas nacionales de MI-REDD. Por lo tanto, el MI-REDD debería incorporarse a las estrategias nacionales que ya se están desarrollando en la fase inicial de preparación mediante la FCPF y ONU-REDD, siempre que haya un buen sistema de MI-REDD en funcionamiento antes de que se realicen pagos considerables en las siguientes fases. La incorporación al modelo para las R-PP de una disposición para un monitoreo independiente y una evaluación que involucren a la sociedad civil sería un buen comienzo. Sin embargo, aquellos países que necesiten un fomento de sus capacidades para desarrollar los sistemas deberían recibir el apoyo adicional necesario.

La oportunidad que ofrece REDD no tiene precedentes, pero existen unos riesgos considerables. Para garantizar que cumple las expectativas y se convierte en parte de la solución para el cambio climático en vez de en parte del problema se necesitará un sistema de monitoreo en el que podamos confiar, un sistema sólido, amplio, transparente, integral, participativo, verdaderamente independiente y capaz de tratar las realidades de gobernanza sobre el terreno. Un sistema coordinado para el monitoreo independiente de REDD, diseñado según los sistemas existentes de MFI e incorporado al sistema de monitoreo general, no sólo contribuiría a ello sino que también ayudaría a reducir los riesgos de reputación y generar la confianza necesaria para que REDD funcione correctamente.

1. Introducción

Por primera vez en la historia los bosques figuran entre los asuntos más importantes a tratar en el ámbito político. Los bosques son fundamentales en cualquier solución global debido al reconocimiento generalizado de que la protección y regeneración de los bosques son fundamentales para combatir el cambio climático. Un componente fundamental de ello es REDD, el mecanismo internacional para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, que se está negociando como parte de un nuevo acuerdo climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Las negociaciones formales sobre REDD comenzaron en 2007 con el Plan de Acción de Bali (PAB), que dispone una hoja de ruta de dos años para la ronda más reciente de negociaciones sobre el cambio climático, que está previsto que culmine en un nuevo acuerdo de la XV Conferencia de las Partes (CP15) que tendrá lugar en diciembre de 2009 en Copenhague (CMNUCC, 2007). En el momento de redactar este informe resulta improbable que se termine un nuevo acuerdo vinculante en diciembre, pero cada vez parece más probable que exista un acuerdo sobre REDD que trate algunas disposiciones operativas, incluida cierta orientación sobre el monitoreo, así como su alcance y principios.

Aunque la CMNUCC aún tiene que finalizar el marco y las disposiciones específicas para un mecanismo REDD internacional, durante el último año o más se han ido desarrollando las estrategias nacionales mediante un proceso reiterativo de “aprendizaje sobre la marcha” gracias al Programa de la ONU sobre REDD (ONU-REDD), un programa conjunto de la FAO, PNUD y PNUMA³, y a la Facilidad de Partenariado Forestal de Carbono del Banco Mundial (FCPF)⁴. En la Tabla 1 se incluye una lista de los 40 países que pertenecen a ONU-REDD y la FCPF⁵. Aquellos países que van más adelantados en el proceso ya están buscando solución a las necesidades de monitoreo de la implementación de REDD y están informando de sus progresos en reuniones regulares de la FCPF y ONU-REDD.

Tabla 1: Países que participan en ONU-REDD y la FCPF.

| Miembros de ONU-REDD | | Participantes de la FCPF | | |
|--|---|--|--|--|
| Países piloto ⁱ | Observadores ⁱⁱ | África | América Latina | Asia-Pacífico |
| <p>África RDC Tanzania Zambia</p> <p>Asia Indonesia PNG Vietnam</p> <p>América Latina Bolivia Panamá Paraguay</p> | <p>América Latina Argentina Ecuador</p> <p>Asia Camboya Nepal Sri Lanka</p> | <p>Camerún* RCA RDC* Etiopía* Guinea Ecuatorial Gabón* Ghana* Kenia* Liberia* Madagascar* Mozambique República del Congo Tanzania Uganda</p> | <p>Argentina Bolivia* Chile Colombia* Costa Rica* El Salvador Guatemala Guyana* Honduras México* Nicaragua Panamá* Paraguay* Perú* Surinam</p> | <p>Camboya Indonesia RDP Lao* Nepal* PNG* Tailandia Vanuatu Vietnam*</p> |

i Seleccionados para ser países piloto debido a ciertos factores como la relación anterior con la ONU, el potencial de reducción de emisiones, la representación geográfica y el potencial de preparación para REDD.
ii Se incorporaron como observadores en octubre de 2009 y pueden participar en el programa global. Los programas nacionales no podrán desarrollarse hasta que se disponga de financiación adicional.
* El grupo original de los 20 países elegidos tienen un acceso prioritario a una subvención de hasta 3,6 millones de dólares (US\$) hasta junio de 2010, sujeto a la aprobación de sus R-PP y la debida diligencia.
Los países que aparecen en cursiva pertenecen tanto a la FCPF como a ONU-REDD.

3 El Programa ONU-REDD comenzó en septiembre de 2008 y está administrado por una Junta sobre políticas e implementado por una Secretaría establecida en Ginebra con la colaboración de tres agencias participantes. Incluye un programa internacional y 9 programas piloto nacionales. Recientemente cinco países más se unieron a ONU-REDD en calidad de observadores.
4 La FCPF comenzó en diciembre de 2007 en Bali. Está administrada por un Comité de participantes y una Asamblea de participantes y gestionada por el Equipo de gerencia de la FCPF del Banco Mundial. Actualmente hay 37 países REDD que participan en la Facilidad.
5 Las estrategias y los programas de los 40 países se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, según la fecha en la que cada país se incorporó a ONU-REDD y/o la FCPF y sus circunstancias nacionales.

La motivación principal que impulsó REDD fue la de establecer un mecanismo de financiación económico basado en los resultados de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal. Desde que comenzaron las negociaciones, se ha admitido que las reducciones de las emisiones y la absorción de los gases de efecto invernadero (GEI) deben medirse, notificarse y verificarse, esto es, que los cambios en la cobertura forestal y las reservas de carbono deben monitorearse, ya que esto es lo que finalmente determinará la cuantía de los pagos. Al principio, la opinión imperante en las discusiones tanto dentro como fuera de la CMNUCC era que un sistema de pagos basados en el monitoreo del carbono (MRV-C) sería apropiado para conseguir el objetivo primordial de reducir las emisiones. La atención se concentraba en la metodología de la detección remota y la contabilidad del carbono (la "M" de MRV-C), y las necesidades más generales de monitoreo para sustentar la implementación de REDD se ignoraron en buena parte. No obstante, esta situación ha cambiado durante el último año, al menos en las negociaciones fuera de la CMNUCC, gracias a un debate sobre políticas que comenzó con ONU-REDD. Tanto ONU-REDD como la FCPF están desarrollando políticas y directrices sobre sistemas de monitoreo generales para REDD que traten la gobernanza además de otros asuntos, incluyendo el monitoreo y la evaluación independientes y la participación de todas las partes interesadas, lo que se ha manifestado más recientemente en el modelo de la FCPF para las Propuestas para el plan de preparación (R-PP, por sus siglas en inglés).

El modelo para las R-PP considera que, además de la medición, el reporte y la verificación del efecto que tiene la estrategia REDD sobre las emisiones de GEI, un "componente principal de la preparación para REDD" es un sistema que monitoree *"las causas de la deforestación y la degradación forestal, así como otras variables que son pertinentes para la implementación de REDD"*. Dichas variables incluyen *"importantes factores de gobernanza que guardan una relación directa con la implementación de REDD en el país en cuestión"*, así como el sustento de las comunidades rurales, la conservación de la biodiversidad y una evaluación de los impactos que la estrategia REDD tiene en el sector forestal (FCPF, 2009).

Lamentablemente, el progreso alcanzado fuera del marco de la CMNUCC en el desarrollo de los sistemas de monitoreo que van "más allá del carbono" no se ha correspondido con el progreso que se ha alcanzado dentro. A pesar de que el texto de negociación que surgió de la ronda más reciente de negociaciones en noviembre de 2009 en Barcelona incluía disposiciones sobre salvaguardas que trataran el problema de la gobernanza, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, la biodiversidad, la conservación de los bosques naturales, y la no permanencia y las fugas, no existe disposición alguna para monitorear dichas salvaguardas. Al contrario, el texto se centra en la MRV-C y no refleja la evolución de las políticas externas a la CMNUCC, que están estableciendo las normas de unos sistemas de monitoreo generales que aborden todos los aspectos de la implementación de REDD, incluida la gobernanza.

El reconocimiento de que los sistemas de monitoreo deberían abordar la gobernanza surge del hecho de que la mayoría de los países REDD se enfrentan a graves dificultades de gobernanza. Síntomas de ello son la gran ilegalidad que reina en la industria de la tala y el "clima de riesgo" para los inversores. Si no se soluciona el problema de la gobernanza, REDD sencillamente fracasará.

Una forma de tratar el problema de la gobernanza y a la vez generar confianza en los programas REDD nacionales es mediante el desarrollo de sistemas para el monitoreo independiente. Existe el precedente de la metodología diseñada para el Monitoreo Forestal Independiente (MFI), una herramienta diseñada para monitorear la tala, el cumplimiento de la ley y la aplicación de la legislación forestal en situaciones de mala gobernanza. El MFI ha ido evolucionando durante los diez años que ha estado en funcionamiento, y actualmente opera en cuatro países. La importancia del MFI y el reconocimiento internacional que ha obtenido quedan ilustrados por su inclusión en los Sistemas para asegurar la legalidad que se están estableciendo como parte de la Iniciativa de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés). La experiencia en el diseño y la implementación del MFI ofrece una variedad de lecciones útiles para desarrollar sistemas

nacionales de monitoreo independiente de REDD. Esta experiencia se describe con detalle en el informe complementario titulado *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD* (Global Witness, 2009).

En este informe primero se examina la gravedad de los problemas relacionados con la gobernanza en los países REDD y el clima de riesgo para los inversores. Más tarde se describe la situación de las negociaciones actuales sobre REDD, se aclara la terminología sobre la MRV y se describe el monitoreo en el régimen climático actual, antes de tratar el debate hasta la fecha sobre el monitoreo de REDD y la gobernanza. Se analizan también diversos sistemas existentes que ofrecen lecciones para REDD, incluido el MFI, y se tratan el alcance y las características de un sistema de monitoreo de REDD. Finalmente, se trata el monitoreo independiente de REDD (MI-REDD), aplicando las lecciones aprendidas durante los diez años de experiencia de MFI al diseño de los sistemas nacionales de MI-REDD propuestos, que se incorporarían a un sistema integral de monitoreo de REDD que abarque desde la escala local hasta la internacional.

2. La gobernanza y el clima de riesgo

“La buena gobernanza permitirá que se cree un ambiente propicio para el cumplimiento previsible y duradero de reducciones de emisiones” (ONU-REDD, 2009c).

Las cantidades necesarias para implementar REDD se han estimado en 2 billones de euros (€) para financiar las actividades preparatorias de 2010 a 2015, 13-23 billones de euros (€) por los resultados basados en indicadores sustitutos (suponiendo un 25% de la implementación de REDD) para el mismo periodo y 7-14 billones de euros (€) al año para 2020 por las reducciones y absorción de emisiones totalmente medidas, notificadas y verificadas (suponiendo un 50% de la implementación de REDD) (Streck *et ál.*, 2009⁶).

Existen retos considerables a la hora de garantizar que este dinero se distribuya equitativamente tanto entre los diferentes países REDD como dentro de los mismos, con el fin de afrontar diversas necesidades de capacidades, y teniendo en cuenta un rendimiento y unos resultados fiables y bien monitoreados. En la mayoría de los países REDD la gobernanza es débil y la corrupción endémica. La ilegalidad está muy extendida en la industria maderera y el riesgo para los negocios es alto. Un monitoreo eficaz sería una herramienta fundamental para tratar estos retos, así que los sistemas deben diseñarse e implementarse correctamente.

Para ilustrar el alcance de la corrupción y la falta de responsabilidad en muchos de los países REDD, se eligieron dos indicadores de un estudio sobre la gobernanza en 212 países llevado a cabo por el Banco Mundial: “control de la corrupción” y “voz y rendición de cuentas”⁷. Se clasificaron entonces los 37 países que participan en la FCPF. El 80% de estos países quedó en la mitad inferior de la clasificación y casi 30% en el cuarto inferior, lo que ejemplifica tanto el riesgo potencial de que se malversen los fondos para la preparación de REDD como la magnitud de la tarea futura para reforzar la gobernanza.

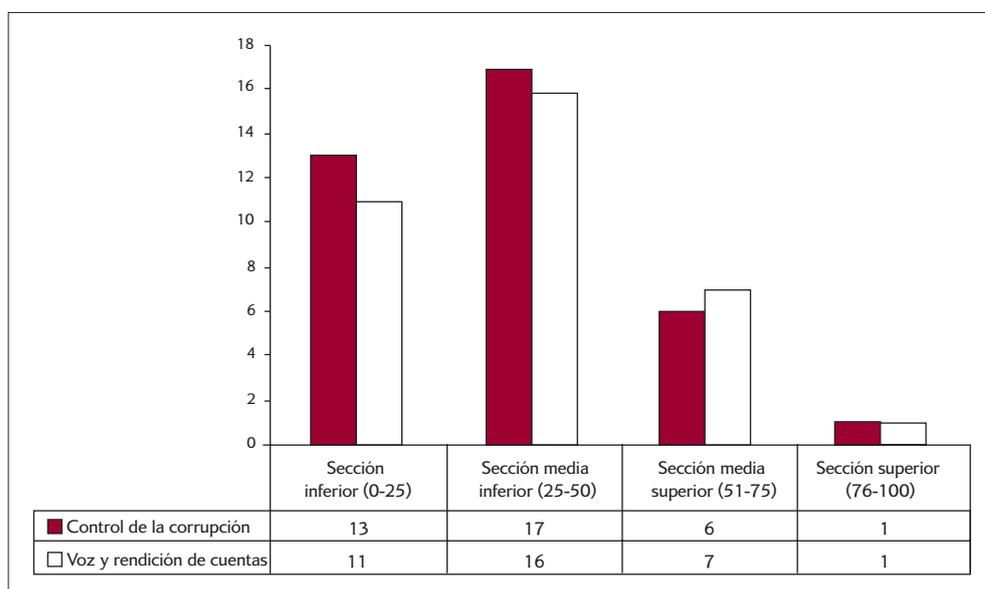


Figura 1: Clasificación de los 37 países de la FCPF respecto a dos de los indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial.

El 80% de los países seleccionados quedaron clasificados en la mitad inferior de un estudio sobre los indicadores de gobernanza llevado a cabo por el Banco Mundial en 212 países, lo que indica el alcance de los problemas derivados de la corrupción y los fracasos de la gobernanza. Casi 30% de los países se encuentra en el cuarto inferior.

⁶ Resumen del informe preliminar del Grupo Informal de Trabajo sobre la Financiación Provisional de REDD, segundo borrador, GIT-FPR, 23 de septiembre de 2009, y Comunicación de la Comisión Europea “Aumentar la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático: un plan europeo para el pacto de Copenhague”, COM(2009) 475/3, 10 de septiembre de 2009.

⁷ Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial son indicadores agregados que se basan en 35 fuentes individuales de datos de 32 organizaciones, incluyendo encuestas a hogares y empresas y expertos de diversas ONG y los sectores público y privado. Consultado en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

La producción y el comercio de madera ilegal son un síntoma de mala gobernanza y una débil aplicación de la legislación forestal. En un estudio comparativo realizado en 2007 para Chatham House relativo a la aplicación de la legislación en cuatro sectores diferentes (pesca, bosques, fauna y ozono) se concluyó que “la imagen general que aparece es la de una corrupción generalizada que mina los intentos de reforzar la aplicación de la legislación forestal” (Reeve, 2007). El alcance de la ilegalidad en el sector forestal se ilustra en la Figura 2, que muestra una estimación de la proporción de exportaciones madereras legales e ilegales desde 15 países REDD en 2007.



Figura 2: Estimación de la proporción de exportaciones madereras legales e ilegales desde 15 países REDD en 2007.

Fuente: Basado en las cifras estimadas de <http://globaltimber.org.uk/IllegalTimberPercentages.doc>, excepto la de Colombia, que es una estimación del Banco Mundial.

Si se analizan los índices producidos por Coface⁸, la aseguradora francesa de créditos a la exportación, que ayuda a las empresas que operan en mercados de alto riesgo, se puede obtener una idea clara del riesgo que presenta hacer negocios en países REDD. Coface asigna dos tipos de índice a los países: 1) índices de países basados en datos macroeconómicos y políticos, la experiencia de pago y la calidad del entorno empresarial, y 2) índices de entornos empresariales, que reflejan si la información financiera corporativa se encuentra disponible y es fidedigna, si el sistema legal ofrece una protección justa y eficaz al acreedor, y si el marco institucional de un país es beneficioso para las empresas. Las siete categorías para ambos índices van desde A1 (el menor riesgo) hasta D (el riesgo más elevado). Para consultar las descripciones de cada índice, véase el Anexo⁹. La mayoría de los países REDD se encuentran en las categorías de riesgo más elevado (véase la Tabla 2). El entorno empresarial en 83% de los 40 países REDD de la FCPF y ONU-REDD recibe una clasificación de B o menor y en 33% de los países una D¹⁰. Los entornos empresariales clasificados como B se consideran inestables y en general ineficientes y en ellos las transacciones entre empresas corren riesgos apreciables, mientras que los clasificados como D se consideran muy arriesgados y en ellos las transacciones entre empresas son muy difíciles de administrar. Las clasificaciones ilustran el riesgo que corren los inversores privados en REDD

8 Coface se fundó en 1946 como aseguradora especializada en créditos a la exportación, administrando sus propios productos y las garantías a la exportación por cuenta del Estado francés.

9 www.trading-safely.com/sitecwp/ceen.nsf/vwCRO/B655C3E2E5B6241DC1256AE900523D7E.

10 Obsérvese que no se dispone de índices Coface para Surinam y Vanuatu.

si no se solucionan los problemas relativos a la gobernanza. Además, ilustran las considerables diferencias existentes entre los pocos países que están a la cabeza de la tabla y los que están hacia el final. La inversión privada inevitablemente migrará a los entornos más estables.

Tabla 2: Índices de riesgo asignados por Coface a 41 países REDD¹¹.

| Países REDD* | Índice de entornos empresariales | Índice de países | Países REDD* | Índice de entornos empresariales | Índice de países |
|--------------|----------------------------------|------------------|--------------------------|----------------------------------|------------------|
| Chile | A2 | A2 | Paraguay | C | C |
| Tailandia | A3 | A3 | Uganda | C | C |
| Costa Rica | A3 | A4 | Zambia | C | C |
| Brasil* | A4 | A4 | Bolivia | C | D |
| México | A4 | A4 | Nicaragua | C | D |
| Panamá | A4 | A4 | Mozambique | D | B |
| Colombia | B | A4 | Papúa Nueva Guinea | D | B |
| El Salvador | B | B | Tanzania | D | B |
| Perú | B | B | Etiopía | D | C |
| Argentina | B | C | República del Congo | D | C |
| Sri Lanka | B | C | Camboya | D | D |
| Gabón | C | B | República Centroafricana | D | D |
| Guatemala | C | B | RDC | D | D |
| Indonesia | C | B | Guinea Ecuatorial | D | D |
| Vietnam | C | B | Guyana | D | D |
| Camerún | C | C | RPD Lao | D | D |
| Ecuador | C | C | Liberia | D | D |
| Ghana | C | C | Nepal | D | D |
| Honduras | C | C | Surinam | Sin clasificar | Sin clasificar |
| Kenia | C | C | Vanuatu | Sin clasificar | Sin clasificar |
| Madagascar | C | C | | | |

* Todos los países son miembros de la FCPF y/o ONU-REDD excepto Brasil.

