



El estado de las negociaciones REDD

Puntos de consenso, opciones para seguir avanzando y necesidades de investigación para respaldar el proceso

Documento de referencia para grupos regionales patrocinado
por el programa REDD de las Naciones Unidas

Actualización consecutiva a la COP 15 de Copenhague

Louis V. Verchot y Elena Petkova

UN-REDD
PROGRAMME

The United Nations Collaborative Programme
on Reducing Emissions from Deforestation and
Forest Degradation in Developing Countries



Agosto, 2010

El estado de las negociaciones REDD

Puntos de consenso, opciones para seguir avanzando y necesidades de investigación para respaldar el proceso

Documento de referencia para grupos regionales patrocinado por el programa REDD de las Naciones Unidas

Actualización consecutiva a la COP 15 de Copenhague

Louis V. Verchot y Elena Petkova

Preparado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)
Bogor, Indonesia

Agosto 2010, actualización del informe original publicado en octubre de 2009

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.cgiar.org

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es uno de 15 centros que forman el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por su sigla en inglés). La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

Índice

Abreviaturas	iv
Resumen ejecutivo	vi
1. Introducción	1
2. Contexto regional: magnitudes, causas y tendencias de la deforestación	1
3. Ámbito y escala de REDD	8
3.1 Puntos de consenso	8
3.2 Temas pendientes y opciones	9
4. Financiamiento y distribución de beneficios	10
4.1 Puntos de consenso	10
4.2 Temas pendientes y opciones	11
4.3 Necesidades de investigación	17
5. Monitoreo, reporte y verificación (MRV)	18
5.1 Puntos de consenso	18
5.2 Temas pendientes y opciones	19
5.3 Necesidades de investigación	21
6. Participación de actores interesados	22
6.1 Puntos de consenso	23
6.2 Temas pendientes y opciones	23
6.3 Necesidades de investigación	24
7. Co-beneficios ambientales y sociales	25
7.1 Puntos de consenso	26
7.2 Temas pendientes y opciones	26
7.3 Necesidades de investigación	27

Abreviaturas

2006GL	Directrices para los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero del Panel de Expertos Intergubernamentales sobre Cambio Climático
AFOLU	Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (del inglés, Agriculture Forestry and Other Land Use)
AR4	Cuarto Informe de Evaluación del IPCC
ASB	Alternativas a la agricultura de tumba y quema
AWG-LCA	Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención
BAU	Prácticas rutinarias
BioCF	Fondo de Biocarbono
CAIT	Herramienta de Indicadores de Análisis Climático (<i>World Resources Institute</i>)
CCBA	Alianza para el Carbono, la Comunidad y la Biodiversidad
CDM	Mecanismo de Desarrollo Limpio
CIFOR	Centro Internacional para la Investigación Forestal
COP	Conferencia de las Partes
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Banco Mundial)
FRA	Evaluación de los Recursos Forestales de la FAO
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GEI	Gases de efecto invernadero
GOFC-GOLD	Observación Global de Dinámica de Uso de Tierra y Bosques
GPG IPCC	Informe sobre las buenas prácticas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático para el Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura
HFLD	Gran cubierta forestal, bajas tasas de deforestación
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
LUCF	Cambio en el uso de la tierra y silvicultura (LUCF, del inglés Land-Use Change and Forestry)
MEA	Evaluación del Ecosistema del Milenio
MRV	Monitoreo, reporte y verificación
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no Gubernamental
RED	Reducción de emisiones derivadas de la deforestación
REDD	Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques
REL	Nivel de referencia de emisiones
RL	Nivel de referencia

SBSTA	Organismo Subsidiario de Consejería Científica y Técnica de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
UN-REDD	Programa de Naciones Unidas de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los Bosques en Países en Desarrollo
UTCUTS	Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura
WGIII	Grupo de Trabajo III del IPCC: Mitigación del Cambio Climático

Resumen ejecutivo

Programa de Colaboración de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (UN-REDD por sus siglas en inglés) encomendó al Centro para la Investigación Forestal Internacional elaborar un informe que resumiera el estado de las negociaciones en curso hacia Copenhague, específicamente en lo que hace a las áreas de consenso, opciones para resolver aspectos donde aún existen divergencias de opiniones y prioridades de investigación orientadas a apoyar la implementación exitosa de un programa internacional REDD luego de una decisión de la XV Conferencia de las Partes (COP) en Copenhague.