La realidad de los países REDD verdaderamente no inspira mucha confianza. El riesgo de una distribución desigual entre los países y dentro de ellos y la apropiación por parte de la élite de ingresos provenientes de los fondos o del mercado del carbono es alto. Al mismo tiempo, surgirán nuevas oportunidades de actividades delictivas, incluidos el fraude relativo al carbono y, con el tiempo, la implicación del crimen organizado. La deficiente aplicación de la legislación y los niveles de ilegalidad de la industria maderera indican que muchos países REDD no estarán preparados para enfrentarse a los retos que traerá la delincuencia relacionada con el carbono. Los países deberán reforzar la aplicación de la legislación y construir mecanismos de implementación nacionales que sean sólidos y equitativos, mediante procesos que involucren a todas las partes interesadas, y ganarse la confianza de donantes e inversores, ya sean del sector privado o el público. Para reducir al mínimo el riesgo de delincuencia, las agencias nacionales e internacionales de aplicación de la legislación deberían estar involucradas en el desarrollo de estos mecanismos.

El éxito de la implementación de REDD probablemente se base en la confianza de las partes interesadas, lo que a su vez dependerá de que haya unos sistemas sólidos. Como reconoce el modelo para las R-PP, un sistema de monitoreo genera responsabilidad y confianza entre las organizaciones locales (FCPF, 2009). Además, genera también confianza entre las organizaciones internacionales, incluidos los gobiernos y los inversores. Como demuestra esta sección, parte de esa generación de confianza exigirá que se trate el problema de la gobernanza, y en algunos países habrá más trabajo que hacer que en otros.

3. El régimen climático internacional y el monitoreo de REDD

3.1 La CMNUCC y la situación actual de las negociaciones

El régimen climático está compuesto por la Convención Marco de 1992 (CMNUCC), que establece unas disposiciones básicas para hacer frente al cambio climático, y el Protocolo de Kioto de 1998, que establece unos compromisos y objetivos más firmes para los países industrializados incluidos en el Anexo I de la CMNUCC¹². El Protocolo de Kioto se encuentra actualmente en su primer periodo de compromiso, que está operativo desde 2008 hasta 2012 y durante el cual se espera que las partes del Anexo I reduzcan sus emisiones totales de gases de efecto invernadero en al menos 5% con respecto a los niveles de 1990. El Plan de Acción de Bali, adoptado en la CP13 en 2007, ofrece una base para una “acción cooperativa a largo plazo” que permita la implementación de la CMNUCC hasta 2012 y también después. Además, supone un hito en las negociaciones de un nuevo acuerdo porque comprende a todas las partes de la CMNUCC, no sólo las incluidas en el Anexo I. En lo que se refiere a los países en desarrollo, el Plan de Acción de Bali exige:

“(ii) Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo [...] de manera mensurable, notificable y verificable; [y]

(iii) Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (PAB, párrafo 1(b)).

Por lo tanto, el Plan de Acción de Bali anticipa que un nuevo acuerdo sobre el cambio climático preverá la medición, el reporte y la verificación (MRV) de medidas de mitigación adecuadas a cada país (MMAP) por parte de los países en desarrollo. REDD es una de estas medidas, pero en las negociaciones se admite que es un caso especial de las mismas y tiene características particulares¹³. El PAB también prevé la MRV del apoyo otorgado por los países desarrollados. Este informe, sin embargo, se centra en las acciones de monitoreo de los países REDD.

Desde la CP14 celebrada en Poznan en diciembre de 2008, se han celebrado cinco reuniones de negociación. Aunque las negociaciones sobre REDD comenzaron de forma lenta, avanzaron más rápidamente gracias al establecimiento de un subgrupo dedicado al párrafo 1b) (iii) del PAB, adscrito al grupo de contacto de mitigación¹⁴. Desde que se reunió por primera vez en agosto de 2009, las negociaciones que han tenido lugar en el marco de este subgrupo han progresado más rápido que las de otros asuntos, incluidas las MMAP. Al cierre de la reunión de negociación más reciente, que tuvo lugar en Barcelona en noviembre de 2009, se perdió la esperanza de que de Copenhague surgiera un nuevo acuerdo vinculante sobre el cambio climático. Sin embargo, el estado relativamente avanzado de las negociaciones sobre REDD indica que podría llegarse a un acuerdo sobre REDD, no sólo en lo que se refiere a sus objetivos, alcance y principios sino también a los aspectos operativos, entre ellos el modo de implementarlo, el monitoreo y los acuerdos institucionales. Los aspectos operativos ya fueron un tema principal durante las negociaciones de Barcelona, lo que ocasionó que el facilitador redactara un borrador que será la base de las negociaciones de Copenhague¹⁵.

Aunque se admite que la CMNUCC proveerá el marco general para REDD, las políticas se están desarrollando no sólo mediante la CMNUCC sino también mediante iniciativas que forman parte de ONU-REDD y la FCPF. Actualmente hay catorce países que son miembro de ONU-REDD, al haberse unido a los nueve países piloto originales cinco más en calidad de observadores, mientras que hay 37 países que participan en la FCPF. En total, hay 40 países que participan en

¹² Las partes incluidas en el Anexo I son los países desarrollados que forman parte de la CMNUCC y están incluidos en el Anexo I de la Convención, y que se comprometieron a bajar sus emisiones de GEI a los niveles de 1990 para el año 2012. Incluyen un total de 40 países, aparte de los de la Unión Europea.

¹³ Actualmente hay personas que se refieren a REDD como REDD-plus, para indicar que el texto de negociaciones incluye en su alcance potencial actividades adicionales tales como la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

¹⁴ El debate sobre REDD se está llevando a cabo en el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo (GTECLP) adscrito al Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación, así como en el OSACT.

¹⁵ Documento oficioso 39 de la CMNUCC, 5/11/2009 @ 19:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación: subgrupo dedicado al párrafo 1b) (iii) del Plan de Acción de Bali. Borrador propuesto por el facilitador. Todos los documentos relacionados con el régimen de cambio climático pueden obtenerse en www.unfccc.int.

al menos una de estas dos instituciones (véase la Tabla 1). En los 8 países que participan plenamente en ambas se está desarrollando un proceso de armonización a nivel tanto nacional como internacional.

3.2 Una REDD basada en el rendimiento, mediante un enfoque gradual con salvaguardas

Se prevé que el enfoque de REDD se base en el rendimiento y que los países tengan que pasar por diferentes fases de preparación e implementación. El borrador del facilitador define tres fases:

- *fase 1* desarrollo de las estrategias nacionales o planes de acción, políticas y medidas y fomento de capacidades (fase de preparación);
- *fase 2* implementación de estas estrategias o planes, políticas y medidas que podrían incluir el fomento de capacidades y la transferencia de tecnología; y
- *fase 3* acciones basadas en resultados que se midan, notifiquen y verifiquen¹⁶.

Se prevé que haya una REDD de distintas velocidades, con periodos diferentes de transición entre las distintas fases para dar cabida a países que se encuentren en diferentes estados de preparación para REDD. La ayuda comenzaría con el fomento de capacidades, el refuerzo institucional y el fomento de capacidades de monitoreo (Streck *et ál.*, 2009). Muchos países están ya en la fase 1 y en la actualidad se están desarrollando diversos programas multilaterales, bilaterales y unilaterales. Aparte de ONU-REDD y la FCPF, existen otras instituciones y acuerdos como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo Forestal para la Cuenca del Congo, acuerdos bilaterales instaurados por la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega y el Fondo de la Amazonia instaurado por Brasil (Streck *et ál.*, 2009). El Banco Mundial también ha instaurado el Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) con vistas a ampliar la preparación de los países para entrar en REDD, mediante el ofrecimiento de financiación puente para las reformas e inversiones identificadas a través de los programas de preparación¹⁷.

Aún deben decidirse los datos concretos relativos a las tres fases, entre ellos los indicadores de rendimiento, los requisitos para participar y las necesidades de monitoreo. Noruega ha sugerido unos requisitos detallados necesarios para cambiar de fase. Sin embargo, estos requisitos de momento sólo quedan reflejados en el texto del facilitador entre corchetes, como "orientación o requisitos" sobre acciones que pueden financiarse, pero que no están relacionadas con las tres fases. Para la fase 2 se ha debatido el pago por reducciones de emisiones sobre la base de resultados basados en indicadores sustitutos (Streck *et ál.*, 2009)¹⁸.

Los objetivos y el alcance preciso de REDD aún deben especificarse. Sin embargo, los negociadores han conseguido alcanzar cierto grado de acuerdo respecto a la necesidad de salvaguardas¹⁹ relacionadas con:

- la no permanencia de las reducciones de las emisiones
- las fugas o desplazamiento de emisiones (las fugas suceden cuando las actividades de mitigación de un área ocasionan aumentos de emisiones en otra, ya sea directa o indirectamente)
- estructuras de gobernanza transparentes y mecanismos de apoyo accesibles (la "salvaguarda de la gobernanza")
- la coherencia con los programas forestales nacionales y con las convenciones y acuerdos internacionales

16 Documento oficioso 39 de la CMNUCC, 5/11/2009 @ 19:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación: subgrupo dedicado al párrafo 1b) (iii) del Plan de Acción de Bali. Borrador propuesto por el facilitador.

17 Para consultar una lista de las instituciones involucradas en REDD o propuestas para la misma, véase Streck *et ál.*, 2009.

18 El Grupo Informal de Trabajo sobre la financiación provisional de REDD contempla la fase 2 en dos partes: a) el fomento de capacidades y b) el pago por reducciones de emisiones medidas con indicadores sustitutos.

19 Documento oficioso 39 de la CMNUCC, 5/11/2009 @ 19:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación: subgrupo dedicado al párrafo 1b) (iii) del Plan de Acción de Bali. Párrafo 4, "Principios – salvaguardas", del borrador propuesto por el facilitador.

- el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales y la participación plena y efectiva de todas las partes interesadas relevantes (la "salvaguarda social")
- la conservación de la diversidad biológica, incluyendo las salvaguardas relativas a la conversión de los bosques naturales, y aumentando los beneficios sociales y medioambientales, incluidos los servicios medioambientales o del ecosistema (la "salvaguarda medioambiental")

Sin embargo, parte del texto es poco convincente y tiene algunas disposiciones fundamentales entre corchetes. Además, no existe disposición alguna para monitorear que se apliquen y se cumplan estas salvaguardas.

3.3 Definiciones para aclarar la MRV y la evaluación

La MRV es un concepto nuevo que introdujo en Plan de Acción de Bali. Aunque la medición y el reporte, y hasta cierto punto también la verificación, se usan en el contexto del régimen climático actual, el PAB los describió y vinculó por primera vez. Sin embargo, los tres términos no quedaron definidos.

Desde entonces, la terminología relativa a la MRV en los documentos que tratan REDD se ha utilizado de forma incoherente, lo que ocasiona posibles malentendidos. Algunas personas se refieren a la MRV como monitoreo, reporte y verificación; otros como medición, reporte y verificación; mientras que otros usan el monitoreo para referirse a más de un elemento de la MRV. ONU-REDD, por ejemplo, originariamente hacía referencia a la medición, evaluación, reporte y verificación (ONU-REDD, 2008b y 2009a), mientras que ahora habla de medición, reporte y verificación sólo (ONU-REDD, 2009b).

En este informe, la MRV se interpreta como medición, reporte y verificación, y se considera parte del sistema integral que, junto con la evaluación (un concepto diferente al de verificación), será necesario para monitorear REDD a nivel nacional e internacional a lo largo de sus diferentes fases, no sólo para evaluar y mejorar la implementación de REDD sino también para generar confianza en este sistema.

Los cuatro términos (medición, reporte, verificación y evaluación) se entienden de la siguiente manera:

La medición puede hacer referencia tanto a las evaluaciones cuantitativas como a las cualitativas e incluye el análisis y la producción de resultados, así como las propias mediciones y las observaciones de parámetros fundamentales. Aunque generalmente hace referencia a atributos cuantificables, casi todos los fenómenos pueden medirse (Breidenich y Bodansky, 2009). Un ejemplo de evaluación cualitativa es el proyecto de legislación nacional de la CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas), en el que la Secretaría mide el cumplimiento de las partes mediante una evaluación cualitativa de su legislación introductoria nacional y una clasificación de la misma según su nivel de cumplimiento de los requisitos de la CITES (Reeve, 2002). En un acuerdo REDD, la medición podría hacer referencia a la medición y el análisis de las emisiones y la absorción de GEI, pero podría también hacer referencia a la medición y evaluación del progreso conseguido en la preparación y la implementación durante las fases 1 y 2 (parecido al proyecto de legislación nacional de la CITES) y al mantenimiento de dicho progreso en la fase 3.

Normalmente la medición es responsabilidad de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, puede delegarse a actores no gubernamentales como organizaciones de investigación, la sociedad civil y agencias del sector privado, o sólo incluir sus contribuciones.

El reporte normalmente se considera como el proceso por el que las partes entregan informes formales a la Conferencia de las Partes o, en el caso del Protocolo de Kioto, la Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes (CP/RP). El reporte suele ser responsabilidad

de las autoridades gubernamentales pero, según algunas convenciones, los actores no gubernamentales también pueden proporcionar información directamente, entregar sus observaciones sobre los informes del gobierno o participar en el proceso nacional de preparación de informes (Breidenich y Bodansky, 2009). La CITES es un ejemplo de ello, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es otra (Reeve, 2002), mientras que el Convenio sobre la Diversidad Biológica recomienda que las partes establezcan un proceso de consulta en el que las partes interesadas puedan participar en la preparación de los informes nacionales (Breidenich y Bodansky, 2009). Según un acuerdo REDD, los informes podrían también entregarse a otras instituciones internacionales relevantes como ONU-REDD y la FCPF.

La verificación generalmente hace referencia al proceso por el que se comprueba de forma independiente la exactitud y fiabilidad de la información notificada o los procedimientos que se utilizaron para obtener dicha información²⁰. La verificación puede desempeñar una función primordial a la hora de generar confianza entre las partes. En los acuerdos sobre el control de armamentos y la no proliferación nuclear los sistemas sólidos de verificación normalmente se consideran un componente esencial. La independencia de esta función es fundamental para la credibilidad del sistema completo y, por lo tanto, deben realizarla actores no gubernamentales²¹.

La evaluación no es lo mismo que la verificación aunque a veces se solapan. En términos generales, la verificación es una función técnica e imparcial, mientras que la evaluación puede incluir una revisión del rendimiento o, en general, una valoración de si los compromisos son adecuados. Con la FCPF se establecieron unos Paneles de Asesoría Técnica especiales para revisar las propuestas de preparación para REDD, mientras que con la CMNUCC y el Protocolo de Kioto se estableció un sistema para que un equipo de expertos evaluara de forma independiente las comunicaciones nacionales y los inventarios de los gases de efecto invernadero que entregaban las partes del Anexo I. Sin embargo, el término "evaluación" en la CMNUCC en general se ha interpretado como una evaluación técnica de la implementación, no como una opinión sobre el rendimiento, y sólo conlleva verificación en unas pocas áreas específicas (Breidenich y Bodansky, 2009).

3.4 El monitoreo en el régimen climático actual²²

Hasta la fecha el monitoreo de los compromisos asumidos según la CMNUCC y el Protocolo de Kioto se ha basado en la información contenida en los informes y los inventarios de gases de efecto invernadero preparados y entregados por los gobiernos y, en el caso de las partes incluidas en el Anexo I, analizados por expertos independientes. Los requisitos de monitoreo son más estrictos para las partes incluidas en el Anexo I que para las partes que no están incluidas (países en desarrollo), ya que los primeros tienen que cumplir unos objetivos relativos a las emisiones.

No obstante, todas las partes de la CMNUCC están obligadas a:

- implementar medidas que mitiguen las emisiones de GEI (la Convención y el Protocolo identifican los posibles tipos de políticas y medidas pero no exigen que las partes adopten ninguna en particular), e
- informar a la CMNUCC mediante comunicaciones nacionales e inventarios de GEI.

Las partes incluidas en el Anexo I deben entregar a la CP, a los seis meses de que entre en vigor la Convención y periódicamente a partir de entonces, una comunicación nacional que describa las medidas tomadas o planificadas para implementar la CMNUCC. Desde 1996 las partes incluidas en el Anexo I también han tenido que entregar a la CP un inventario anual separado de emisiones antropogénicas por fuentes y absorción por sumideros, corroborado con un informe sobre el inventario nacional que contenga información sobre las circunstancias nacionales y los

²⁰ PNUMA, 2007, p. 22 ("La verificación es un proceso realizado para comprobar la exactitud de los datos o la información entregada por una Parte a la Secretaría de los AMMA. El proceso lo realiza un tercero, como la Secretaría o una ONG, o bien una combinación de éstos y otras Partes del tratado").

²¹ Para consultar una descripción de la verificación en los diferentes tratados internacionales, véase Breidenich y Bodansky, 2009.

²² Para consultar una lista de los requisitos del reporte y la evaluación en el régimen climático, véase Breidenich y Bodansky, 2009.

métodos relevantes a la evaluación y análisis del inventario. En las comunicaciones nacionales se debe incluir información detallada sobre las políticas y medidas que están implementando las partes incluidas en el Anexo I con el objetivo de cumplir sus obligaciones de la Convención y los objetivos de Kioto.

Las partes que no están incluidas en el Anexo I también deben entregar comunicaciones nacionales, que incluyen inventarios, pero tienen un máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de la Convención para entregar su primera comunicación. Las directrices para entregar la información son mucho menos estrictas que las de las partes del Anexo I ya que, aunque se anima a las partes que no están incluidas en el Anexo I a que informen sobre sus políticas y sus medidas, tienen flexibilidad total para decidir si lo hacen o no y cómo. Las partes que pertenecen a los países menos desarrollados pueden hacer su primera comunicación cuando les parezca conveniente. Se espera que con el nuevo acuerdo climático las obligaciones de información de las partes no incluidas en el Anexo I se vuelvan más estrictas. No obstante, aunque se propone que la entrega de inventarios sea anual, para las comunicaciones nacionales se propone que sea sólo cada 6 años, y para las partes que pertenecen a los países menos desarrollados este plazo incluso se deja a su discreción²³.

Aparte de la información entregada por las propias partes, la CMNUCC utiliza también un sistema de evaluaciones en profundidad realizadas por expertos externos. Establecido por una decisión de la CP1, el proceso supone que las comunicaciones nacionales de las partes incluidas en el Anexo I se someten a una evaluación en profundidad llevada a cabo por un equipo de expertos nominado por las partes y algunas organizaciones internacionales y elegido de entre una lista aprobada de antemano. Los expertos tienen prohibida la participación en los equipos de evaluación de las comunicaciones nacionales de su propio país. Al principio, el proceso de evaluaciones en profundidad contemplaba las visitas al país como una opción, siempre con el consentimiento de la parte implicada. En la práctica, las evaluaciones se realizan en el país al menos cada cinco años con el fin de examinar más exhaustivamente la documentación y los datos de actividad y evaluar la organización institucional, de procedimiento y de archivo de la parte en cuestión. Los equipos de evaluación están compuestos por entre tres y seis personas y coordinados por la Secretaría de la CMNUCC. Estos equipos visitan la capital del país normalmente durante cuatro o cinco días al principio de la evaluación en profundidad y se reúnen con los agentes gubernamentales pertinentes, miembros de la comunidad académica y científica y la industria, así como ONG dedicadas al medio ambiente. En 1998 las partes decidieron que la evaluación debía separarse en dos partes diferenciadas: una evaluación técnica de la información del inventario y una evaluación de la información que no aparece en el inventario de las comunicaciones nacionales.

El Protocolo de Kioto mejoró el sistema al incluir una forma de actuar sobre la base de la información que aparecía en los informes, lo que realmente suponía añadir un componente de respuesta a los informes. Según el Protocolo, los equipos de expertos deben preparar un informe para la CP/RP que evalúe la implementación de los compromisos de cada parte incluida en el Anexo I e identifique los posibles problemas y los factores que influyen en el cumplimiento de los compromisos. La Secretaría circula los informes entre todas las partes y especifica una lista de "cuestiones de implementación" identificadas en los informes para que las consideren la CP/RP y el Comité de Aplicación.

Las evaluaciones de las comunicaciones nacionales que realizan los expertos intentan ofrecer una "evaluación técnica meticulosa y exhaustiva de la implementación de la Convención" de las partes individuales²⁴. Según la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, la evaluación tiene como objetivo general mejorar el entendimiento y ofrecer comentarios sobre la información proporcionada. Al reunirse con expertos y partes interesadas nacionales, los equipos intentan verificar la información de los informes y comparar las estimaciones de emisiones con los inventarios y otros datos en la medida de lo posible pero, según Breidenich y Bodansky, "su

²³ Documento oficioso 28 de la CMNUCC, 9/10/2009 @ 10:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación. Anexo 1 del documento oficioso del presidente.

²⁴ Decisión 2/CP.1, "Examen de las primeras comunicaciones de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención."

capacidad de verificar realmente la información es limitada. Debido a la falta de especificidad de los compromisos de las partes y, por lo tanto, de las directrices de información, la información que actualmente proporcionan las partes incluidas en el Anexo I sobre sus políticas y medidas de mitigación no permite una evaluación ni una verificación completas de su eficacia, ni una comparación de los esfuerzos de los diferentes países” (Breidenich y Bodansky, 2009).

Según lo dispuesto en la CMNUCC, no existe una evaluación equivalente para las comunicaciones nacionales ni los inventarios de las partes no incluidas en el Anexo I. La CP estableció un Grupo Consultivo de Expertos (GCE) como foro para que las partes pudieran intercambiar experiencias e identificar obstáculos y necesidades de fomento de las capacidades, con vistas a mejorar la preparación de las comunicaciones nacionales. Aunque este grupo ofrecía comentarios sobre los inventarios de las partes no incluidas en el Anexo I, no evaluaba ni verificaba los que se entregaban. El mandato del GCE venció en 2007 pero se renovó hace poco. Durante las negociaciones actuales sobre el clima, en el Grupo de Contacto sobre mitigación se está debatiendo un sistema de evaluación similar a las evaluaciones en profundidad que se aplicaría a todas las partes²⁵.

El Protocolo de Kioto estableció un sistema para la auditoría y verificación de las actividades de proyecto mediante el Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), con el fin de “*garantizar la transparencia, eficacia y responsabilidad*”. Según lo allí dispuesto, las “entidades operativas” acreditadas evalúan las actividades propuestas de MDL mediante una evaluación independiente y verifican y certifican las reducciones de emisiones de las actividades inscritas de los proyectos del MDL (para más información véanse la sección 4.4 y el Recuadro 4).

3.5 El monitoreo más allá del carbono: el debate hasta la fecha

“Mientras el IPCC ofrece criterios para el monitoreo de carbono, los sistemas de monitoreo de REDD deben abarcar un conjunto de parámetros mucho más amplio a la vez que generan un conocimiento asequible y oportuno para la toma de decisiones y la contabilidad a nivel nacional” (UN-REDD, 2008a).

“[...] un sistema de monitoreo también genera responsabilidad y confianza entre las organizaciones locales” (FCPF, 2009).

El sistema para monitorear REDD está evolucionando no sólo gracias a la CMNUCC, sino también al diálogo, los documentos sobre políticas y los programas nacionales de ONU-REDD y la FCPF. Aunque se ha intentado coordinar el trabajo y garantizar que los programas nacionales que ya se están formando, así como el programa mundial de ONU-REDD, no vayan más allá de la CMNUCC, el proceso no es del todo armonioso ni está exento de problemas. En realidad, la FCPF y ONU-REDD, al igual que los programas nacionales, han ido más allá y han diseñado políticas y procedimientos más progresistas que la CMNUCC.

Aún quedan por decidir el alcance y la forma que tomarán los sistemas para monitorear REDD. Algunos opinan que se debería limitar el concepto de MRV a las reducciones de las emisiones y la absorción de los GEI (esto es, al MRV-C), ya que creen que los pagos basados en el rendimiento determinados por los resultados de la MRV-C son apropiados para conseguir reducciones de emisiones, y quieren concentrar la atención en el desarrollo de los parámetros para el sistema de MRV-C. Mientras, los que conocen mejor las dificultades que presentan la gestión forestal y la gobernanza en los países en desarrollo, opinan que se debería prestar más atención a otras necesidades de monitoreo para ayudar a la implementación de REDD (véase la Figura 3), entre ellas la aplicación de salvaguardas y las acciones que se espera queden incluidas en el alcance y los objetivos de REDD²⁶. También se prevé que la naturaleza de REDD, basada en el rendimiento, requiera el monitoreo del sistema para cuantificar el rendimiento, incluyendo los siguientes

²⁵ Documento oficioso 28 de la CMNUCC, 9/10/2009 @ 10:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación. Anexo 1 del documento oficioso del presidente.

²⁶ La necesidad de monitorear las salvaguardas se debatió en Barcelona en noviembre de 2009 (mensajes personales a Global Witness).

elementos: una implementación efectiva, los impactos socioeconómicos y medioambientales (los cuales deben abordar las salvaguardas) y la participación, así como indicadores sustitutos para los resultados de GEI (Streck *et ál.*, 2009).

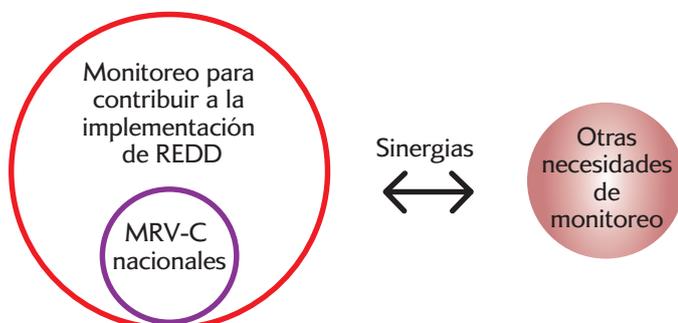


Figura 3: La relación entre la MRV-C y el monitoreo para contribuir a la implementación de REDD²⁷.

Hasta la fecha la mayoría del debate relacionado con el monitoreo, MRV y REDD, tanto dentro como fuera de la CMNUCC, se ha centrado en la medición de las reducciones de emisiones y la absorción de GEI mediante la detección remota y la contabilidad de carbono, con vistas a desarrollar la capacidad de medir los resultados de GEI en la fase 3 (o, en otras palabras, la atención se ha centrado en la "M" de MRV-C). Mientras, se ha prestado poca atención al reporte y casi ninguna a la verificación, o a la necesidad de monitorear el rendimiento y otros aspectos de la implementación de REDD aparte del carbono (como, por ejemplo, la aplicación de salvaguardas), que son especialmente importantes en las fases 1 y 2 pero también en la 3. Aunque evidentemente la MRV-C es un componente fundamental de cualquier sistema de monitoreo, tanto ONU-REDD como la FCPF han reconocido que el diseño y la implementación de REDD requerirán del desarrollo de un sistema de monitoreo más amplio, que vaya "más allá del carbono".

El documento marco de ONU-REDD establece que *"mientras el IPCC ofrece criterios para el monitoreo de carbono, los sistemas de monitoreo de REDD deben abarcar un conjunto de parámetros mucho más amplio a la vez que generan un conocimiento asequible y oportuno para la toma de decisiones y la contabilidad a nivel nacional"* (ONU-REDD, 2008a). Un taller sobre monitoreo, evaluación y verificación convocado por ONU-REDD en septiembre de 2008 dedicó parte del debate a parámetros y necesidades de monitoreo más allá de la MRV-C y redactó una lista de recomendaciones iniciales (ONU-REDD, 2008b). En otro documento de consulta posterior preparado para la primera reunión de la Junta sobre políticas de ONU-REDD en Panamá se observaba que *"Es posible que sea necesario incluir entre la información obligatoria para la Convención parámetros de REDD que vayan más allá de las reservas de carbono y los cambios"* y se identificaban las causas de la deforestación y la degradación forestal como una necesidad adicional de información (ONU-REDD, 2009a). En la segunda reunión de la Junta sobre políticas, celebrada en junio de 2009 en Montreux, se reconoció de nuevo que las necesidades de monitoreo abarcan mucho más que el carbono. Se presentó un documento de información sobre MRV que especifica unos requisitos indicativos de información para la implementación de REDD, aparte de la información sobre el carbono, que incluyen: bienes; ecosistemas y otros servicios; usos y usuarios de dichos servicios; indicadores socioeconómicos, de sustento, seguridad alimentaria y pobreza; y tenencia de terrenos (ONU-REDD, 2009b).

²⁷ Tomado de una presentación de Peter Holmgren, FAO, hecha en una reunión inicial de planificación que trataba la orientación sobre el monitoreo para la implementación de REDD, Nueva York, 16-17 de julio de 2009.

ONU-REDD también ha reconocido la importancia de la gobernanza para conseguir reducciones de emisiones y la necesidad de monitorearla (véase el Recuadro 1). En Montreux se presentó un borrador de un “Marco de MRV para la gobernanza” (ONU-REDD, 2009c) y se aprobó una serie de documentos de trabajo que ofrecerán análisis detallados y orientación práctica, así como un programa de talleres y formación para el fomento de capacidades. En el borrador se afirma que *“los resultados de la gobernanza de REDD tendrán que compararse con un conjunto de indicadores, notificarse y verificarse mediante procesos transparentes, lo que acabará formando un ‘Marco de MRV de gobernanza’”*. El hilo común de la serie de documentos de trabajo será *“la atención que se prestará a la contribución al desarrollo de un Marco de MRV de gobernanza e indicadores para evaluar las intervenciones de REDD, así como las mejores prácticas de la notificación y verificación de estos indicadores”* (ONU-REDD, 2009c).

La FCPF también ha reconocido que las necesidades de monitoreo van más allá del carbono, ha ampliado esta idea y ha identificado la gobernanza como componente esencial de la preparación para REDD (FCPF, 2009). El borrador más reciente del modelo para las propuestas de preparación de REDD (R-PP, por sus siglas en inglés), que se hizo público en septiembre de 2009, y que ahora es la base de todas las propuestas de preparación que se están preparando, contiene un componente sobre el diseño de un sistema de monitoreo (el componente 4), que se divide en dos secciones: (a) el monitoreo de las emisiones y la absorción (MRV-C) y (b) el monitoreo de otros beneficios e impactos. La razón para ello es que, aparte de demostrar reducciones creíbles de deforestación y/o degradación forestal en comparación con el modelo de referencia de un país con el fin de obtener incentivos financieros basados en el rendimiento, *“un sistema de monitoreo también genera responsabilidad y confianza entre las organizaciones locales. El diseño del sistema debe incluir desde el principio ideas sobre la inclusión de capacidades (ya sea en un sistema integral o en actividades coordinadas) para monitorear el sustento de las comunidades rurales, la conservación de la biodiversidad y factores principales de gobernanza que guarden una relación directa con la implementación de REDD en el país, y para evaluar los impactos de la estrategia REDD en el sector forestal”* (FCPF, 2009). En el modelo se expone que es posible integrar (a) y (b) en un único sistema o tenerlos como sistemas de monitoreo separados.

Recuadro 1: La gobernanza y REDD (ONU-REDD, 2009c).

“El cumplimiento de reducciones de emisiones tendrá lugar a nivel local y, si REDD ha de ser el ímpetu que fomente el cambio hacia las trayectorias de desarrollo hipocarbónicas, la gobernanza y el sustento serán fundamentales.

En este contexto, una gobernanza buena y eficiente de los recursos forestales será esencial para el éxito de las políticas y medidas de REDD. La buena gobernanza creará un ambiente propicio para el cumplimiento predecible y duradero de las reducciones de emisiones, garantizará que las políticas de REDD ofrezcan suficientes incentivos y reduzcan al mínimo los impactos sociales negativos, y fomentará las estructuras de prestación de servicios y pagos encaminadas a obtener los resultados del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Los retos a los que se enfrenta la gobernanza son múltiples: a menudo se reconoce el incumplimiento de sistemas relativos a la tenencia de terrenos, apropiación por parte de la élite, marginalización de las partes interesadas, mecanismos no coordinados y corrupción, que pueden solucionarse con estrategias de desarrollo coordinadas e intersectoriales.

Lo que sostiene y refuerza la buena gobernanza es una tenencia segura y una buena aplicación de la legislación. La gobernanza tendrá que basarse en sistemas claros y ejecutorios de tenencia de terrenos y carbono y en derechos a los recursos bien definidos; pondrá de relieve los mecanismos con participación de todas las partes interesadas y la potenciación local; y se basará en los principios de transparencia, inclusión, responsabilidad, coordinación, capacitación y aplicación de la legislación”.

La sección 4b sobre el monitoreo de otros beneficios e impactos (esto es, el monitoreo más allá del carbono) contiene directrices que los países pueden seguir al preparar sus R-PP (véase el Recuadro 2). Estas directrices hacen referencia a varios asuntos importantes, entre ellos la forma en que el sistema de monitoreo se ocupará de los factores principales de gobernanza, la manera en que monitoreará los impactos sociales y medioambientales, y la evaluación del alcance y la función dentro del sistema de MRV que tendrán las comunidades locales, las ONG, los diversos departamentos e institutos del gobierno y el sector privado.

El modelo de R-PP también prevé una evaluación del uso del terreno, las políticas forestales y la gobernanza para “ayudar al país a identificar las causas principales de la deforestación y/o la degradación forestal y evaluar sus experiencias pasadas en el ámbito de la reducción de la deforestación y la degradación forestal, con el fin de identificar un enfoque prometedor para la estrategia REDD incipiente. La efectividad de los sistemas de aplicación de la legislación se encuentra entre los asuntos a considerar durante la evaluación (FCPF, 2009).

Recuadro 2: Monitorear más que el carbono (FCPF, 2009).

Modelo de las R-PP de la FCPF.

Sección 4b. Otros beneficios e impactos.

Directrices

Le rogamos considere los siguientes pasos como guía para preparar el sistema de monitoreo:

1. Cómo se ocupará el sistema de monitoreo de los factores principales de gobernanza que guardan relación con la implementación de REDD?
2. ¿Cómo se monitoreará los impactos sociales y medioambientales, y cómo se aprovecharán los sistemas de monitoreo sociales y medioambientales que ya existen en el país?
3. ¿Cómo se prevé el establecimiento de un monitoreo y una evaluación independientes, que involucren a la sociedad civil y a otras partes interesadas y que proporcionen comentarios sobre las constataciones para mejorar la implementación de REDD?
4. Si se trata de un enfoque gradual, describir los plazos en que han de desarrollarse las fases y los resultados principales que se deben esperar.
5. Evaluar las capacidades existentes y las que se necesitarán en el futuro: definir las funciones y responsabilidades para el diseño y la implementación de la medición, el reporte y la verificación, incluyendo las de las instituciones nacionales. Definir el fomento de capacidades, la formación, el hardware y el software que se necesitan, incluyendo la posibilidad de ampliar iniciativas y colaboraciones ya existentes.
6. Evaluar el alcance y la función dentro del sistema de MRV que tendrán las comunidades locales, las ONG, los diversos departamentos e institutos del gobierno y el sector privado.
7. Evaluar los sistemas o estructuras necesarios para el monitoreo y la evaluación, la transparencia, la accesibilidad y el intercambio de datos a nivel tanto nacional como internacional.
8. Evaluar la ayuda financiera necesaria y las fuentes de financiación.
9. Considerar los posibles beneficios de diseñar un sistema que se pueda integrar en las diferentes regiones del país, o incluso a nivel regional entre diversos países, si es que alguna de estas opciones es pertinente, dependiendo del contexto ecológico, institucional y económico del país.

Así, durante el último año se ha hecho un progreso significativo en la FCPF y ONU-REDD en lo que se refiere a determinar las necesidades de un sistema de monitoreo y cada vez se ha prestado más atención tanto a las necesidades de monitoreo más allá del carbono como a la gobernanza. Este progreso, sin embargo, no ha quedado reflejado en la CMNUCC, donde las negociaciones están a la zaga de los desarrollos producidos en la FCPF y ONU-REDD. Aunque en el borrador del facilitador se ha incluido una salvaguarda sobre la gobernanza, los términos en que aparece son demasiado vagos. Es más, las negociaciones de Barcelona no produjeron un texto coherente sobre el monitoreo. El borrador contiene varias disposiciones sobre el monitoreo y la MRV, pero éstas no sientan las bases de un sistema integral coherente. Aunque se prevé el establecimiento de un "sistema nacional de monitoreo y notificación sólido y transparente", éste se limita a "las emisiones y la absorción del sector forestal"²⁸. En este texto, en realidad, se pone el énfasis en la MRV de las reducciones de emisiones y la absorción durante la fase 3²⁹. Se expone la naturaleza de las distintas fases más claramente que en los borradores anteriores, pero no se las relaciona con las necesidades de monitoreo ni se abordan claramente dichas necesidades en las fases 1 y 2. Tampoco se trata el monitoreo de las salvaguardas, a pesar de que diversas delegaciones plantearan este asunto. Se incluye una vaga disposición relativa a unos "requisitos de reporte simplificados" relacionados con los incentivos por el rendimiento y el apoyo financiero, pero ésta está entre corchetes³⁰. El OSACT preparó un proyecto de decisión en junio de 2009 que es igual de limitado en cuanto a su alcance, pero en él se establece que no se debería prejuzgar ninguna otra decisión de la CP, lo que ofrece una oportunidad para solucionar futuros defectos. Estos textos se seguirán debatiendo en Copenhague, donde se espera que se puedan acordar unas disposiciones más coherentes y prácticas, que tengan en cuenta el progreso realizado en la FCPF y ONU-REDD en la determinación de las necesidades de sistemas de monitoreo.

En los tres procesos se ha reconocido, aunque de diferente manera, que, para garantizar la solidez de un sistema de monitoreo de REDD, éste debería incluir algún tipo de monitoreo independiente por parte de terceros y una verificación o evaluación a nivel nacional e internacional. Esto es importante para garantizar la transparencia, responsabilidad y, en última instancia, una buena gobernanza. La primera vez que se reconoció fue en las recomendaciones que se hicieron en el taller sobre monitoreo, evaluación y verificación convocado por ONU-REDD en septiembre de 2008, que incluían la *"implementación de un proceso de monitoreo y verificación por parte de terceros, a nivel nacional e internacional, para conseguir la transparencia del proceso"* (ONU-REDD, 2008b). Posteriormente algunas de las comunicaciones sobre REDD que algunas partes entregaron a la CMNUCC se referían específicamente al monitoreo independiente, la evaluación o la verificación³¹, aunque aún no está claro la forma que éstas van a tomar. El borrador del facilitador prevé que haya un equipo de expertos para la evaluación o un panel técnico de medición, reporte y verificación para "verificar las acciones". Su independencia no es explícita, salvo en el caso de "actividades a escala subnacional", para las que se sugiere el establecimiento de un "organismo independiente"³². Hasta el momento no ha quedado claro si dicho mecanismo funcionaría independientemente del sistema de evaluación propuesto para los inventarios y las comunicaciones nacionales.

En el proyecto de decisión preparado por el OSACT en junio de 2009 también se hace referencia a una evaluación independiente, ya que se prevé que los *"sistemas de monitoreo [nacionales] y sus resultados"* puedan *"ser objeto de evaluaciones independientes, de acuerdo con lo convenido por la Conferencia de las Partes"* (CMNUCC, 2009b). Sin embargo, esta disposición actualmente aparece entre corchetes, lo que indica que no se ha llegado a un consenso, y lo mismo ocurre

28 Documento oficioso 39 de la CMNUCC, 5/11/2009 @ 19:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación: subgrupo dedicado al párrafo 1b) (iii) del Plan de Acción de Bali. Párrafo 5c) del borrador propuesto por el facilitador.

29 *Ibid.*, párrafos 7 y 12-15.

30 *Ibid.*, párrafo 9.

31 Véanse, por ejemplo, la propuesta entregada por Tuvalu, que menciona la necesidad de tener un monitoreo independiente de "las prácticas certificadas de gestión forestal sostenible" (FCCC/KP/AWG/2009/MISC.5/Add.1); o el texto entregado por Noruega, que propone: "La Conferencia de las Partes elaborará modalidades, reglas y procedimientos para el mecanismo REDD-plus, principalmente para garantizar la transparencia, eficacia y responsabilidad mediante la auditoría y verificación independiente de las actividades de REDD-plus y la distribución y los gastos de las compensaciones relacionadas con REDD-plus" (FCCC/AWG/LCA/2009/INF.2, página 128).