La primera sección de este informe (Capítulo 2) resume datos publicados recientemente que sugieren que las emisiones relacionadas con el bosque están en el orden de 5.8 gigatonnes por año y que estas emisiones podrían estar aumentando a nivel global. La expansión agrícola continúa siendo uno de los principales impulsores de la deforestación en los países en desarrollo, puesto que los cultivos y pastizales han experimentado un aumento importante en todos los continentes. El crecimiento de los pastizales representa cerca de dos tercios del crecimiento total del área agrícola. Únicamente una parte de este crecimiento está relacionado con emisiones derivadas de la deforestación porque no todas las tierras que se convierten a la agricultura constituyen tierras forestales. No obstante, la expansión agrícola es la principal causa de la deforestación a nivel mundial. En la actualidad, ella está siendo causada principalmente por empresas agrícolas antes que por las necesidades de subsistencia de los agricultores o por el desarrollo de la colonización, como sucedía en el pasado.

El Capítulo 3 se refiere al alcance y la escala de REDD-plus¹. Existe un consenso general de que las actividades de REDD-plus podrían formar parte importante de los esfuerzos de mitigación en países en desarrollo. También hay acuerdo de que la implementación de estas actividades debería generar los así llamados “beneficios colaterales” o beneficios de desarrollo sostenible en países que implementan actividades REDD-plus. Asimismo existe coincidencia en relación a que REDD-plus debería basarse en reducciones de emisiones medibles y verificables. Finalmente, existe consenso de que un acuerdo REDD-plus debería ser implementado a nivel nacional, en lugar del nivel subnacional.

Aún no se ha logrado un consenso sobre si debería existir un conjunto de medidas básicas contra la deforestación/degradación, y un conjunto secundario para otras opciones de mitigación relacionadas con el bosque. El Plan de Acción de Bali se refiere a acciones que promuevan el ‘aumento de las reservas forestales de carbono’. No queda claro si las Partes pretenden que esta mejora en las reservas incluya la restauración de los bosques solamente en tierras ya clasificadas como bosques, o también la forestación en tierras que no son bosques. Existe la necesidad de contar con definiciones para la degradación forestal, conservación forestal, gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas de carbono. Existen dos maneras de abordar esta necesidad. Primero, las partes podrían intentar definir cada actividad individual en base a un conjunto único de criterios. Una segunda alternativa es utilizar la Guía de Buenas Prácticas (2003) y la revisión de las Orientaciones para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (GEI), ambos elaborados por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) (2006GL).

El Capítulo 4 aborda el tema del financiamiento y la distribución de beneficios. Las Partes coinciden en que se necesita un marco de financiamiento efectivo para la provisión de recursos financieros e inversión para apoyar mejores acciones de mitigación, adaptación y cooperación tecnológica. Existe consenso sobre la necesidad de contar con varias fuentes y opciones para aumentar la generación de recursos financieros nuevos, adicionales y adecuados. Se considera que un enfoque basado en un Fondo REDD sería más apropiado para el desarrollo de capacidades y actividades demostrativas (de preparación). Los enfoques vinculados al mercado pueden ser utilizados mejor para expandir la implementación de las actividades REDD. Existe consenso que los recursos financieros deben ser

¹ ‘Los enfoques políticos e incentivos positivos sobre temas relacionados con la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo; y el papel de la conservación, manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en países en desarrollo’ (FCCC/AWGLCA/2009/INF.1).

nuevos, adicionales, adecuados, predecibles y sostenibles. La generación de recursos debería realizarse teniendo en cuenta principios de equidad, responsabilidades comunes pero diferenciadas, y las diversas capacidades de los países. Las Partes coinciden en la necesidad de contar con incentivos positivos y apoyar acciones bajo REDD-plus. Por lo tanto, se requiere apoyo financiero para los procesos de reformas de políticas y para el desarrollo de capacidades. Existe consenso en que la gobernanza de un marco financiero debería estar bajo la orientación y autoridad de la Conferencia de las Partes.