32 Documento oficioso 39 de la CMNUCC, 5/11/2009 @ 19:00. Grupo de Contacto sobre la mejora de la acción de mitigación y medios asociados para la implementación: subgrupo dedicado al párrafo 1b) (iii) del Plan de Acción de Bali. Párrafo 22b) del borrador propuesto por el facilitador.

con las disposiciones del borrador del facilitador sobre un equipo de expertos para la evaluación o un panel técnico de medición, reporte y verificación.

La disposición más clara sobre el monitoreo y la evaluación independientes se encuentra en el modelo de las R-PP de la FCPF, que pregunta a los países cómo "*prevería [un sistema de monitoreo de "otros beneficios e impactos"] el establecimiento de un monitoreo y una evaluación independientes, que involucraran a la sociedad civil y a otras partes interesadas y que proporcionaran comentarios sobre las constataciones para mejorar la implementación de REDD*" (véase el Recuadro 2) (FCPF, 2009). Por lo tanto, esta pregunta debería contestarse en las R-PP que se están preparando actualmente para la próxima reunión del Comité de participantes, que se celebrará en marzo de 2010.

Aparte de identificar las necesidades de monitoreo, la FCPF y ONU-REDD han desarrollado procedimientos que en la práctica operan como un sistema de monitoreo. En cada reunión del Comité de participantes de la FCPF y la Junta sobre políticas de ONU-REDD se hacen presentaciones de propuestas de los diferentes países y, en el caso de la FCPF, también se presentan las evaluaciones del TAP. Este procedimiento, en realidad, está desempeñando la función de un sistema de monitoreo en la fase 1 y llenando el vacío a falta de un sistema dispuesto por la CMNUCC.

4. Sistemas actuales que ofrecen lecciones para aplicar a REDD

4.1 El Monitoreo Forestal Independiente (MFI)

“El MFI consiste en el uso de una organización independiente que, mediante acuerdo con las autoridades estatales, proporciona una evaluación del cumplimiento legal, así como una observación y asesoramiento sobre los sistemas oficiales de aplicación de la legislación forestal” (Global Witness, 2005).

Desarrollado durante los últimos diez años en el contexto de la tala basada en concesiones, con el objetivo de monitorear el cumplimiento de la ley y los sistemas de aplicación de la legislación forestal, el MFI ofrece información objetiva sobre el control de las actividades del sector forestal y la pone a disposición del público. Hasta la fecha se ha implementado en cinco países y trata asuntos relativos a la gobernanza y transparencia, además de contribuir a la aplicación de la legislación forestal a nivel nacional. Se centra en las investigaciones y la verificación sobre el terreno, lo que le permite obtener pruebas fidedignas de la gestión forestal, incluidas las debilidades institucionales y la corrupción, así como denunciar actividades ilegales³³.

La naturaleza oficial pero independiente del MFI lo hace único. Un monitor independiente (que normalmente es una ONG pero a veces es un organismo privado, aunque esto no es lo ideal) firma un contrato con una organización anfitriona local, generalmente el ministerio forestal. Este acuerdo supone un reconocimiento oficial, que ayuda a garantizar que el gobierno actúe consecuentemente en vez de ignorar los informes basados en las misiones sobre el terreno, en las que a menudo participan los agentes forestales. Una vez que reciben las pruebas, es más probable que el gobierno y el poder judicial establezcan juicios contra los infractores de la ley. El MFI es también una herramienta útil para reforzar la sociedad civil³⁴, ya que mejora la transparencia y responsabilidad al proporcionar acceso a la información y un canal para la misma, ofrece pruebas de prácticas ilegales y abre espacios para el debate público. El MFI es esencialmente una herramienta para monitorear la gobernanza de cualquier régimen de gestión forestal y, por lo tanto, es una forma de monitorear los sistemas.

El MFI ya se ha implementado en Asia (Camboya), África (Camerún y República del Congo) y América Central (Honduras y Nicaragua). En otros países también se han llevado a cabo tareas relacionadas con el MFI, como talleres de fomento de capacidades en Liberia, Indonesia y Nicaragua o talleres informativos en América Central y Perú, mientras que en algunos otros países se han realizado estudios de viabilidad y misiones piloto³⁵. Desde que surgió en 1999, las partes interesadas del mundo entero reconocen cada vez con mayor frecuencia el papel que desempeña el MFI a la hora de contribuir a la aplicación de la legislación y la reforma del sector forestal, generando así credibilidad y confianza. Este reconocimiento queda ilustrado por la inclusión del MFI en el Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés) como componente de los acuerdos voluntarios de asociación bilateral (AVA) ya firmados o que se están negociando como parte del Plan FLEGT (véanse los párrafos siguientes y el Recuadro 3).

Cuando mejor ha funcionado el MFI ha sido en los casos en los que existía cierto grado de voluntad política, un mandato amplio, un diseño participativo y una relación constructiva con la institución anfitriona, a la vez que el monitor mantenía la objetividad. La experiencia demuestra que, para que pueda operar eficientemente, el monitor debe tener acceso a la información y a las zonas de trabajo sobre el terreno, y debe tener libertad para publicar la información. Los monitores generalmente habían pertenecido anteriormente a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y consisten en equipos multidisciplinarios, que participan activamente en misiones sobre el terreno. En Nicaragua, por ejemplo, el monitoreo, que hasta el momento ha realizado Global Witness, se está transfiriendo a la esfera local. Se ha propuesto el

³³ Para consultar una descripción detallada del MFI, véase el documento *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD* (Global Witness, 2009).

³⁴ En este informe se usa el término "sociedad civil", que incluye a las comunidades locales, pueblos indígenas, ONG locales e internacionales y, en general, a toda la población dependiente de los bosques.

³⁵ Para consultar un resumen de los proyectos mundiales de MFI, véase la Tabla 1 del informe Global Witness, 2009.

establecimiento de Unidades Regionales de Monitoreo y se está proporcionando formación para que representantes de la sociedad civil puedan asumir las funciones de monitoreo. En la República del Congo las ONG REM y Forests Monitor también están proporcionando formación a la sociedad civil, y se están llevando a cabo misiones sobre el terreno en las que un equipo de expertos trabaja ayudado por un equipo de aprendices.

El monitor hace recomendaciones en sus informes pero sigue siendo responsabilidad de los organismos de aplicación de la legislación el tomar las medidas pertinentes. En Camerún, la República del Congo y Honduras los informes del monitor pasan por el análisis paritario de un comité de validación, que actúa como amortiguador frente a los intereses creados y como plataforma para tratar los informes y asumir una responsabilidad conjunta. En Honduras, donde el monitor es una organización local, el comité incluye a representantes de la sociedad civil y el sector privado, así como agentes gubernamentales y donantes, aparte del monitor.

Cuando mejor ha funcionado el MFI ha sido en los casos en los que se disponía de financiación a largo plazo, pero esto no siempre ha llegado a ocurrir. El coste de establecer e implementar el MFI no es muy elevado. Los costes generales aproximados del establecimiento y funcionamiento del MFI durante el primer año, según la experiencia de Camerún, se han calculado en aproximadamente 630.000 dólares (US\$)³⁶. No obstante, una mayor financiación posibilita el monitoreo de más actividades y la posibilidad de abarcar más propiedades forestales, así como una mayor contribución a la formación de capacidades entre la sociedad civil. Según vaya quedando establecido el sistema de monitoreo, los ingresos acumulados por las multas pueden cubrir e incluso superar los costes. La reducción de la ilegalidad también ayuda a obtener pagos de impuestos y otros ingresos que corresponde pagar.

Como se menciona más arriba, un sistema de monitoreo de REDD debe ocuparse, aparte del carbono, de otros asuntos, como las causas de la deforestación y la degradación forestal, los derechos y los impactos sociales, la conservación de la biodiversidad y el rendimiento a la hora de implementar REDD. Será esencial comprender las causas y cómo éstas cambian en respuesta al mecanismo REDD. El MFI trata una de las causas más importantes, la gobernanza, y puede ofrecer las lecciones aprendidas durante una década de experiencia en países que se enfrentan a diferentes problemas de gobernanza. La experiencia obtenida durante el desarrollo y la implementación del MFI sobre el terreno puede aplicarse tanto a lo que debería monitorearse para REDD como al método que debería usarse para ello.

4.2 Los Sistemas para asegurar la legalidad del Plan FLEGT

Los Sistemas para asegurar la legalidad (SAL) del Plan FLEGT que se establecerán con los acuerdos voluntarios de asociación (AVA) entre la UE y los países productores de madera sirven para garantizar que sólo la madera producida legalmente obtiene una licencia de exportación. El monitoreo independiente basado en el MFI es un componente integral de estos sistemas de licencias, que se considera necesario para mantener la credibilidad (véase el Recuadro 3). Hasta la fecha, sólo se han firmado dos AVA, uno con Ghana y otro con la República del Congo. En la República del Congo, el programa de MFI, que está financiado por la Comisión Europea prácticamente en su totalidad, queda explícitamente vinculado al proceso FLEGT en sus términos de referencia. Su nombre técnico es "Formación de capacidades en la Cuenca del Congo y monitoreo independiente de la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza en la República del Congo" (MI-FLEG), y lo han puesto en práctica REM y Forests Monitor. El objetivo general de este proyecto es el monitoreo de la gobernanza y la aplicación de la legislación forestal, en el marco del AVA firmado en mayo de 2009 entre la República del Congo y la Unión Europea (REM, 2007). Se espera que el monitoreo independiente del FLEG (MI-FLEG) "se introduzca y/o se convierta en parte de los sistemas de monitoreo identificados en los AVA" (REM y Forests Monitor, 2007).

36 Véase la Tabla 2 del informe Global Witness, 2009. Estos costes se basan en un presupuesto preparado por Global Witness para el establecimiento del MFI de Camerún en 2002 y se han ajustado para reflejar la inflación.

Recuadro 3: El monitoreo independiente del Plan FLEGT.

Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) de la UE

Con el fin de solucionar el problema de la tala ilegal y el comercio vinculado a ella, la Comisión Europea adoptó en 2003 un Plan de Acción de la Unión Europea en materia de Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés). El Plan propuso el diseño de Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) entre la UE y los países productores de madera para garantizar que sólo se importara madera legal de aquellos países que participaran en el plan. Los acuerdos establecerían un sistema de licencias en el país productor de madera para identificar la madera producida legalmente. Así, únicamente la madera certificada con una licencia válida tendría acceso a la UE (Artículo 4.1 del Reglamento (CE) N° 2173/2005 del Consejo).

- ***El monitoreo independiente como uno de los componentes del sistema de licencias de FLEGT***

El Plan incluye la implementación de un Sistema para asegurar la legalidad (SAL) como forma de garantizar que sólo obtiene la licencia de exportación aquella madera que se ha producido legalmente. El monitoreo independiente por parte de terceros se considera un elemento integral del SAL, para garantizar que el sistema está funcionando como es debido y mantener su credibilidad. Se ha propuesto un conjunto de principios y criterios como orientación general sobre los elementos para que el monitoreo independiente sea efectivo (UE, 2007), que se definirían por las siguientes características:

Nivel: Los datos del monitoreo independiente habrán de definirse en la negociaciones de los AVA, que actualmente se están llevando a cabo en diferentes países. Esto supone que la función del monitoreo independiente se formulará e implementará a nivel nacional. Hasta la fecha Ghana y la República del Congo son los únicos países que han firmado un AVA. No obstante, el acuerdo con Ghana no incluye información sobre el sistema de monitoreo independiente (FERN, 2009).

Alcance: El monitoreo tendrá que abarcar todos los requisitos acordados para la expedición de licencias FLEGT y la cadena de suministro completa, desde la asignación del permiso hasta la exportación.

Acuerdos institucionales: El Monitor Independiente, un organismo apolítico, monitorea la implementación de los SAL e informa de sus constataciones al Comité de Aplicación Conjunta (JIC, por sus siglas en inglés). El JIC incluye a representantes del país asociado, la Comisión Europea y Estados miembro, y se puede establecer también un Órgano de Notificación como órgano subsidiario. El Órgano de Notificación evalúa y valida de forma objetiva las constataciones del Monitor Independiente antes de hacerlas pasar al dominio público. Basándose en las constataciones, recomienda acciones para corregir los problemas de incumplimiento y los fallos del sistema, y comprueba que la implementación posterior de estas acciones sea efectiva.

Mandato: El Monitor Independiente trabaja según lo dispuesto en un contrato o acuerdo con el país asociado. El acuerdo debe especificar lo que se tiene que monitorear y se espera que otorgue al monitor la posibilidad de trabajar sin intromisiones; el acceso a información empresarial y gubernamental; y el acceso a las propiedades forestales y los locales pertinentes. Aunque es el monitor quien decide el contenido final de sus informes, en la orientación general de la UE aún no está claro si se publicarán todas las constataciones.

Financiación: Aún por definir. Se espera que la asistencia al desarrollo cubra parte de la financiación.

Según vaya evolucionando el proceso MI-FLEG, podría ofrecer lecciones útiles al diseño de directrices para el monitoreo independiente de REDD, junto con los principios y criterios del monitoreo independiente que contemplan los AVA y ha diseñado la UE (Recuadro 3 y UE, 2007). La experiencia que se obtenga con el proceso FLEGT podría servir para sustentar los sistemas nacionales de monitoreo que se están desarrollando mediante estrategias REDD en aquellos países en los que ya se está llevando a cabo la preparación para REDD, así como para sustentar la formulación de las políticas, criterios, orientación y procedimientos a nivel internacional.

4.3 El Defensor del Pueblo de la Columbia Británica

La Columbia Británica es un buen ejemplo de cómo el papel de un defensor del pueblo ya se ha utilizado con fines de monitoreo en el sector forestal en un país incluido en el Anexo I. Allí, la Junta de Prácticas Forestales compagina las funciones de defensor del pueblo con las de auditor, con el fin de evaluar si el gobierno y la industria forestal están observando lo dispuesto en el Código de prácticas forestales de la Columbia Británica, y hacerles así públicamente responsables de las prácticas forestales. La Junta se ocupa de encargar auditorías, investigar denuncias, evaluar decisiones legales e investigaciones especiales y hacer recomendaciones al gobierno y a la industria. Durante sus primeros seis años de existencia, la Junta de Prácticas Forestales hizo más de 270 recomendaciones en más de 120 informes, la mayoría de las cuales ya han sido puestas en práctica por el gobierno y la industria (Global Witness, 2005)³⁷. Otros países incluidos en el Anexo I podrían beneficiarse del establecimiento de un sistema similar.

4.4 El Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL)

Según lo definido en el Protocolo de Kioto, el MDL ayuda a los países con compromisos de reducción de emisiones a cumplir sus objetivos, mediante la ayuda a proyectos de países en desarrollo que reduzcan sus emisiones. Estos proyectos pueden acumular créditos de reducciones certificadas de emisiones (RCE) para los países en desarrollo, que las partes incluidas en el Anexo I pueden comprar para compensar por sus emisiones nacionales de gases de efecto invernadero. Este mecanismo actúa bajo la supervisión de una Junta Ejecutiva compuesta por 10 miembros, que pertenecen a las partes del Protocolo de Kioto, y es responsable ante la CP/RP. La forestación y reforestación (F/R) son las únicas actividades forestales que están disponibles en el MDL. Las "entidades operativas que evalúan y verifican las actividades deben estar acreditadas por la Junta Ejecutiva (véase el Recuadro 4).

La implementación de proyectos de F/R del MDL no se ha considerado un éxito. Actualmente sólo hay seis proyectos registrados, lo que significa que sólo el 0,27% de las actividades de proyectos registrados del MDL están relacionadas con la forestación y reforestación. Entre las razones que se dan para justificar este aparente fracaso se encuentran la falta de experiencia en el sector forestal durante la preparación de los proyectos de F/R (Schoene y Netto, 2005) y la dificultad a la hora de demostrar la adicionalidad y los costes elevados de las transacciones, que afectan especialmente a los proyectos de menor escala (Karsenty, 2005). Estas dificultades se han vinculado a su vez al problema de demostrar la propiedad y cuantificar las reducciones de emisiones (Rosales, 2009). Lo que podría ayudar a sustentar el desarrollo de los sistemas de REDD sería un estudio de la experiencia que se ha obtenido al intentar implementar los proyectos de F/R del MDL, incluido el funcionamiento de las entidades operativas.

37 En www.fpb.gov.bc.ca/ y www.bcforestinformation.com/PDFs/FSA-013-E.pdf se puede encontrar más información sobre la Junta de Prácticas Forestales y el sector forestal de la Columbia Británica.

38 Las estadísticas del MDL se encuentran disponibles en: <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByScopePieChart.html>

Recuadro 4: La auditoría del MDL.

Entidades operativas

El Protocolo de Kioto contempla el nombramiento de "entidades operativas" por parte de la CP/RP. Estas entidades operativas son entidades nacionales independientes u organizaciones internacionales que (i) validan las actividades del MDL propuestas, mediante una evaluación independiente de las mismas según los requisitos del MDL, y (ii) verifican y certifican la reducción de emisiones de las actividades de proyectos registrados en el MDL. Este proceso consiste en una evaluación independiente y una determinación ex post de las reducciones de emisiones monitoreadas ocasionadas por una actividad registrada durante el periodo de verificación, y una garantía por escrito de que las reducciones verificadas se han obtenido. En este sentido, la función de estas entidades en el contexto del MDL puede compararse con la de un auditor. Las entidades operativas deben preparar un informe de verificación que se pondrá a disposición del público.

Nivel: Al ser un mecanismo de financiación basado en proyectos, la función de monitoreo se centra en proyectos específicos.

Alcance: Las entidades operativas sólo comprueban la reducción neta de las emisiones obtenida desde el comienzo del proyecto.

Acuerdos institucionales: Las entidades operativas están acreditadas por la Junta Ejecutiva, siguiendo unos criterios de acreditación ya establecidos (CMNUCC, 2008).

Financiación: Las fuentes de financiación varían pero, para que una entidad operativa obtenga acreditación, no sólo debe demostrar al Comité Ejecutivo que tiene la estabilidad financiera y los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, sino que también debe generar la confianza de que su situación financiera no comprometerá su imparcialidad (UNFCCC, 2009a).

4.5 La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE)

La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (ITIE) también puede ofrecer lecciones para sustentar el diseño de sistemas nacionales de REDD, especialmente en lo que se refiere al compromiso activo de una variedad de partes interesadas³⁹. La ITIE es una coalición de gobiernos, empresas, representantes de la sociedad civil, inversores y organizaciones internacionales que tiene como objetivo reforzar la gobernanza mediante la mejora de la transparencia y responsabilidad en el sector extractivo (petróleo, gas y minerales) (Global Witness, 2008).

El proceso está supervisado por representantes del gobierno, la industria y la sociedad civil nacional. La implementación tiene lugar a nivel nacional, y la Junta y la Secretaría Internacional de la ITIE supervisan el proceso. Los grupos de la sociedad civil participan tanto directamente, al ser miembros de la Junta, como a través de Hagan público lo que pagan (PWYP, por sus siglas en inglés), una coalición de más de 350 ONG de 50 países (Global Witness, 2008).

Para conseguir el estado de conformidad con la ITIE un país debe completar una Validación ITIE, realizada por un validador independiente específico y supervisada por el grupo de las partes interesadas (Global Witness, 2008). En REDD podría incluirse un sistema similar que implicara una supervisión por parte de diversas partes interesadas para verificar las reducciones de emisiones y la absorción de GEI.

En la coalición de la ITIE ha habido un reconocimiento generalizado de que la participación de la sociedad civil ha sido eficaz no sólo para aumentar los niveles de transparencia, sino también para fomentar el debate sobre la publicación de datos y sus implicaciones, así como para generar confianza entre las partes interesadas en un sector en el que, al igual que en el forestal, siempre han existido unas relaciones de relativa confrontación (Global Witness, 2008).

Recuadro 5: La participación de las diferentes partes interesadas en la ITIE.

Éstos son los elementos de la ITIE diseñados para garantizar la participación de las diferentes partes interesadas:

- Los grupos de la sociedad civil del Sur (donde se encuentran la mayoría de los recursos) y el Norte (de donde provienen la mayoría de las inversiones) son miembros de la Junta de la ITIE, al igual que los gobiernos de los países que han implementado la iniciativa, las empresas extractivas, los inversores y los gobiernos de los países que apoyan la iniciativa.
- Los países candidatos deben comprometerse a colaborar con todas las partes interesadas. Se debe establecer un grupo nacional de las diferentes partes interesadas y se debe publicar un plan de acción que documente cómo pretende el país conseguir el cumplimiento de la ITIE. El plan deben debatirlo y acordarlo las principales partes interesadas.
- La sociedad civil debe desempeñar un papel activo en el proceso, tanto a nivel operativo como de políticas, independiente de otras partes interesadas; debe seguir monitoreando y evaluando el proceso después de su creación; y debe tener la libertad de expresar su opinión independiente sin temor a represalias.
- El gobierno debe solucionar las limitaciones de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, y demostrar que ayuda a la sociedad civil y otras partes interesadas y se comunica con ellas mediante reuniones periódicas y contacto con la prensa.
- El grupo de las diferentes partes interesadas se ocupa de elegir al validador independiente y supervisar el proceso de validación.

La ITIE de Liberia

Tras las actividades para ejercer presión llevadas a cabo por las ONG pertenecientes a la iniciativa Hagan público lo que pagan (*Publish What You Pay*) de Liberia, el gobierno de dicho país anunció en mayo de 2007 que el sector forestal se incluiría entre los sectores que abarca la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas de Liberia (ITIEL). La ITIEL quedó validada en octubre de 2009⁴⁰. Hasta la fecha Liberia es el único país que ha implementado la ITIE incluyendo en su alcance el sector forestal.

40 <http://www.leiti.org.lr/>.

5. El diseño de un sistema de monitoreo de REDD

5.1 Alcance y características

REDD se implementará a nivel nacional, pero en lo que se refiere a su escala es una iniciativa internacional. Independientemente de la naturaleza del mecanismo REDD y las disposiciones de financiación que acaben acordándose, el éxito o el fracaso de REDD dependerán de la solidez del sistema de monitoreo y de la capacidad de REDD de otorgar buenos incentivos por una gobernanza adecuada en el sector forestal. Para que las instituciones internacionales (entre ellas ONU-REDD, la FCPF y la CMNUCC) así como las autoridades nacionales encargadas de la implementación puedan evaluar el rendimiento de REDD y mejorar su implementación, se necesitará un sistema integral para monitorear REDD a nivel local e internacional, que sea amplio y que comprenda mecanismos de cooperación a nivel regional para evitar fugas. El sistema de monitoreo deberá ocuparse de las diferentes necesidades informativas, entre ellas las salvaguardas y las causas, e incorporar indicadores de rendimiento, a la vez que es transparente, sólido, independiente, participativo y basado en el compromiso de las diferentes partes interesadas (véanse el alcance y las características que se proponen para el sistema de monitoreo en la Figura 4). El sistema debería integrarse completamente de forma vertical y horizontal, esto es, del nivel local al internacional, así como a nivel nacional para garantizar la sinergia con otros sistemas de monitoreo existentes. Deberá ser coherente con el sistema general de monitoreo y cumplimiento desarrollado en el contexto del nuevo régimen climático, en especial por lo que respecta a las Medidas de mitigación adecuadas a cada país (MMA), pero deberá también ser capaz de satisfacer las necesidades específicas de REDD. Deberá estar diseñado con el objetivo de generar confianza, entregar la información necesaria de manera oportuna y ofrecer tanto comentarios para mejorar la implementación sobre la base de evaluaciones internacionales que sean independientes y periódicas, como un aviso previo para detectar y corregir fallos.

Como es inevitable, las capacidades de monitoreo de los diferentes países variarán, lo que se prevé en el enfoque gradual de una REDD de distintas velocidades. Para evitar que los países en desarrollo con pocas capacidades para el monitoreo queden discriminados se ha pedido un programa flexible (CIFOR, 2008). Aunque todos los países deberían tener la oportunidad de beneficiarse de REDD, uno de los requisitos antes de recibir una financiación considerable en las fases 2 y 3 debería ser el contar con un sistema sólido y amplio de monitoreo que incorporara el monitoreo independiente y aprovechara las lecciones que se pueden aprender del sector forestal y otros sectores.

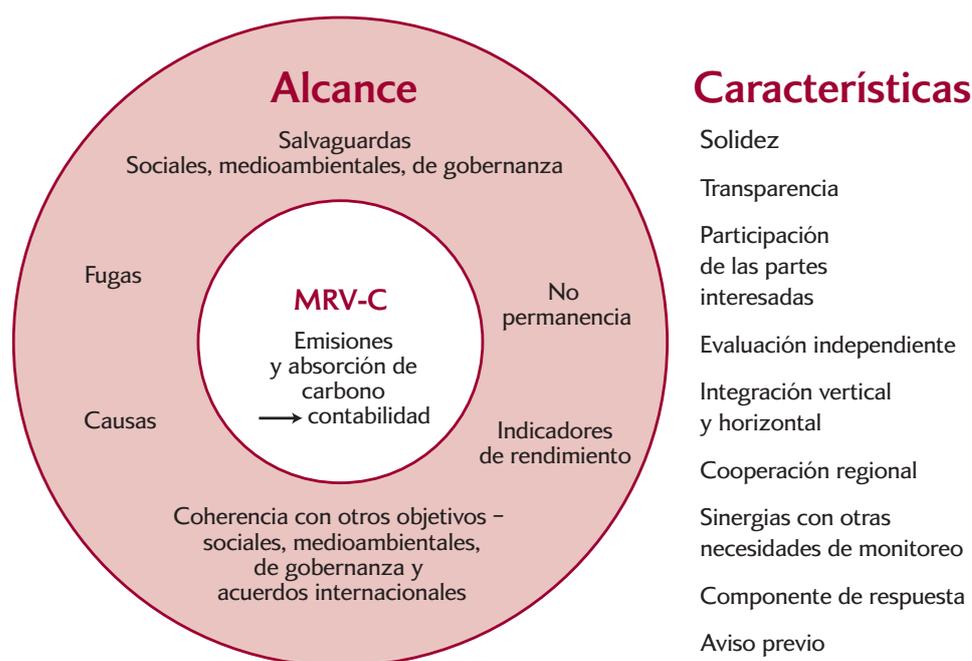


Figura 4: El alcance y las características de un sistema de monitoreo de REDD.

5.2 La participación de las partes interesadas

La experiencia del MFI y la ITIE demuestra que todas las partes interesadas deberían estar involucradas desde las etapas iniciales en el proceso de diseño de los sistemas nacionales de monitoreo y en el mecanismo REDD general. Entre las partes interesadas deberían encontrarse la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, el sector privado y los organismos de aplicación de la legislación (esto es, la policía y otros organismos, así como las autoridades forestales). La experiencia en la implementación de otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA), como el Protocolo de Montreal y la CITES, demuestra que, si se involucra a los agentes de aplicación de la legislación en el diseño de los sistemas, se pueden prever, y en cierta medida evitar, ciertos resultados no intencionados como la aparición de nuevos tipos de delincuencia medioambiental y el uso de permisos fraudulentos⁴¹. Al involucrar a organismos internacionales que combaten la delincuencia medioambiental mediante la aplicación conjunta de la legislación, como la INTERPOL y el Equipo especial del Acuerdo de Lusaka (LATF, por sus siglas en inglés), un organismo intergubernamental de aplicación de la legislación con sede en Kenia, se podrían reducir al mínimo los riesgos de fraude relativo al carbono y otras formas de delincuencia⁴². Es más, como a menudo las causas de la deforestación no se encuentran en el sector forestal, debería involucrarse desde el principio a todos los sectores pertinentes. La experiencia de la ITIE demuestra que la participación de la sociedad civil a "nivel directivo" (esto es, mediante su participación en las entidades REDD nacionales, incluida la autoridad encargada de la implementación) generaría confianza y transparencia en una situación que a menudo es de confrontación. La Junta sobre políticas de ONU-REDD, en la que participan activamente representantes de la sociedad civil y grupos indígenas, es un ejemplo a seguir a nivel tanto nacional como internacional por las instituciones que implementen REDD.

5.3 Sistemas apropiados con métodos de baja tecnología

Los sistemas nacionales de monitoreo de REDD deben ser adecuados al contexto nacional y no basarse únicamente en una metodología cara o métodos de "alta tecnología". En otros sectores, en especial el de la pesca, se pueden observar ejemplos de sistemas eficaces de monitoreo con "baja tecnología". Un proyecto guineano financiado por donantes formó a los pescadores locales en el uso de unidades GPS y radios conectadas con estaciones de control del Centro Nacional para el Control y la Protección de la Pesca. El centro enviaba una patrullera cuando se oteaba a pesqueros implicados en actividades ilegales y, en dos años, las incursiones ilegales de pesqueros industriales en zonas pesqueras costeras disminuyeron en un 60%. El proyecto, que contaba con un presupuesto total de sólo 20.000 dólares (US\$), también fomentó una mayor confianza entre los pescadores y el Centro Nacional para el Control y la Protección de la Pesca y tuvo como consecuencia unas investigaciones más eficientes en el mar (Reeve, 2007). En Filipinas se ha diseñado un sistema similar de baja tecnología sin financiación extranjera. Casi 900 pescadores se coordinan mediante mensajes de texto con móviles donados por fuentes filipinas, y alertan a las autoridades cuando observan actividades ilegales de pesca con dinamita o redes de arrastre (Vincent, 2007). En el sector forestal también hay ejemplos similares. En Brasil, por ejemplo, se han desarrollado métodos innovadores que podrían reproducirse en otros países REDD. Allí se usa Internet para el monitoreo y la aplicación de la ley, porque hacen pública la información relativa a los terrenos convertidos de forma ilegal y así se pueden boicotear las actividades económicas que se realicen en los mismos⁴³.

41 Durante la negociación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, un resultado no anticipado fue el aumento del comercio ilegal de sustancias que agotan el ozono tras la implementación de las medidas del Protocolo. Con la CITES se han tenido que diseñar métodos para solucionar los problemas de fraude de permisos y abuso de las lagunas del tratado.

42 La INTERPOL ha comenzado a estudiar el potencial de la delincuencia relativa al carbono mediante su Proyecto sobre delitos climáticos, que pertenece al Grupo de trabajo sobre delitos de polución, mientras que el Equipo especial del Acuerdo de Lusaka, establecido según lo estipulado en un acuerdo regional africano para combatir el comercio ilegal transfronterizo de la fauna silvestre y la flora, cuenta con la situación ideal para combatir la delincuencia relativa al carbono en África.

43 Tasso Azevedo, comunicación personal (2008). Véase www.florestal.gov.br.

6. El monitoreo independiente de REDD (MI-REDD)

“Antes de invertir en los sistemas de monitoreo deben expresarse un compromiso político y una motivación al más alto nivel. El motivo para ello es que hay muchos ejemplos de casos en los que se han puesto en práctica esfuerzos nacionales de monitoreo sin este apoyo político y la experiencia ha demostrado que los esfuerzos no han podido sostenerse” (UN-REDD, 2009a).

6.1 Motivación: generar confianza mediante un sistema integral y coordinado

El establecimiento de sistemas nacionales que involucren a la sociedad civil en el monitoreo independiente de REDD (MI-REDD) y su incorporación a un sistema integral de monitoreo generarían confianza en REDD y ayudarían a garantizar una buena gobernanza y una implementación duraderas a nivel nacional. La Figura 5 ilustra cómo encajaría el MI-REDD en un sistema integral de monitoreo. De hecho, el MI-REDD formaría parte del marco de la MRV de gobernanza previsto por ONU-REDD.

Las circunstancias nacionales de los países REDD son muy diversas, y el éxito de la implementación de REDD dependerá de la capacidad de las instituciones nacionales de realizar las actividades de REDD (Streck *et ál.*, 2009). Se necesitarán instituciones sólidas que puedan regular la movilización, la asignación y el desembolso de fondos. Dichas instituciones tendrán que demostrar que poseen la efectividad, receptividad, integridad medioambiental y responsabilidad fiduciaria necesarias para ganarse la confianza de los inversores, la sociedad civil y otras partes interesadas. El monitoreo del desarrollo institucional durante las fases iniciales de REDD será fundamental a la hora de generar confianza y demostrar que las instituciones actúan de manera equitativa, transparente y responsable. El MFI monitorea el rendimiento institucional, y un sistema de MI-REDD basado en el MFI puede desempeñar la misma función y ayudar a garantizar que REDD obtiene resultados en forma de reducciones y absorción de emisiones.

Los sistemas nacionales de MI-REDD tendrían que basarse en criterios mínimos (véase el Recuadro 6, más abajo) desarrollados a nivel internacional en base a la experiencia obtenida con sistemas existentes como el MFI o el monitoreo independiente desarrollado como parte de la FLEGT (MI-FLEG). Para aumentar al máximo la efectividad y los beneficios de MI-REDD debería existir un organismo internacional de coordinación que se centrara en la perspectiva general, analizara informes, hiciera comparaciones entre los diferentes países, identificara problemas e informara sobre los mismos a las instituciones encargadas de la implementación de REDD a nivel internacional, así como a las autoridades nacionales responsables de la implementación de REDD. Para evitar la proliferación de instituciones lo ideal sería que el organismo internacional de coordinación para el MI-REDD se estableciera dentro de la estructura de una institución ya existente.

Un sistema coordinado de MI-REDD consolidaría los sistemas nacionales de monitoreo de REDD, incluida la MRV-C y generaría confianza en los mismos. Según se vayan traspasando responsabilidades a las instituciones nacionales con el paso del tiempo, el MI-REDD ayudará a garantizar la continuidad de la oferta de servicios y el cumplimiento de las normas. De la misma forma que el MFI es oficial pero independiente, el MI-REDD tendría que ser independiente de los sistemas de monitoreo nacionales pero funcionar en paralelo a los mismos y formar parte del marco institucional (véase la Figura 5). Sus constataciones y recomendaciones deberían tener la misma importancia que las que generaran los sistemas nacionales. La experiencia obtenida con el MFI demuestra la necesidad de un organismo nacional de análisis paritario (un comité de validación o evaluación) que valide todos los informes del monitor independiente (siendo el Órgano de Notificación de la FLEGT su equivalente). El comité podría también desempeñar otras funciones como la evaluación de comunicaciones e inventarios nacionales para entregar a la CMNUCC, la selección de verificadores y la supervisión de la verificación de las reducciones y absorciones de emisiones (de forma similar a la supervisión de la validación dispuesta por la ITIE)⁴⁴.

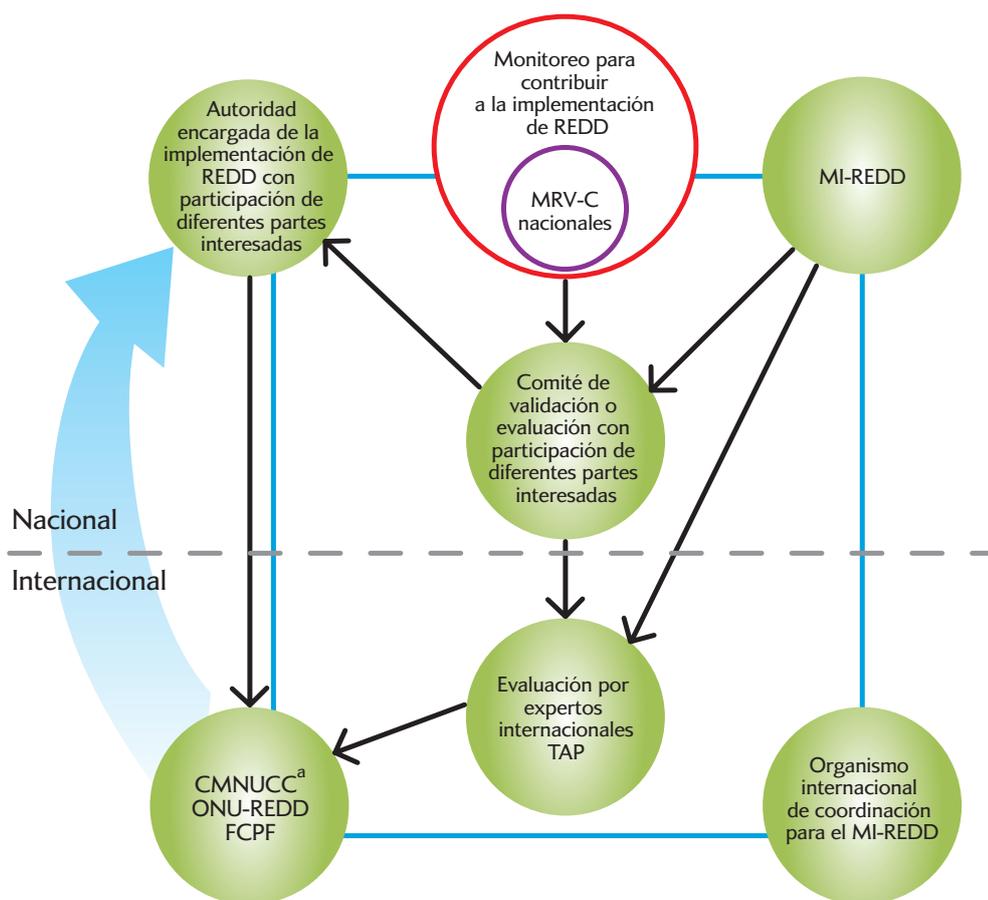


Figura 5: Sistema propuesto para el monitoreo de REDD.

- Circulación de la información
- Componente de respuesta para sustentar la implementación de REDD
- Vínculos entre instituciones
- a Todas las instituciones internacionales de financiación e implementación deberán participar en el monitoreo de forma coordinada

La experiencia del MFI demuestra que, para sustentar el proceso de diseño e implementación es mejor establecer cuanto antes los sistemas nacionales de MI-REDD. Por lo tanto, el MI-REDD debería incorporarse a las estrategias nacionales que ya se están desarrollando mediante la FCPF y ONU-REDD, así como a los programas de fomento de capacidades de las fases 1 y 2. Para reducir el riesgo de corrupción y malversación de fondos es importante que se establezca un sistema de MI-REDD a nivel nacional, que esté operativo lo antes posible.

6.2 La aplicación de las lecciones aprendidas del MFI al diseño del MI-REDD

6.2.1 La participación y la transparencia

Los sistemas de MI-REDD nacionales deben ser transparentes y participativos e involucrar a todos los actores pertinentes de la misma forma que lo hace el MFI. Una medida preliminar que es fundamental para conseguirlo es el proceso de generación de confianza, al igual que lo es el establecimiento de un comité de validación o evaluación que evalúe y valide los informes del monitor y asuma la propiedad de los mismos. Se debería incluir una representación equilibrada de todas las partes interesadas para tratar el progreso, las dificultades y las acciones. El sistema debería garantizar la celebración de reuniones periódicas para tener cierta protección frente a cancelaciones a instancias de intereses creados.

La participación puede aumentar también con la creación de sinergias efectivas, la coordinación del trabajo y el intercambio de información entre las partes interesadas. Es más, la coordinación, el intercambio de información y la polinización cruzada entre los diferentes países haría que el sistema general de MI-REDD fuera más sólido y efectivo. Un buen punto de partida para ello sería la creación de un sitio web único de MI-REDD que perteneciera a una organización internacional, que podría ser un organismo internacional de coordinación del MI-REDD recientemente establecido o una institución ya existente como ONU-REDD. Este sitio web abarcaría todas las actividades de MI-REDD de los diferentes países (de forma similar a la plataforma de REDD del sitio web de la CMNUCC), ofreciendo así un importante recurso de aprendizaje para los monitores independientes de diferentes lugares. Podría incluir actualizaciones periódicas sobre las distintas actividades, así como información sobre si ha habido algún progreso en el seguimiento de los casos denunciados. En este sentido, el sistema de seguimiento de casos diseñado para Camerún por la iniciativa de MFI podría resultar útil⁴⁵. También se podrían aprender lecciones de los sistemas basados en Internet que se están diseñando en Brasil para aumentar la transparencia y el acceso a la información y reforzar la aplicación de la legislación⁴⁶.

6.2.2 El mandato y el monitor

Igual que el MFI, el MI-REDD sólo podrá ser tan eficaz como su diseño lo permita, así que éste es el primer gran reto. La necesidad de cambiar un diseño establecido que es deficiente supondría un gasto elevado de recursos y una pérdida de tiempo, así que es fundamental conseguir un buen diseño desde el principio. Ésta es la base para un sistema de MI-REDD que funcione correctamente y que ayudaría a generar confianza internacional en el proceso de preparación nacional para REDD.