Las Partes y observadores han presentado ideas y propuestas para la generación de recursos financieros que incluyen enfoques de política, incentivos positivos, el uso de enfoques no vinculados al mercado y una combinación de enfoques relacionados y no con el mercado. Existe una gama de opiniones respecto al papel que debían tener los sectores público y privado en la generación de recursos financieros para acciones mejoradas. Se debe otorgar mayor consideración a la forma en que el financiamiento público puede incrementar financiamiento privado efectivamente y garantizar coherencia entre las diferentes fuentes de financiamiento. También es necesario considerar otros principios propuestos por las Partes, como el principio de que ‘el contaminador paga’ y el principio de la ‘responsabilidad histórica’. Un enfoque que podría ayudar a superar el impasse actual es un medio novedoso de atribuir responsabilidades en las reducciones de emisiones según la proporción de la población que tiene un estilo de vida basado en un uso intensivo de carbono. Mediante este enfoque, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es definido por las emisiones de individuos en lugar de naciones. También se necesita otorgar mayor consideración a las diferentes formas de apoyar la implementación de acciones bajo el mecanismo REDD-plus. Las partes han propuesto una variada gama de enfoques, la mayor parte de los cuales dependen del desempeño de los países (i.e. los fondos están disponibles después de haber alcanzado una meta). Asimismo se deben tener en cuenta consideraciones relativas a la gobernanza y el arreglo institucional para el manejo y entrega de los recursos financieros que tendrán un impacto en las negociaciones REDD. Las opciones para los arreglos institucionales para la implementación del marco financiero incluyen la creación de nuevas instituciones o la reforma de las instituciones existentes.

Una atención especial requiere la distribución equitativa de fondos. Las propuestas de la mayoría de las Partes y observadores no ofrecen condiciones para la redistribución de los beneficios derivados del financiamiento de carbono; algunos países incluso se han opuesto a una redistribución de los mismos. La mayor parte de propuestas recompensan a los emisores con tendencias históricas altas y excluyen a quienes han mantenido tendencias bajas. La cuestión de la equidad es abordada en parte mediante la expansión de las actividades permitidas en el esquema REDD-plus y hay varias propuestas que encaran la manera en que el financiamiento podría dirigirse a apoyar estas actividades, la mayoría de las cuales está basada en un enfoque por etapas que empiezan con la deforestación y degradación de los bosques y se amplían con el tiempo para incluir sumideros y conservación de los bosques.

La investigación podría apoyar inversiones más eficientes y efectivas en esquemas nacionales REDD-plus elucidando las causas principales de la deforestación en diferentes contextos nacionales para ayudar a estructurar mecanismos de incentivos efectivos para modificar los incentivos económicos que promueven la deforestación y degradación de los bosques. Una segunda área de investigación está vinculada a entender las configuraciones que se requieren para crear un ambiente institucional apropiado en los diferentes contextos nacionales. Asimismo, una mayor atención requiere la distribución de beneficios con las comunidades localizadas en los márgenes de los bosques. Los derechos de propiedad (incluyendo los derechos al carbono y a los servicios de los sistemas ecológicos), están recibiendo mucha atención en los análisis relacionados con REDD e con UTCUTS. La investigación podría ayudar a mejorar el conocimiento sobre el papel que los derechos de propiedad en el desempeño exitoso de estos esquemas y la forma que adoptan los diferentes derechos de propiedad forestales en cada uno de los diferentes contextos nacionales.

El Capítulo 5 aborda cuestiones relacionadas con el monitoreo, reporte y verificación (MRV por sus siglas en inglés). Existen varios temas asociados con el MRV que van a tener un impacto en la implementación de REDD y aspectos del MRV que son específicos a REDD. En lo que hace a los aspectos más generales relacionados con MRV, las Partes coinciden en que la medición y el reporte de acciones voluntarias realizadas por los países en desarrollo relacionadas con la mitigación del cambio climático necesitan incluir información sobre la implementación de los planes, programas y acciones voluntarias de mitigación. Esto debe incluir el monitoreo de reducción de emisiones de GEI alcanzadas por la acción en relación a las trayectorias nacionales de emisiones de GEI, el costo incremental de la acción, y el desarrollo sostenible de beneficios y beneficios colaterales. En cuestiones específicas al esquema REDD-plus, las Partes coinciden que el MRV debería tomar en cuenta emisiones de referencia y niveles de referencia. Una metodología común debería ser usada por todos los enfoques de política basada en análisis de sensores remotos y verificación *in situ*. El MRV va a precisar tanto de sistemas robustos de monitoreo forestal como de verificación *ex-post*. También hay consenso en que el MRV debería basarse en inventarios forestales nacionales y revisiones periódicas e imparciales para evaluar la aplicación de las modalidades acordadas, incluyendo la revisión de los datos.

Entre los temas pendientes, la cuestión de qué monitorear debe ser resuelta antes de que las discusiones puedan seguir adelante. Se les podría solicitar a los países que incluyan los cinco reservorios de carbono (biomasa sobre el suelo, biomasa subterránea, carbono orgánico del suelo, madera muerta y residuos) en sus evaluaciones de emisiones. Como alternativa, se les podría permitir a los países elegir qué reservorios incluir y proporcionar evidencia de su capacidad de conservación en el tiempo respecto a las emisiones de carbono de su elección. Si bien existe consenso acerca de que el nivel de referencia (RL por sus siglas en inglés) debería basarse en los niveles históricos de emisiones, no existe acuerdo sobre lo que constituye el nivel de referencia. Algunas partes prefieren utilizar ‘niveles de referencia de emisiones’ (REL por sus siglas en inglés), mientras que otros prefieren la flexibilidad de establecer RL que no estén vinculados a las emisiones. Existen varias opciones para resolver este problema utilizando ya sea paneles de expertos independientes o el Organismo Subsidiario de Consejería Científica y Técnica de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (SBSTA por sus siglas en inglés) para que aprueben los RL/REL. El paso siguiente es resolver si el monitoreo será realizado en base a emisiones brutas o netas. La contabilidad basada en emisiones brutas no incluiría los reservorios de carbono por el reemplazo de vegetación, lo que resultaría en un sistema de dos niveles. Por un lado se utilizarían las emisiones brutas para la deforestación y, por otro, las emisiones netas para otros aspectos de REDD-plus. Otra área a ser considerada es si se van a medir las fugas y cómo hacerlo, y si los efectos sobre la biodiversidad y otros impactos y beneficios colaterales deberían ser incluidos en el monitoreo.

La investigación puede apoyar tanto el establecimiento de los niveles de referencia como la contabilidad de carbono. Existen pocas orientaciones en los textos de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y no hay consenso entre los expertos sobre cómo establecer un LR/REL. Un área importante de investigación para apoyar un programa REDD-plus debería ser desarrollar métodos y enfoques para la integración de datos históricos de deforestación con conocimiento de los factores causantes de la deforestación para construir escenarios y proporcionar estimaciones razonables de emisiones futuras. Con respecto a la contabilidad de carbono, las directrices del IPCC para los inventarios nacionales de GEI (2006LG) ofrecen las metodologías más actualizadas de contabilidad de carbono y cubren todos los casos posibles en un programa REDD-plus. Una limitación es no contar con factores específicos al país o región para estas ecuaciones de contabilidad de GEI, la que podría ser superada en parte mediante un esfuerzo concertado de investigación y, de hecho, se podrían dar progresos significativos durante los próximos cinco años. La investigación necesita concentrarse en proporcionar los factores apropiados para ecuaciones que puedan mejorar la contabilidad de carbono tanto a nivel de proyecto como a nivel nacional, particularmente en lo que respecta a abordar las especificaciones de Etapa 2². Finalmente, se

² Los métodos del IPCC permiten inventarios con diferentes niveles de complejidad, llamados etapas o *tiers*. El IPCC reconoce tres etapas. En general, los inventarios en las etapas superiores son más exactos y reducen la incertidumbre.

necesita llevar a cabo investigaciones que sugieran métodos para vincular las actividades de monitoreo, estimación y contabilidad del nivel nacional con actividades a nivel subnacional. Esta área de investigación incluye desarrollar enfoques para la participación comunitaria en la contabilidad a nivel de proyecto, desarrollar métodos para vincular las líneas de base de proyectos y desempeño con las líneas de base nacionales y puntos de referencia nacionales, así como desarrollar innovaciones a nivel institucional que serán requeridas para implementar el esquema nacional REDD-plus.

El Capítulo 6 presenta cuestiones relacionadas a la participación de los actores interesados. No se ha alcanzado consenso hasta ahora y las partes se están inclinando hacia un compromiso que haga referencia a la necesidad de que la ‘población local’ participe en el proceso de consulta durante el diseño de los proyectos REDD y el esquema REDD a nivel nacional. Esto deja abierta la posibilidad de abordar este tema con mayor detalle una vez que se hayan decidido las modalidades del mecanismo REDD. Existen varias opciones disponibles para garantizar una participación apropiada de las partes interesadas en el desarrollo de programas nacionales y proyectos específicos REDD. Una posibilidad es que las modalidades REDD incluyan principios orientadores que, en el nivel nacional, específicamente hagan referencia a los derechos de acceso a información y consulta en los procesos de toma de decisiones. Estos principios mejorarían la participación de los diferentes actores interesados al incluir referencias a los derechos procesales dentro de los procesos REDD y derechos vinculado a la tierra y a los recursos naturales. Una posibilidad sería que REDD haga referencia a las obligaciones actualmente contraídas en instrumentos de derechos humanos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (UNRIP por sus siglas en inglés). Sin embargo, la desventaja es que algunas de las Partes no son signatarios de estos acuerdos.