Lo ideal sería que los marcos nacionales de implementación de REDD incorporaran el monitoreo independiente de forma parecida a los Sistemas para asegurar la legalidad del Plan FLEGT de la UE. Los años de planificación invertidos en el FLEGT se podrían aprovechar para sustentar el mecanismo REDD. Los expertos del FLEGT deberían participar activamente tanto en el diseño del MI-REDD como en el diseño general de REDD.

El MI-REDD necesitaría la misma condición de oficial pero independiente de la que disfruta el MFI, lo que debería hacerse explícito en un contrato con la autoridad nacional pertinente. Esto garantizaría el acceso a la información y a las zonas de trabajo y, lo que es más importante, otorgaría un reconocimiento oficial, que permitiría al monitor defender sus constataciones y ayudaría a garantizar que el gobierno actuara en consecuencia. Las investigaciones sobre el terreno son una parte esencial del MFI y también deberían serlo para MI-REDD. Generalmente es mejor llevar a cabo las misiones sobre el terreno junto con la autoridad forestal, ya que esto permite un intercambio mutuo de habilidades y la generación de confianza y motivación.

Existe una multitud de actividades que el monitor independiente podría llevar a cabo para REDD, así que se necesita un sistema de prioridades. El primer paso para lograrlo incluiría el conocimiento de la situación del país en cuestión (las leyes y su aplicación, los temas candentes y la política), ya que esto proporcionaría ideas y permitiría la identificación de posibles motivos de preocupación. El MI-REDD podría empezar con un enfoque simple que se centrara en cuestiones fundamentales y gradualmente ir incluyendo otros componentes en su trabajo.

En cada país implicado en REDD debería establecerse un sistema de MI-REDD, lo que probablemente traería consigo una variedad de organizaciones que realizarían actividades de monitoreo en diversos países. Por eso, para garantizar la calidad de los sistemas de monitoreo, se necesitaría un conjunto de criterios mínimos. La experiencia en la implementación del MFI ha demostrado la necesidad de un conjunto de criterios mínimos no negociables para el MI-REDD. En el Recuadro 6 se exponen los criterios que se proponen.

⁴⁵ Para más información, véase el apartado 2 de los casos prácticos que se presentan en el Anexo II del documento titulado *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD* (Global Witness, 2009).

⁴⁶ Véase www.florestal.gov.br.

Recuadro 6: Criterios mínimos que se proponen para el MI-REDD.⁴⁷

El MI-REDD debería llevarse a cabo mediante un acuerdo oficial con la institución anfitriona del país en cuestión. Se recomienda que los siguientes criterios mínimos queden reflejados en dicho acuerdo.

- El monitor tiene derecho a acceder a la **información** relevante que esté en poder de la autoridad nacional responsable de la implementación de REDD, así como la información relevante que esté en poder de la autoridad forestal y otros ministerios o autoridades pertinentes, sin necesidad de obtener aprobación previa.
- El monitor tiene derecho a la **libre circulación** por cualquier parte del país con el fin de llevar a cabo misiones sobre el terreno.
- Debe establecerse un comité de validación o evaluación que realice un **análisis paritario** de los informes y actúe de **amortiguador** entre el monitor y las partes interesadas: una vez aprobados los informes, la organización anfitriona debe publicarlos.
- El monitor tiene derecho a **publicar** sus informes nada más haber sido aprobados y a publicar cualquier informe sin aprobar tras un periodo de tiempo determinado de antemano (por ejemplo 30 días).
- El monitor tiene derecho a **presenciar** cualquier reunión entre las autoridades de aplicación de la legislación pertinentes y los presuntos infractores, por ejemplo, en los casos de fraude relativo al carbono.

Al igual que en el MFI, los proveedores de MI-REDD deberían contar con una trayectoria probada de independencia, credibilidad, rigor y objetividad. Los monitores deberían elegirse mediante procesos transparentes, posiblemente procesos que incluyan algún tipo de licitación. Los equipos de MI-REDD deberían ser multidisciplinarios e incluir una combinación de pericia científica, técnica, económica, legal y de desarrollo social con capacidades de gestión administrativa y financiera.

6.2.3 Lo que debería monitorearse

Como se menciona más arriba, el modelo de las R-PP diseñado por la FCPF ha identificado dos tipos de necesidades informativas para un sistema de monitoreo: las relacionadas con las emisiones y la absorción de GEI y las que hacen referencia al sustento de las comunidades rurales, la conservación de la diversidad biológica, los factores de gobernanza que guarden una relación directa con la implementación de REDD y los impactos de REDD en el sector forestal (FCPF, 2009). Asimismo, el trabajo que el programa ONU-REDD ha realizado en el campo de la MRV ha identificado dos tipos de necesidades informativas para la implementación de REDD: por un lado, la información relacionada con el carbono y, por otro, la relativa a los bienes; ecosistemas y otros servicios; usos y usuarios de dichos servicios; indicadores socioeconómicos, de sustento, seguridad alimentaria y pobreza; y tenencia de terrenos (ONU-REDD, 2009b); así como a la gobernanza (ONU-REDD, 2009c).

Los dos tipos de necesidades informativas se refieren a una variedad de bienes y servicios que, junto con la aplicación de salvaguardas, deberían estar sujetos a la regulación y aplicación de la legislación y, consecuentemente, al monitoreo independiente. Asimismo, debería monitorearse el establecimiento de las normas (leyes, reglamentos y procedimientos nuevos), su implementación y su aplicación.

47 Basado en el documento Global Witness, 2005.

Durante las etapas iniciales, deberá existir un énfasis mayor en el monitoreo para contribuir a la implementación de REDD. Esto implicará el monitoreo de todo el proceso de establecimiento e implementación de las normas pertinentes. En las fases posteriores se tendrá que monitorear también la aplicación de esta legislación, así como los resultados obtenidos en lo que se refiere al carbono y los otros beneficios e impactos de REDD.

Tabla 3: Cuestiones principales de monitoreo para la implementación de REDD.

| | Implementación de REDD | Ejemplo de cuestiones principales de monitoreo |
|---|--|--|
| Políticas y reglamentación | Se necesitan políticas y marcos reglamentarios nuevos para regular e implementar REDD y hacer posible la aplicación de salvaguardas. | <p>¿ Están claros los derechos de propiedad, acceso y uso? ¿ Se están implementando como se esperaba? ¿ Cómo se están solucionando los problemas?</p> <p>¿ Existen y están implementadas las políticas necesarias para tratar todas las causas de la deforestación y la degradación forestal, incluidas las que van más allá del sector forestal?</p> <p>¿ Se han abordado las salvaguardas correctamente? ¿ Son coherentes las políticas con las convenciones y acuerdos internacionales pertinentes, y se están cumpliendo los mismos?</p> |
| Transparencia, participación y responsabilidad | Acceso a la información mediante la entrega proactiva de información por parte de las autoridades; participación de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones; responsabilización de las autoridades; participación transectorial; participación de los organismos de aplicación de la legislación. | <p>¿ En qué consiste la circulación de la información? ¿ A quién se informa? ¿ Quién participa en el proceso REDD? ¿ Son verosímiles las normas de participación de las partes interesadas, y funcionan como es debido?</p> <p>¿ Participan otros sectores y organismos de aplicación de la legislación pertinentes?</p> |
| Aplicación de la legislación | Cumplimiento de los marcos establecidos. | <p>¿ Cómo se implementan las normas? ¿ Se aplican y cumplen las salvaguardas? ¿Cuáles son los obstáculos para la implementación? ¿ Qué infracciones se producen, dónde y quién es responsable? ¿ Ocasiona el incumplimiento de las normas la interposición de casos legales contra los infractores?</p> |
| Bienes y servicios | Prestación de bienes y servicios según REDD: reducción de emisiones, carbono almacenado, productos forestales madereros y no madereros sostenibles ecológicamente, biodiversidad, conservación del agua y la tierra, valores culturales y espirituales, etc. | <p>¿ Cuáles se producen y quién lo hace? ¿ Cómo se cuantifican y valoran? ¿ Cómo se comercia con ellos?</p> |
| Ingresos, distribución de los beneficios y derechos | Distribución equitativa nacional e internacional; respeto de los derechos. | <p>¿ Quién paga, cuánto, a quién y por qué productos y servicios? ¿ Llega el dinero a los beneficiarios apropiados? ¿ Qué normas existen para los impuestos sobre estos productos y servicios? ¿ Se están implementando estas normas? ¿ Se respetan los derechos?</p> |

Las políticas y la reglamentación

La implementación de REDD, incluida la aplicación de salvaguardas, probablemente conlleve unos cambios considerables de las políticas y la legislación de muchos de los países participantes. Esto plantea importantes preguntas sobre las políticas y los marcos reglamentarios nuevos que se van a necesitar y sobre cómo se pueden evaluar los existentes para determinar si son completos, inequívocos, claros y justos.

Estas políticas nuevas deben garantizar que REDD no se convierta en parte del problema y acabe siendo una política más relacionada con el sector forestal, que es deficiente y acelera la deforestación y la degradación forestal. Para protegerse contra dicho resultado es fundamental otorgar buenos incentivos por la buena gobernanza. Además, al aplicar las salvaguardas, la reglamentación tendrá que tratar asuntos específicos como las fugas, la permanencia, la prohibición de convertir bosques naturales, la protección de la biodiversidad y la adicionalidad.

El MI-REDD inspeccionaría la implementación del marco legal de políticas existente y el nuevo para garantizar que éste se implementa efectivamente y consigue el objetivo final de proteger los bosques naturales, a la vez que se respetan los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques. También denunciaría las infracciones, así como las debilidades y deficiencias de estas disposiciones. Y, además, ayudaría y sustentaría las reformas y mejoras del marco que fueran necesarias con el paso del tiempo.

Como la tenencia y los derechos de uso de los bosques no suelen estar bien definidos en los países en desarrollo, la propiedad de los recursos es un tema que debe tratarse si se espera garantizar una distribución equitativa de los fondos y otros beneficios, así como la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Ciertos aspectos fundamentales de REDD tales como sus necesidades de financiación y su coste, la asignación y distribución de los pagos, el establecimiento de responsabilidades, el riesgo de conflictos o la efectividad total del sistema se verán afectados por cuestiones como las siguientes: ¿A quién pertenece el bosque y, por lo tanto, quién tiene derecho a tomar decisiones sobre su gestión y uso? ¿Cuál es el papel de los derechos consuetudinarios? ¿Quién puede ejercer legítimamente derechos sobre el carbono de los árboles o los servicios que provienen de los bosques?

La experiencia obtenida con el MFI demuestra que un sistema de monitoreo independiente puede contribuir positivamente a los problemas de la propiedad de los recursos porque: (i) ofrece información acerca de la definición de los derechos sobre la tierra y el carbono, (ii) aclara los derechos de tenencia, (iii) evalúa si las instituciones son lo suficientemente sólidas como para defender estos derechos, (iv) evalúa los acuerdos de responsabilidad cuando se violan estos derechos, (v) evalúa el impacto que tienen los acuerdos y el uso de los derechos sobre la tierra y el carbono para las comunidades que viven de los bosques y (vi) evalúa cómo se solucionan los conflictos relativos a los derechos.

La transparencia, la participación y la responsabilidad

Uno de los logros más importantes del MFI ha sido una mejor transparencia en lo que se refiere a la información y las decisiones del sector forestal, así como el aumento de la participación activa de las comunidades que dependen de los bosques en las decisiones que afectan al uso de los bosques y la gestión forestal. La transparencia y la participación son tan importantes para REDD como han demostrado serlo a la hora de obtener una buena gestión forestal y combatir la ilegalidad en este sector. El MI-REDD tendría que evaluar si se consiguen los criterios mínimos para garantizar un proceso transparente y participativo y para resolver cuestiones como: *¿En qué consiste la circulación de la información? ¿A quién se informa? ¿Quién participa en el proceso REDD?*

El MI-REDD desempeñaría un papel fundamental cuando se tratara de garantizar la transparencia y la participación de la sociedad civil, lo que a su vez generaría confianza entre los diversos actores. Las personas que más afectadas se verán con REDD lo miran con

esperanza pero también con cierto recelo, así que REDD sólo acabará siendo aceptado y tendrá la oportunidad de funcionar si se involucra a todos estos actores y se les da un puesto central en la toma de decisiones.

La transparencia comienza garantizando el acceso a la información, y MI-REDD sería fundamental para conseguirlo. Ofrecería una inspección independiente de la implementación de REDD, y esta información se pondría a disposición del público. Como muchos países que probablemente participen en el programa REDD sufren una gran falta de información sobre lo que ocurre en los bosques, esta función del monitoreo es especialmente importante. Si la información actualizada se obtuviera de una forma más eficiente, esto ayudaría a que la sociedad civil pudiera asegurarse de que la teoría se lleva a la práctica y que, cuando esto no sucediera, se responsabilizara a las autoridades pertinentes.

La transparencia no es suficiente de por sí, sino que debe formar parte de un sistema que garantice la responsabilidad. En Ghana y Liberia, por ejemplo, podría decirse que, gracias al aumento de la información disponible, cualquier persona puede convertirse en monitor independiente, lo que aligera el trabajo del monitor. Pero esto no es suficiente: el monitor independiente debe tener un lugar oficial en las negociaciones y pertenecer al marco institucional para que no se le pueda ignorar fácilmente. No obstante, aquí no se trata de la libertad de prensa. Otros procesos participativos, como la ITIE, han comprendido pronto lo importante que es formar parte del debate y no únicamente para ofrecer las críticas del público relativas a lo que se debate a puerta cerrada.

La participación debe ampliarse a otros sectores pertinentes, como la agricultura y la gestión del terreno. Asimismo, como se menciona más arriba, debe involucrarse cuanto antes a todos los organismos de aplicación de la legislación pertinentes en el diseño y la implementación de REDD. Debe generarse confianza y fomentarse la cooperación entre la sociedad civil y los organismos de aplicación de la legislación. Si se basa en el MFI, el MI-REDD estaría en una situación inmejorable para conseguirlo.

La aplicación de la legislación

Una parte esencial del MFI es evaluar el cumplimiento de la ley, hacer observaciones y proporcionar orientación sobre los sistemas oficiales de aplicación de la legislación forestal. El MFI identifica las leyes, la reglamentación y los procedimientos que afectan al uso y la gestión de los bosques, analiza su impacto e identifica las debilidades y limitaciones de su implementación. No juzga, sino que ofrece información rigurosa y objetiva sobre la situación del sector forestal. Por lo tanto, es una forma de que las autoridades del país en cuestión refuercen el control de las propiedades forestales y mejoren su propia credibilidad.

Las iniciativas REDD deben ser conscientes de todas las implicaciones de la aplicación de la legislación y comprender y controlar los posibles riesgos. Un estudio muy útil de Kishor y Rosenbaum presenta una *"lista extensa pero preliminar de actividades ilegales e indicadores asociados a las mismas"*, que abarca 14 clases de actividades ilegales y corrupción, y podría utilizarse para REDD (Kishor y Rosenbaum, 2003). Por otro lado, Karsenty considera que la rápida expansión del aprovechamiento ilegal en el sector forestal *"sólo puede comprenderse en relación con tres dinámicas emergentes: la introducción de los intentos de regular el aprovechamiento mediante planes de gestión [...], el exceso de capacidad del procesamiento [...], [y] el uso cada vez más frecuente de la ruta informal de abastecimiento de madera para el uso doméstico"* (Karsenty, 2003). Este análisis indica que una mejor aplicación de la legislación durante el programa REDD en realidad podría fomentar el pago de sobornos mayores, ya que una mayor inspección dificulta la connivencia de las empresas con los funcionarios. Un mayor mercado para los sobornos podría atraer a aquellas personas que, de otra forma, habrían podido ser defensores de las reformas, y esto podría verse como un tipo de fuga en el contexto de REDD. Por lo tanto, otro elemento fundamental de la reforma de la gobernanza debe ser el contar con una estrategia y un programa anticorrupción efectivos, que cuenten con la participación de todos los organismos de aplicación de la legislación pertinentes.

El MI-REDD tendría como objetivo tratar cuestiones fundamentales relativas a la aplicación de la legislación. Estas cuestiones incluirían si las normas, incluidas las salvaguardas, se están implementando correctamente y cuáles son los obstáculos para su implementación efectiva, así como sacar a la luz pruebas de fraude, blanqueo, tergiversación, infracciones, doble contabilidad, corrupción y otras prácticas ilegales.

La responsabilidad es una condición *sine qua non* para garantizar una aplicación efectiva de la legislación, porque disminuye las posibilidades de desvío de responsabilidades y, consecuentemente, las prácticas corruptas. El MI-REDD se ocuparía de la responsabilidad que recae sobre los encargados del sistema REDD y solucionaría las cuestiones relativas a los mecanismos para responsabilizarlos, por ejemplo en el caso de la no permanencia de las reducciones de las emisiones o la infracción de las disposiciones legales. Observaría lo frecuentes y participativos que son los acuerdos de responsabilidad, qué índices de fallos administrativos o actividades ilegales se han documentado, si se han tomado acciones para solucionarlos y cuáles en concreto.

Los bienes y servicios

La implementación de REDD puede considerarse como la prestación de bienes y servicios. Aunque el objetivo principal de REDD es proteger y aumentar las reservas de carbono y garantizar la reducción de las emisiones, REDD también debería garantizar que proporciona biodiversidad, la conservación del agua y la tierra, y la protección de los valores culturales y espirituales, así como asegurarse de que la producción de productos forestales madereros y no madereros es verdaderamente sostenible desde el punto de vista ecológico.

Las cuestiones principales que deberían tratarse incluyen cuáles de estos bienes y servicios se producen, quién lo hace y cómo se cuantifican. En algunos casos será necesario hacer un seguimiento de los bienes y servicios mediante un proceso similar a las cadenas de custodia de otros artículos. Dicho sistema debería ofrecer información sobre si se transportan los bienes y a dónde, si se comercia con ellos, quiénes son los compradores y vendedores, qué transacciones se acuerdan y cuál es el destino final.

El objetivo fundamental de REDD es conseguir una verdadera reducción de las emisiones, que sea duradera. La verificación de esta reducción exigirá en algún momento la obtención de información sobre las reservas existentes y los cambios de los cinco depósitos de carbono (incluidos los suelos) de todo el sector forestal que se identifican en las orientaciones del IPCC (IPCC, 2003 e IPCC, 2006), así como en cualquier otro sector específico de uso de los terrenos o cambios del uso de los mismos (esto es, se prevé que en algún momento se vaya a necesitar una contabilidad exhaustiva del carbono, que contemple la variación de las reservas). Aparte de los datos obtenidos con la detección remota, se necesitará información localizada sobre los cambios de las reservas de carbono de los ecosistemas, pero un sistema de MRV-C provisional probablemente se base en resultados basados en indicadores sustitutivos de otras categorías incluidas en el alcance de REDD: actividades forestales, uso de los terrenos y cambios del uso de los mismos. En ambos casos será necesario llevar a cabo verificaciones sobre el terreno que garanticen que la información es fidedigna. Las misiones conjuntas sobre el terreno que involucraran al monitor independiente y a los implicados en la contabilidad del carbono podrían reducir los costes de transacción.

Como ya se ha mencionado, hasta la fecha la mayoría del debate se ha centrado en la metodología para medir la reducción de emisiones y la absorción de GEI, pero la determinación de si éstas verdaderamente se han producido o no implicaría a diversos actores. Los avances en el uso de las imágenes de satélite y la contabilidad del carbono ofrecerán datos sobre si se han producido o no reducciones y absorción, y las autoridades reguladoras ofrecerán información sobre los responsables de estas acciones, mientras que un sistema de MI-REDD similar al MFI ofrecería un informe basado en una verificación sobre el terreno que describiera la calidad de la información y el rendimiento de los actores que ofrecieron dicha información. Ofrecería también una solución sistémica, ya que ayudaría a las autoridades responsables de la implementación a corregir sus sistemas para evitar la repetición de imprecisiones e irregularidades.