Un área que podría ser elegida para llevar a cabo investigación específica es la referida a equidad de género y equidad de los grupos indígenas y minorías en proyectos REDD-plus. Las mujeres han recibido históricamente muy poco de los beneficios asociados con las plantaciones de árboles y, en ocasiones, están prohibidas de sembrar árboles por las costumbres locales. Sin embargo, considerando que se espera que las mujeres pobres desempeñen un papel importante en los proyectos REDD, tanto en la producción de carbono como en el diseño e implementación de los proyectos, se deben hacer esfuerzos para llevar a cabo un análisis completo de la participación de las mujeres en los esquemas REDD. Otra área de investigación podría tener como objetivo la definición de condiciones que favorezcan un consentimiento previo e informado en la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la estrategia REDD, y en el diseño, implementación y revisión de proyectos a nivel nacional y local. Finalmente, para poder tomar decisiones informadas de cómo implementar REDD a nivel nacional, los gobiernos se beneficiarían de una evaluación de las implicaciones sociales de los diferentes enfoques para abordar factores relevantes y en ocasiones esenciales para el éxito de REDD. Dicha evaluación debería delinear opciones así como los costos de abordar cuestiones relativas a los derechos y la tenencia, mapeo y demarcación de tierras, integración de políticas a favor de los pobres, cambios en las prioridades de desarrollo y alinear REDD en base a las mismas.

El capítulo final de este informe aborda los beneficios colaterales, ambientales y sociales. La Orientación Indicativa para las actividades de demostración del Plan de Acción de Bali señala que *‘Las actividades de demostración deberían ser compatibles con el manejo sostenible de los bosques teniendo en cuenta, entre otras cosas, las disposiciones pertinentes del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica’*. Este sentimiento está reflejado en el borrador del documento de la asamblea³ en varios lugares y en los textos de negociación del Organismo Subsidiario de Consejería Científica y Técnica de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Sin embargo, todavía no se ha llegado a un acuerdo si los beneficios colaterales ambientales y sociales (a nivel nacional y comunitario) deberían ser reglamentados, y cómo hacerlo, en el diseño del régimen internacional REDD-plus. Algunos favorecen un REDD-plus simple y no desean cargarlo con

³ FCCC/AWGLCA/2009/INF.1.

requisitos adicionales. Otros, que favorecen el enfoque ‘pro pobre’, consideran que REDD no va a tener éxito a menos que se incluya específicamente los objetivos de beneficios colaterales en el diseño de REDD-plus. No hay duda de que las decisiones relativas al diseño del mecanismo financiero tendrán implicaciones importantes para la generación de co-beneficios ambientales y sociales.

Es importante anotar que existe una serie de necesidades de investigación en lo que hace a entender mejor los beneficios colaterales. Primero, si se van a medir los beneficios, es necesario contar con indicadores apropiados que hayan sido aceptados a nivel internacional. Segundo, es necesario desarrollar conocimiento para generar sinergias entre los beneficios colaterales y los beneficios atmosféricos dentro de los diferentes contextos nacionales, así como entender los *trade-offs* entre los diferentes objetivos. Finalmente, existe la necesidad de llevar a cabo investigación de mercado sobre el comportamiento de los inversionistas y los diseñadores de proyectos, y las preocupaciones relativas a la obligación de los proyectos de generar estos beneficios colaterales.

1. Introducción

Programa de Colaboración de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (UN-REDD) es una iniciativa de colaboración entre tres programas de las Naciones Unidas: la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). El programa fue creado en respuesta a la decisión de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo (REDD) tomada durante la XIII Conferencia de las Partes en el Plan de Acción de Bali. El programa ayuda a los países a desarrollar sus capacidades para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques y a implementar un futuro mecanismo REDD en el marco de un régimen climático post-2012. El mismo se apoya en el poder de convocatoria de las agencias participantes de Naciones Unidas, su diversa experiencia y sus redes.