La protección de los bosques mediante REDD debería tener como consecuencia una mayor biodiversidad y una mejor conservación del agua y la tierra. Pero, aunque REDD tiene el potencial para conseguirlo, no debemos suponer que lo vaya a hacer. Si el programa REDD no se diseña correctamente, o no se aplica una salvaguarda para evitar la conversión, existe el riesgo de que lleve a la conversión de bosques ricos en carbono en plantaciones pobres en biodiversidad. También existe el riesgo de que las presiones se desvíen, de tal forma que la protección de bosques ricos en carbono conlleve presiones adicionales para convertir o degradar otros ecosistemas que pueden ser importantes para la biodiversidad o el control de las inundaciones, como serían los pantanos (ONU-REDD, 2009d). Un sistema de monitoreo integral y en buen funcionamiento debería ofrecer los medios para identificar estos riesgos e informar sobre ellos lo antes posible. El MI-REDD, de hecho, ofrecería un sistema de aviso previo para detectar los riesgos para la biodiversidad y otros ecosistemas, e informaría sobre los casos en los que está fracasando REDD y cómo lo está haciendo.

A menudo los bosques naturales suponen unos valores culturales y espirituales que son fundamentales para las personas que viven en ellos o en sus alrededores, valores que suelen ser responsables de que los bosques se mantengan en pie ante las presiones económicas por convertirlos a otros usos. Estos valores están fuertemente vinculados a la tierra y a los derechos de uso y deben respetarse y mantenerse si queremos que REDD funcione. El MI-REDD podría (y debería) evaluar si se respetan los derechos y se mantienen o se menoscaban los valores culturales y espirituales según progresa el diseño y la implementación de REDD, y ofrecer al menos un canal por el que se puedan escuchar y tratar las inquietudes de los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques.

Los ingresos, la distribución de los beneficios y los derechos

Se espera que REDD acabe generando un flujo de ingresos inmenso para las naciones ricas en recursos forestales. La manera en que se distribuyan estos ingresos entre los diferentes países y dentro de los mismos, así como la entrega de beneficios no monetarios tales como el acceso a los servicios, determinarán la equidad de cualquier mecanismo REDD.

Se tendrá que acordar con cada país una supervisión externa y una auditoría de los fondos nacionales de REDD, utilizando procesos aceptados de forma internacional. El MI-REDD podría suponer un medio adicional de supervisión independiente si monitoreara la distribución de los pagos REDD y tratara ciertas cuestiones como: quién paga, cuánto, a quién y por qué productos y servicios; si el dinero llega a los beneficiarios apropiados; qué normas existen para la generación y distribución de impuestos sobre estos productos y servicios; y si se están implementando estas normas correctamente.

Como se menciona más arriba, el MI-REDD podría (y debería) informar también sobre si se respetan los derechos según progresa el diseño y la implementación de REDD, en especial los de los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques. Asimismo, podría evaluar si los pueblos indígenas que operan fuera de las economías nacionales, con un sistema de valores no monetario, se han beneficiado o no de REDD.

6.2.4 La financiación

El nivel de financiación que se prevé para REDD no tiene precedentes en el contexto del sector forestal. Refleja un reconocimiento de la importancia de este asunto, pero no viene exento de riesgos. Para garantizar un impacto duradero el MI-REDD necesitaría un mecanismo financiero continuo y a largo plazo. Los costes del establecimiento y mantenimiento deberían incluirse como partida presupuestaria de los programas REDD nacionales y el MI-REDD debería ser tan permanente como la propia REDD. Por lo tanto, debería proporcionarse la financiación necesaria para formar a monitores que trabajen profesionalmente, objetivamente y rigurosamente, y para permitir que el monitor preste un servicio de gran calidad, que funcione correctamente. La financiación debe determinarse según el nivel de monitoreo necesario para garantizar la credibilidad de REDD y no al contrario. El coste de establecer e implementar los

sistemas de MFI no es muy elevado. Los costes aproximados del establecimiento y funcionamiento del MFI durante un año, según la experiencia de Camerún, se han calculado en aproximadamente 630.000 dólares (US\$)⁴⁸. Sin embargo, si se invirtiera más, se conseguiría cubrir una extensión mayor de bosque y se podría incorporar un mejor fomento de capacidades. El coste total del MI-FLEG de la República del Congo, que incorpora la formación de la sociedad civil, es de aproximadamente 1 millón de dólares (US\$) al año (REM, 2009). Mientras, la experiencia ha demostrado que, con el tiempo, las mejoras en la aplicación de la legislación traen consigo un aumento de las multas que, si se cobran, pueden cubrir e incluso superar los costes de MFI. Uno de los logros del trabajo de REM en Camerún es el constante aumento de la capacidad del gobierno de cobrar multas por actividades forestales ilegales⁴⁹.

Se calcula que los sistemas de "monitoreo independiente de la cadena de custodia", como el que opera la Société Générale de Surveillance (SGS) en Liberia y otros lugares, cuestan aproximadamente un millón de dólares (US\$) al año (Hoare *et ál.*, 2008). Sin embargo, estos sistemas de seguimiento de la madera son mucho más intensivos que los del MFI en lo que se refiere a la tecnología y los recursos humanos necesarios, ya que tienen por objeto controlar cualquier flujo de madera. El MFI, en cambio, lleva a cabo controles *in situ*, y por lo tanto, se puede implementar a un coste mucho menor. En cualquier caso el coste de establecer un MI-REDD probablemente sea mayor al del MFI debido a la pericia técnica adicional con la que debe contar el equipo de monitoreo y las necesidades más complejas de fomento de capacidades que existen.

En Hoare *et ál.* se proponen tres categorías de costes para establecer el programa REDD: (i) costes de mecanismo (cálculo de una línea de base, monitoreo, expedición de créditos, etc.), (ii) desarrollo de una estrategia nacional para REDD e (iii) implementación de dicha estrategia. El estudio indica también que el monitoreo independiente, al ser un aspecto de la aplicación de la legislación, debería entrar en la tercera categoría. Sin embargo, la experiencia demuestra que resulta más eficaz que el monitor empiece desde el principio del proyecto (quizás ofreciendo su contribución provisional o a corto plazo), ya que así sus constataciones servirían para sustanciar el diseño de la estrategia y el sistema. Por esta razón, el coste del monitoreo independiente debería incluirse en la fase más temprana del diseño y la implementación de REDD.

La experiencia ha demostrado que la concesión de millones de dólares en asistencia económica no siempre significa un futuro progreso. Sin una reforma de la gobernanza y unas medidas efectivas contra la corrupción, existe el riesgo de que una élite corrupta se apropie del dinero y la situación agrave en vez de mitigar el problema. Ya se han seleccionado varios países con un historial pobre de gobernanza, transparencia y responsabilidad como países piloto para la FCPF y el Programa ONU-REDD (véanse la Figura 1 y la Tabla 2). Será tan importante contar con un buen monitoreo de la financiación, el flujo del dinero la distribución del mismo como lo será acordar las cantidades y los mecanismos de entrega.

6.3 El valor añadido de MI-REDD para la MRV y la evaluación

Al principio, el MFI se diseñó para que funcionara en contextos de mala gobernanza con democracias frágiles y leyes poco estrictas o ambiguas debilitadas por una ilegalidad generalizada, corrupción sistémica y apropiación por parte del estado. El paralelismo es evidente: los problemas a los que se enfrenta el MFI son los mismos que los que afectan a REDD. Por ejemplo, no resulta difícil ver cómo el carbono como materia prima podría sustituirse por madera. Tendrá valor y, por lo tanto, habrá diferentes fuerzas en juego interesadas en apropiarse de los beneficios. Los gobiernos que ofrezcan asistencia económica para REDD y los inversores del sector privado, tendrán más confianza en aquellos países que establezcan unos sistemas apropiados de monitoreo independiente de la implementación de REDD que, como parte de su mandato, comprueben si los responsables de la MRV (sea cual sea el alcance de ésta) están rindiendo y funcionando adecuadamente y si se están cumpliendo los criterios mínimos para la implementación de REDD, incluyendo ciertas salvaguardas. Se prestaría más

48 Para más información, véase la Tabla 2 del documento titulado *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD* (Global Witness, 2009).

49 Para consultar una lista más exhaustiva de los logros de REM, véase www.rem.org.uk.

atención a aquellas áreas que necesiten algún tipo de mejora. Según la experiencia proporcionada por el diseño y la implementación de MFI, las siguientes son diferentes formas de las que el MI-REDD podría contribuir a la MRV y la evaluación.

La medición y el reporte: Se prevé que los países que implementen iniciativas REDD tengan que medir su progreso utilizando una serie de indicadores y notificar sobre su rendimiento. El MI-REDD podría contribuir a la medición y el reporte de las siguientes maneras:

- *Participando en los programas que se necesitarán para fomentar las capacidades de los funcionarios, la sociedad civil y las comunidades locales* para que realicen una medición y notificación apropiadas y garanticen que el fomento de capacidades es una actividad continua. El fomento de capacidades ha sido siempre una de las actividades principales del MFI, y ha reportado muchos beneficios (Global Witness, 2009). Como consecuencia, ha mejorado la aplicación de la legislación, no sólo porque hayan mejorado las habilidades de los funcionarios, sino también porque ha aumentado la conciencia del papel fundamental que desempeñan las actividades sobre el terreno y en particular las mediciones rigurosas. Esto, a su vez, ha aumentado la motivación de los empleados y ha convencido a los gobiernos para que hagan una inversión de recursos para aumentar el trabajo sobre el terreno.
- *Colaborando, observando y evaluando la recolección de datos durante el trabajo sobre el terreno.* La perspectiva imparcial de un tercero ofrece la garantía de que la información se está recabando de forma adecuada y exhaustiva.
- *Colaborando durante el procesamiento, análisis y presentación de la información* para conseguir que sea útil (esto es, precisa, completa, comparable y transparente). Se prevé el diseño de orientación para la MRV, así que una medida necesaria para que el reporte sea adecuado será el cumplimiento de esas normas de orientación.
- *Ofreciendo recomendaciones y orientación* sobre la manera de mejorar los protocolos y las normas de orientación. Esto es necesario para reforzar el valor del reporte y permitir comparaciones significativas: sólo será posible evaluar si REDD ha funcionado o no si la información pertinente se presenta de la manera adecuada.

La verificación: El MFI ofrece un elemento similar de supervisión independiente de la gobernanza forestal, pero va mucho más allá del ejercicio puramente técnico que caracteriza a la verificación. Independientemente de lo sólida que sea la información desde el punto de vista técnico y científico, su valor depende únicamente del uso que se le dé. El MFI subraya la importancia de esto al realizar también un trabajo de seguimiento. Al igual que en el caso del MFI, un sistema de MI-REDD ayudaría de la siguiente forma:

- *Corroborando de manera objetiva que la información ofrecida refleja la realidad sobre el terreno.* Esto podría hacerse mediante la presentación de informes independientes o el análisis de los informes oficiales, incluyendo un comentario sobre si son satisfactorios o no. Generalmente, han sido diversas ONG de todo el mundo las que han publicado informes independientes, pero no todos han funcionado igualmente. Si existiera un modelo similar al del MFI, sin embargo, la información del monitor independiente se consideraría oficial y, por lo tanto, sería reconocida oficialmente, con lo que es más probable que se actuara en consecuencia.
- *Adoptando un papel de apoyo contingente.* Una vez que el sistema de MRV esté totalmente operativo y funcione sin problemas, el monitor podrá trabajar de forma más intermitente y realizar sólo comprobaciones in situ para corroborar que el sistema sigue funcionando. La intensidad del trabajo puede depender del resultado de las misiones: cuanto más sólido resulte ser el sistema, menos recursos se necesitarán para el monitoreo por parte de terceros.

La evaluación: Los informes de un monitor independiente ofrecerían una herramienta útil con la que evaluar el rendimiento nacional durante el diseño y la implementación de REDD, lo que ayudaría al proceso de evaluación del TAP y cualquier otro mecanismo de evaluación internacional independiente por parte de expertos que se establezca según la CMNUCC.

disponible para que cualquiera la triángule, analice y verifique, y esto incluye a los grupos locales de la sociedad civil, observadores internacionales, donantes bilaterales y multilaterales y otras organizaciones que actúen como donantes.

Un sistema nacional de MI-REDD similar al MFI añadiría una credibilidad considerable a la totalidad del programa REDD. Al incluir el trabajo sobre el terreno entre las actividades principales de su mandato, el MI-REDD incorporaría la verificación sobre el terreno, lo que no podría hacer un sistema de evaluación internacional similar al que existe para las partes del Anexo I. Además, identificaría los fallos sistémicos y recomendaría soluciones. En este sentido, su función no sería solamente la de verificar una simple lista de criterios, sino que también incluiría la evaluación de si quienes hayan implementado la MRV están actuando adecuadamente y obteniendo los resultados esperados. Se centraría en garantizar que los gobiernos están realizando la medición y el reporte a nivel nacional de una forma transparente, coherente, completa y precisa.

El organismo internacional de coordinación de MI-REDD que se propone permitiría la polinización cruzada entre los diversos países mediante el intercambio de experiencias. Los expertos de un país podrían viajar a otros países o se podrían organizar reuniones en las que participaran los monitores de diversos países. Esto fortalecería los esfuerzos internacionales por conseguir que REDD funcione correctamente.

6.4 Un enfoque regional para solucionar el problema de las fugas

Las fugas⁵⁰ se describen como un “desplazamiento de emisiones” o aumento de emisiones en un área geográfica ocasionado por las actividades de mitigación en otra, y son un importante motivo de preocupación durante las negociaciones, ya que tienen el potencial de debilitar la eficacia de todo el mecanismo REDD (Fry, 2008). Las fugas pueden ocurrir dentro de un país o entre diferentes países. Por ejemplo, en aquellos países en los que la conversión del terreno a la agricultura es una causa importante de deforestación y degradación forestal, es fácil entender cómo los bosques que se consiguen mantener pueden llegar a ocasionar presiones para despejar terrenos en otra zona.

Cada vez hay una mayor conciencia de las fugas y se debate con más frecuencia la manera de solucionar este problema. El desafío consiste en que, al no haber datos concretos, es difícil encontrar soluciones a un problema teórico. Sin embargo, según se vayan implementando las iniciativas REDD por todo el mundo, será necesario controlar rigurosamente las fugas y anticiparse a ellas en la medida de lo posible.

Durante la implementación del MFI, también ha habido problemas de fugas, aunque no se denominaran así. En Camboya, por ejemplo, como respuesta a una mayor denuncia de la ilegalidad, se impuso una moratoria sobre la tala comercial, lo que conllevó un cambio en las actividades ilegales, que pasaron de grandes concesiones a otras áreas de menor tamaño y a los países vecinos (Global Witness, 2009). En América Central cada vez está más extendido el reconocimiento de que la tala ilegal es un problema regional, en vez de nacional. Como consecuencia, se ha llevado a cabo un trabajo inicial de investigación con el objetivo de convertir el MFI en un proyecto regional, que aprovecharía las iniciativas existentes en Honduras y Nicaragua y las mejoraría incluyendo otros países de la región. El fomento de capacidades que REM está llevando a cabo a nivel regional en la Cuenca del Congo también reconoce la importancia de un enfoque regional.

Para solucionar el mismo problema de fugas en REDD, se podría considerar y poner a prueba un enfoque regional de MI-REDD. Teniendo en cuenta que América Central es una región relativamente pequeña en comparación con otras, esta zona podría utilizarse como caso piloto para enfoques regionales en otros lugares del mundo.

50 El glosario de términos del MDL define las fugas como “la variación neta de emisiones antropogénicas por fuentes de gases de efecto invernadero (GEI) que ocurre fuera de los límites del proyecto pero que es medible y atribuible a la actividad del proyecto de MDL”. Véase http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos_CDM_v04.pdf

7. Conclusiones y recomendaciones

Para generar confianza en REDD, disminuir el riesgo de reputación, permitir que las instituciones encargadas de la implementación evalúen el rendimiento y garantizar que REDD obtiene el resultado final de reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, es necesario contar con un sistema sólido y bien integrado para monitorear la implementación de REDD del nivel local al internacional. Este sistema debe ser amplio (dedicado a diferentes necesidades informativas, incluidas las salvaguardas y las causas), transparente, independiente, participativo y basado en la participación de las diversas partes interesadas. Debe incorporar indicadores de rendimiento y ser capaz de ofrecer un aviso previo para detectar y corregir fallos. Dicho sistema debería estar ya operativo antes de recibir una financiación considerable en las fases 2 y 3. Asimismo, se necesitarán mecanismos de cooperación a nivel regional para evitar las fugas y un sistema de evaluación internacional independiente por parte de expertos que ofrezca comentarios sobre cómo mejorar la implementación. La medición, el reporte y la verificación de las reducciones de las emisiones y la absorción de los gases de efecto invernadero son un elemento fundamental del sistema de monitoreo pero, teniendo en cuenta los problemas de gobernanza y aplicación de la legislación forestal que existen sobre el terreno en los países REDD, por sí solos no serán suficientes para garantizar que REDD obtiene unos beneficios duraderos y permanentes, que se aplican y se cumplen las salvaguardas y que se evitan los impactos sociales y medioambientales negativos.

En el diseño de los sistemas nacionales de monitoreo de REDD deberían participar todas las partes interesadas pertinentes, como la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, el sector privado y todos los organismos de aplicación de la legislación pertinentes. También debería involucrarse desde el principio a las autoridades gubernamentales de otros sectores relacionados. La experiencia adquirida con el MFI y la ITIE, así como con los AMMA reguladores como el Protocolo de Montreal y la CITES, establece que es mejor contar con la participación de la sociedad civil y los organismos de aplicación de la legislación lo antes posible durante el proceso de diseño. Esto genera confianza y transparencia y además, al involucrar a organismos como la INTERPOL o el Equipo especial del Acuerdo de Lusaka, que se ocupan de la aplicación internacional conjunta de la legislación, se puede reducir el riesgo de que surjan nuevas formas de delincuencia medioambiental, tales como el fraude relativo al carbono, y se pueden buscar formas de combatir la corrupción y malversación de fondos. Mientras tanto, la participación de la sociedad civil y los pueblos indígenas en la Junta de políticas de ONU-REDD ofrece un modelo a seguir para las instituciones que se ocupen de la implementación a nivel nacional e internacional.

Los sistemas nacionales de monitoreo de REDD deben ser adecuados y no basarse únicamente en una metodología que requiera "alta tecnología" para el monitoreo, sino usar también métodos económicos de "baja tecnología". Deben estudiarse y ponerse en práctica métodos de otros sectores, como el de la pesca. Por ejemplo, pueden crearse redes que unan a las comunidades locales con los organismos de aplicación de la legislación mediante el uso de dispositivos GPS, teléfonos móviles e Internet. También puede aprenderse de los innovadores métodos basados en Internet que se están desarrollando en Brasil.

La importancia que tiene para REDD el contar con un sistema amplio de monitoreo que vaya desde el carbono hasta la implementación y que aborde el problema de la gobernanza así como otras salvaguardas, beneficios e impactos no debe menospreciarse. Tanto la FCPF como ONU-REDD lo han reconocido y han actuado en consecuencia, y además recientemente ha quedado manifestado en el modelo de las R-PP. Como resultado de un proceso de aprendizaje reiterativo, en el modelo se han incluido ciertas directrices sobre el monitoreo de otros beneficios e impactos aparte del carbono, y se ha previsto una evaluación del uso de la tierra, las políticas forestales y la gobernanza (incluida la aplicación de la legislación) con el fin de identificar las causas principales de la deforestación y la degradación forestal así como enfoques prometedores para la estrategia REDD. En la práctica, la FCPF y ONU-REDD están monitoreando la fase 1 de REDD y diseñando parámetros para las fases 2 y 3 de los sistemas nacionales de monitoreo, gracias a sus políticas, procedimientos y reuniones periódicas. La CMNUCC, sin embargo, se encuentra a la zaga. Hasta el momento durante las negociaciones no se ha logrado redactar un borrador para el marco REDD que refleje las políticas progresistas de monitoreo que

están desarrollando la FCPF y ONU-REDD. El borrador sobre REDD del facilitador, que se redactó en Barcelona y será la base de las negociaciones de Copenhague, no sólo fracasa en su intento por abordar adecuadamente las necesidades de monitoreo más allá de la MRV de carbono durante la fase 3, sino que además sus disposiciones sobre el monitoreo son incoherentes. Aunque se especifican salvaguardas, entre otras las de la gobernanza, la permanencia, las fugas, los derechos y la integridad medioambiental, la falta de medios para monitorearlas disminuye su valor. Es más, a excepción de una disposición sobre la evaluación independiente de los sistemas y resultados, el proyecto de decisión sobre metodologías preparado por el OSACT en junio tiene un alcance igual de limitado. Es necesario que en Copenhague se corrijan estos graves fallos de la CMNUCC relativos al diseño del marco para un sistema de monitoreo de REDD, no sólo para evitar que se pierda lo conseguido por la FCPF y ONU-REDD, sino también para garantizar la integridad de la implementación de REDD durante las tres fases, así como la obtención del objetivo final: la reducción de las emisiones. Si no se pudiera alcanzar un consenso sobre un marco adecuado y eficaz, se debería comenzar un proceso para desarrollar dicho marco en lugar de acordar disposiciones que sean retrógradas e inadecuadas.

La experiencia adquirida en una década de MFI demuestra que los sistemas de monitoreo independientes de REDD diseñados e implementados adecuadamente a nivel nacional pueden ayudar a abordar los problemas de gobernanza y generar confianza entre los gobiernos donantes, los inversores privados y la sociedad civil. Prueba de su valor es la incorporación del MFI a los Sistemas para asegurar la legalidad del Plan FLEGT. Los sistemas de MI-REDD basados en el MFI pueden obtener información independiente, basada en pruebas y verificada sobre el terreno, lo que contribuiría a crear sistemas REDD nacionales verdaderamente eficaces. Cuanto antes se puedan establecer estos sistemas de MI-REDD, más efectivos serán y más ayudarán a formular el diseño y la implementación de REDD a nivel nacional. Por lo tanto, estos sistemas deberían incorporarse a las estrategias nacionales que ya se están desarrollando en la fase de preparación de la FCPF y ONU-REDD, y debería existir un sistema de MI-REDD que ya funcionara correctamente antes de que se realicen pagos considerables en las fases posteriores. La inclusión de una disposición en las R-PP que aborda el monitoreo independiente y la evaluación, con la participación de la sociedad civil, es un buen comienzo.

Existía la preocupación de que el MI-REDD fuera demasiado caro, pero ha quedado demostrado que el monitoreo independiente es económico. Según vaya quedando establecido el sistema, los ingresos acumulados por las multas pueden cubrir e incluso superar su coste. Además, al reducir la corrupción y la ilegalidad, el MI-REDD puede conseguir que aumente el flujo de impuestos y otras fuentes de ingresos para el Estado. Asimismo, existen ciertos beneficios no monetarios como una mejor gobernanza, la garantía de la prestación de bienes y servicios y la disposición de un sistema de aviso previo que podría ayudar a evitar resultados negativos o no intencionados o incluso evitar conflictos, con lo que disminuiría el coste a largo plazo de corregir posibles fallos.

Un sistema que se base únicamente en los procesos de la CMNUCC no sería suficiente para monitorear REDD. Es posible que de las negociaciones de la CMNUCC no surja un sistema sólido de supervisión internacional independiente. Incluso si se establece un sistema de revisión independiente de REDD por parte de expertos, parecido al que existe para las partes del Anexo I, éste sólo ofrecería una supervisión relativa. El sistema existente es bastante limitado en lo que se refiere a su capacidad de verificar realmente la información notificada (en un contexto REDD es probable que sea más útil contar con un proceso similar a las evaluaciones del TAP de la FCPF, pero éste no debería sustituir al proceso de la CMNUCC). Es más, las revisiones a distancia de las comunicaciones nacionales entregadas por los gobiernos y las cortas visitas periódicas a un país no ofrecerían información exhaustiva sobre los problemas que ocurren sobre el terreno ni supondrían un sistema de aviso previo de riesgos y fallos. Además, si las comunicaciones nacionales sólo se entregan cada 6 años, siguiendo la propuesta actual, no servirán para monitorear la implementación de REDD. Los sistemas nacionales de MI-REDD basados en el MFI podrían compensar por los defectos que se prevén mientras ofrecen una forma de abordar los problemas de gobernanza e involucrar a la sociedad civil en el monitoreo. Inevitablemente existirán desafíos constantes relativos a la gobernanza, que cambiarán con el

tiempo según las personas sin escrúpulos y los delincuentes vayan inventándose nuevas formas de obtener beneficios del carbono. No es suficiente con establecer sistemas y presuponer que van a funcionar sin contratiempos. Los sistemas deben monitorearse de forma regular y el MI-REDD debe ser un componente permanente del sistema de contrapoderes institucionales.

Algunas partes involucradas en las negociaciones de la CMNUCC han mencionado que los sistemas para el monitoreo de REDD no deberían ir más allá de sistemas establecidos para controlar las obligaciones de los países desarrollados de cumplir sus objetivos de reducción de emisiones. Esta postura se puede justificar teniendo en cuenta los intentos de ciertas partes del Anexo I por debilitar las disposiciones de cumplimiento en un nuevo acuerdo climático. Pero, en lugar de involucrarse en algo que podría resultar desastroso, tanto los países desarrollados como aquéllos en desarrollo deben adoptar sistemas sólidos y transparentes. Se podrían, por ejemplo, establecer en otros países desarrollados sistemas similares al Defensor del Pueblo de la Columbia Británica. Es inevitable que, cuando se trata de elaborar sistemas nacionales y sistemas de supervisión independiente, surjan sentimientos de soberanía. No obstante, con REDD se espera que sean billones de dólares los que fluyan desde países desarrollados hasta países en desarrollo con graves problemas de gobernanza y climas empresariales de alto riesgo. Debe generarse una confianza internacional y también entre los inversores, se deben respetar los derechos y se deben aplicar salvaguardas. Los sistemas nacionales de monitoreo que sean sólidos y transparentes, que vayan más allá de la MRV de carbono y que incorporen el MI-REDD ayudarán a conseguirlo. Dichos sistemas no deberían ser un simple obstáculo que hay que salvar para recibir los fondos de REDD, sino que deberían ser en sí mismos una herramienta útil para los gobiernos.

Para garantizar la coherencia y la aplicación de buenas prácticas deberían elaborarse a nivel internacional unas directrices que establecieran unos criterios mínimos para el diseño e implementación de sistemas de MI-REDD. Dichos criterios no deberían ser inferiores a las buenas prácticas ni los criterios mínimos que ya se utilizan (véase el Recuadro 6 para consultar los criterios mínimos que se proponen para el MI-REDD). El MFI trae a la mesa de negociaciones de REDD una década de experiencia en el diseño y la implementación de sistemas de monitoreo forestal con participación de la sociedad civil. Las lecciones que se mencionan en este informe y se amplían en el documento titulado *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD* pueden aplicarse inmediatamente al diseño de los criterios y sistemas de MI-REDD. Dichos criterios también deberían tomar en consideración los principios y criterios propuestos para el monitoreo independiente de la FLEGT, así como las lecciones obtenidas por REM al implementar el MI-FLEG. Otra herramienta útil para aplicar al diseño de sistemas nacionales de MI-REDD es la *Guía de monitoreo forestal independiente* producida por Global Witness (Global Witness, 2005). Incluso se podría aprender de la experiencia de los proyectos de verificación de la forestación y reforestación del MDL, que utilizan las entidades operativas.

REDD ofrece una oportunidad sin precedentes de reducir la deforestación y la degradación forestal e instituir reformas trascendentales, pero también conlleva un nivel de riesgo acorde, si es que se diseña y realiza incorrectamente. Existen grandes expectativas de lo que podrá conseguir REDD, pero la satisfacción de estas expectativas, la reducción del riesgo y la generación de confianza dependerán en parte de un sistema de monitoreo sólido y transparente que aborde los problemas de gobernanza y nos permita ir más allá del carbono para poder implementar REDD de forma efectiva. La incorporación del MI-REDD al sistema ayudaría a garantizar que REDD se convierta en parte de la solución al cambio climático en vez de en otro intento fallido de salvar los bosques que quedan en el mundo.

ANEXO: Índices de riesgo de Coface⁵¹

1. Índices de países

Basado en:

- indicadores macroeconómicos financieros y políticos
- experiencia en el entorno empresarial (la calificación se basa en fuentes internas y externas)
- experiencia macroeconómica obtenida de bases de datos de Coface que abarcan 44 millones de empresas mundiales y 50 años de experiencia de pagos realizados en transacciones avaladas por Coface

| | |
|-----------|---|
| A1 | La situación política y económica es muy estable. El entorno empresarial de calidad influye de forma favorable en el comportamiento de pago de las empresas. La probabilidad media de impago es muy baja. |
| A2 | La situación política y económica es favorable. Existe un entorno empresarial básicamente estable y eficiente, aunque podría ser mejor. La probabilidad media de impago es baja. |
| A3 | El comportamiento de pago es susceptible de verse afectado por una modificación del entorno económico y político del país, que es generalmente favorable pero relativamente volátil. El entorno empresarial es básicamente seguro pero puede ocasionar a las empresas dificultades esporádicas. La probabilidad media de impago se sitúa en un nivel aceptable. |
| A4 | Las perspectivas políticas y económicas pueden experimentar algunas debilidades. Una relativa volatilidad del entorno empresarial podría afectar al comportamiento de pago de las empresas. La probabilidad de impago sigue siendo aceptable. |
| B | Las incertidumbres en el plano político y económico y un entorno empresarial a veces difícil pueden afectar al comportamiento de pago. La probabilidad de impago es bastante elevada. |
| C | La incertidumbre de las perspectivas política y económica y un entorno empresarial con numerosas debilidades preocupantes pueden deteriorar considerablemente el comportamiento de pago. La probabilidad de impago es elevada. |
| D | El entorno político y económico presenta riesgos muy elevados y el entorno empresarial puede ser muy difícil, lo que puede tener un impacto considerable sobre el comportamiento de pago. La probabilidad de impago es muy elevada. |

51 Información obtenida de <http://www.trading-safely.com/sitecwp/ceen.nsf/vwCRO/B655C3E2E5B6241DC1256AE900523D7E>.

2. Índices de entornos empresariales

Índice nuevo que pretende evaluar la calidad global del entorno empresarial de un país. Específicamente, muestra si la información financiera de las empresas está disponible y es fiable, si el sistema jurídico asegura una protección equitativa y eficaz de los acreedores, y si las instituciones del país constituyen un marco favorable a las empresas. La clave del nuevo índice se basa en la experiencia de Coface con la calidad de la información disponible sobre las empresas y la protección jurídica que reciben los acreedores.

| | |
|-----------|---|
| A1 | El entorno empresarial es muy satisfactorio. Los balances de las empresas están disponibles y son fiables. El cobro de deudas es eficaz. Las instituciones son de calidad. Las transacciones entre empresas funcionan sin problemas en los entornos de la categoría A1. |
| A2 | El entorno empresarial es satisfactorio. Cuando están disponibles, los balances de las empresas son fiables. El cobro de deudas es relativamente eficaz. En general, las instituciones son competentes. Las transacciones entre empresas normalmente funcionan sin problemas en los entornos relativamente estables de la categoría A2. |
| A3 | El entorno empresarial es bastante satisfactorio. Aunque no siempre están disponibles, los balances de las empresas normalmente son fiables. El cobro de deudas y el marco institucional podrían presentar algunas lagunas. Las transacciones entre empresas podrían conllevar alguna dificultad en los entornos normalmente estables de la categoría A3. |
| A4 | El entorno empresarial es aceptable. Los balances de las empresas en ocasiones no están disponibles o no son lo suficientemente fiables. El cobro de deudas no siempre es eficaz y el marco institucional presenta algunas lagunas. Las transacciones entre empresas podrían conllevar dificultades considerables en los entornos aceptables pero ocasionalmente inestables de la categoría A4. |
| B | El entorno empresarial tiene un nivel medio. La fiabilidad y disponibilidad de los balances de las empresas es muy variable. El cobro de deudas en ocasiones puede resultar difícil. El marco institucional presenta ciertas debilidades preocupantes. Las transacciones entre empresas conllevan dificultades considerables en los entornos inestables y poco competentes de la categoría B. |
| C | El entorno empresarial es difícil. Los balances de las empresas a menudo no están disponibles y, cuando lo están, a menudo no son fiables. El cobro de deudas es aleatorio. El marco institucional presenta numerosas debilidades preocupantes. Las transacciones entre empresas conllevan dificultades importantes en los entornos difíciles de la categoría C. |
| D | El entorno empresarial es muy difícil. Los balances de las empresas pocas veces están disponibles y, cuando lo están, normalmente no son fiables. El sistema jurídico hace que el cobro de deudas sea muy aleatorio. El marco institucional presenta numerosas debilidades graves. Las transacciones entre empresas pueden resultar muy difíciles de gestionar en los entornos de elevado riesgo de la categoría D. |

Bibliografía

- Breidenich, C. y Bodansky, D. (2009), *Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement*, Centro Pew sobre el Cambio Climático Global. http://www.pewclimate.org/about/index_spa.cfm
- CIFOR (2008), *Avancemos con REDD. Problemas, opciones y consecuencias*. Pág. ix. Editado por Arild Angelsen. Bogor, Indonesia. http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen0901.pdf
- Reglamento CE N° 2173/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0001:0006:ES:PDF>
- CMNUCC (2007), *Plan de Acción de Bali*. Decisión 1/CP.13 de la CMNUCC, Bali, 3-15 de diciembre de 2007. <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>
- CMNUCC (2008), *Procedure for Accrediting Operational Entities by the Executive Board of the Clean Development Mechanism (CDM)*. http://cdm.unfccc.int/DOE/cdm_accr_01.pdf
- CMNUCC (2009a), *Annex 2 – CDM Accreditation Standard for Operational Entities*. http://cdm.unfccc.int/Reference/Manuals/accr_stan01.pdf
- CMNUCC (2009b), *Borrador de decisión sobre la orientación metodológica para actividades relacionadas con la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo. Anexo de Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: métodos para estimular la adopción de medidas. Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia*. 10 de junio. FCCC/SBSTA/2009/L.9. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/sbsta/spa/109s.pdf>
- CMNUCC (2009c), *Notes on sources for FCCC/AWGLCA/2009/INF.1 Part II*, 14 de agosto de 2009, FCCC/AWGLCA/2009/INF.1.
- FAO (2009), *Measurement, Assessment, Reporting and Verification (MARV). Issues and options for REDD*. Borrador del documento de consulta, marzo de 2009.
- FCPF (2009), *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Preparation Proposal (R-PP) Template*. R-PP v.3 (4 de septiembre de 2009).
- FERN (2009), *Update report on FLEGT Voluntary Partnership Agreements*, EU Forest Watch.
- Fry, Ian (2008), *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime*, Reciel 17 (2). Agosto de 2008.
- Global Witness (2005), *Guía de monitoreo forestal independiente*. Londres, Reino Unido. <http://www.globalwitness.org/pages/es/ifm.html>
- Global Witness (2008), *Honest Engagement – Transparency and civil society participation in REDD*. <http://www.redd-monitor.org/2009/02/18/honest-engagement/>
- Global Witness (2009), *Una década de experiencia: Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para aplicar a REDD*. Londres, Reino Unido.
- Hoare, A., Legge, T., Nussbaum, R. y Saunders, J. (2008), *Estimating the cost of building capacity in rainforest nations to allow them to participate in a global REDD mechanism*. Chatham House y ProForest, Reino Unido. http://www.occ.gov.uk/activities/eliasch/Chatham_House_cost_of_building_capacity.pdf
- IPCC (2003), *Orientación sobre las buenas prácticas para uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura*. Programa de Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero. http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf_languages.html
- IPCC (2006), *Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/spanish/index.html>
- Karsenty, A. (2003), *Underlying causes of illegal exploitation of tropical timber*, International Forestry Review, 5(3).
- Karsenty, A. (2005), *The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices*, International Forestry Review, 10(3).
- Kishor, N.M. y Rosenbaum, K.L. (2003), *Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector*, International Forestry Review, 5(3).
- ONU-REDD (2008a), *UN Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD): Framework Document*, FAO, PNUD, PNUMA, 20 de junio de 2008.
- ONU-REDD (2008b), Informe del taller *Monitoring, Assessment and Verification*, convocado por el Programa ONU-REDD, 16 - 17 de septiembre de 2008: UN-REDD Programme Working Paper 2, 2008.
- ONU-REDD (2009a), *Measurement, Assessment, Reporting and Verification (MARV): Issues and Options for REDD*. Borrador del documento de consulta para la primera reunión de la Junta sobre políticas de ONU-REDD, 9-10 de marzo de 2009.
- ONU-REDD (2009b), *Framework for Action 2009-2014 on Measurement, Reporting and Verification (MRV), Concept Note*, 29 de mayo de 2009.

- ONU-REDD (2009c), *Scope of Work: Towards a "Governance and MRV Framework"*, Programa ONU-REDD. Borrador, 1 de junio de 2009.
- ONU-REDD (2009d), *Multiple Benefits: Issues and Options for REDD*, Programa ONU-REDD, 28 de mayo de 2009.
- PNUMA (2007), *Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements*, PNUMA, Nairobi.
- Reeve, R. (2002), *Policing International Trade in Endangered Species: the CITES Treaty and Compliance*, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House) y Earthscan, Londres.
- Reeve, R. (2007), *Enforcement: Challenges and Lessons Learned*, documento preliminar para el taller sobre el crecimiento y control de la delincuencia medioambiental internacional, Chatham House, 10-11 de diciembre de 2007.
- REM (2007), *Termes de Référence. Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo*. Versión validada del 8 de julio de 2007.
<http://www.observation-congo.info/TdR.html>
- REM (2009), mensajes personales de miembros de la directiva de REM.
- REM y Forests Monitor (2007), *Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo*.
http://www.forestsmonitor.org/en/capacity_building_congo
- Rosales, J. (2009), *Uncertainty and REDD: an Ethical Approach to this Nagging Problem*, en ClimateEthics.org. <http://climateethics.org/?p=95>
- Schoene, D. y Netto, M. (2005), *The Kyoto Protocol: what does it mean for forests and forestry?*, en Unasylva - N° 222 - Forests, Climate and Kyoto. <http://www.fao.org/docrep/009/a0413e/a0413E02.htm>
- Streck, C., Gomez-Echeverri, L., Gutman, P., Loisel, C. y Werksman, J. (2009), *REDD+ Institutional Options Assessment: Developing an Efficient, Effective, and Equitable Institutional Framework for REDD+, under the UNFCCC*, Meridian Institute. www.REDD-OAR.org
- UE (2007), *FLEGT Briefing Note No. 7. Guidelines for Independent Monitoring*.
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_BR7_2007_en.pdf
- Vincent, A. (2007), *Use your thumbs – text messaging is changing the face of marine conservation*, Conservation Magazine, vol.8, no.3, Jul-Sep 2007.

Sobre Global Witness y el Monitoreo Forestal Independiente

Global Witness, ONG fundada en 1993, investiga y trabaja para prevenir los conflictos y la corrupción relacionados con la explotación de recursos naturales, así como la violación de derechos humanos y los desastres ambientales vinculados a ésta.

Global Witness cuenta con más de una década de experiencia diseñando e implementando Monitoreo Forestal Independiente en diversos países. Fundamentado en un contrato entre el monitor y la autoridad gubernamental relevante y en la cooperación con la sociedad civil y el sector privado, el MFI se creó para controlar las actividades de tala, el cumplimiento de la ley y la aplicación de la legislación forestal. El MFI trata los problemas de gobernanza y transparencia y contribuye a la aplicación de la legislación forestal al ofrecer información objetiva sobre el control de las actividades del sector forestal y ponerla a disposición del público. Realmente el MFI es una forma de controlar los sistemas y la gobernanza. La importancia del MFI y el reconocimiento internacional que ha obtenido quedan ilustrados por su inclusión en los Sistemas para asegurar la legalidad que se están estableciendo como parte del Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés).

Oficina de Londres:
Global Witness
6th floor, Buchanan House
30 Holborn
Londres EC1N 2HS
Reino Unido
Tel.: +44 20 7492 5820
Fax: +44 20 7492 5821

Oficina de Estados Unidos:
Global Witness
529 S Street NW
Suite 1085
Washington, DC 20045
EE.UU.
Tel.: +1 202 621 6665



global witness