El Programa UN-REDD trabaja tanto a escala nacional como global a través de mecanismos de apoyo para las estrategias REDD nacionales y la construcción de un consenso a nivel internacional de los procesos REDD. El trabajo del Programa UN-REDD contempla actividades que promuevan una mayor participación de los actores sociales en la agenda REDD, incluyendo una mayor concientización respecto de REDD entre los actores interesados, garantizando que los tomadores de decisiones de los países no-Anexo I estén informados e involucrados. Con tal fin, el Programa UN-REDD encargó la elaboración de este informe al Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) para resumir el estado actual de las negociaciones con miras a tomar una decisión en Copenhague, específicamente delineando áreas de consenso en las negociaciones, opciones para resolver áreas donde todavía se mantienen opiniones divergentes y prioridades de investigación para apoyar una implementación exitosa de un programa REDD a nivel internacional. A continuación de las negociaciones de la COP 15 de Copenhague, CIFOR publicó una versión actualizada que toma en cuenta los nuevos desarrollos en el proceso de negociación.

2. Contexto regional: magnitudes, causas y tendencias de la deforestación

El capítulo 9 (bosques) del documento Contribución del Grupo de Trabajo III al Cuarto informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático⁴ señala que a escala global, la deforestación tropical es el principal factor responsable de las emisiones en el sector forestal (5.8 Gt y⁻¹) y que esas emisiones **podrían estar aumentando**. Las estimaciones difieren respecto a los tipos de uso de la tierra incluidos y en el uso de flujos brutos versus el balance neto de carbono, entre otras variables. Esto dificulta el establecimiento de una línea de base aceptable de emisiones para el sector forestal a nivel global⁵. Por lo tanto, el informe ofrece un rango de estimaciones de intercambio de carbono entre el bosque y la atmósfera en su Cuadro 9.2 (reproducido en el Cuadro 1 de este documento). Los valores no pueden ser comparados entre estudios debido a las diferencias en los métodos usados y el ámbito de los diferentes estudios y, por lo tanto, el cuadro debería ser entendido sólo como una presentación de ejemplos de resultados reportados.

⁴ Nabuurs, G.J., Masera, O., Andrasko, K., Benitez-Ponce, P., Boer, R., Dutschke, M., Elsidig, E., Ford-Robertson, J., Frumhoff, P., Karjalainen, T. *et al.* 2007 Forestry. *En*: Metz, B., Davidson, O.R., Bosch, P.R., Dave, R. y Meyer, L.A. (eds.) Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 541–584. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y New York, NY.

⁵ *Ibid.*

Cuadro 1. Reproducción del Cuadro 9.2 del Grupo de Trabajo III del IPCC (excluidas las notas de pie de página): Cálculos seleccionados de intercambio de carbono entre el bosque y otra vegetación terrestre y la atmósfera (en Mt CO₂ y⁻¹)

Región	Flujo anual de carbono basado en estadísticas internacionales UN-ECE, 2000 ⁶	Flujo anual de carbono durante década 1990	
		Basado en inversión de modelos de transporte atmosférico	Basado en observaciones de suelos
OECD América del Norte		1,833 ± 2,200	0 ± 1,100
Por país: Canadá	340	2,090 ± 3,337	293 ± 733
USA	610		
OECD Pacífico	224		0 ± 733
Europa	316	495 ± 752	0 ± 733
			513
Países en transición	1,726	3,777 ± 3447	1,100 ± 2,933
Por separado: Rusia	1,572	4767 ± 2933	1,181 ± 1,588
África del norte		623 ± 3,593	
África sub-sahariana			-576 ± 235
			-440 ± 110
			-1,283 ± 733
		-2,310 ± 3887	-1,617 ± 972
Caribe, América Central y del Sur			-1,577 ± 733
			-2,750 ± 1,100
			0 ± 733
Países en desarrollo del este y sur de Asia y el Medio Oriente		-2,493 ± 2,713	-3,997 ± 1,833
			-1,734 ± 550
		2,273 ± 2,420	-1,283 ± 550
Por separado: China			-110 ± 733
			128 ± 95
			268
Total mundial		4,767 ± 5,500	-7,993 ± 2,933
		2,567 ± 2933	-3,300 ± 7,700
		4,913	-4,000
		9,516	-5,800
			-8,485
Anexo I (con excepción de Rusia)			1,300

Las emisiones de la deforestación tropical continúan siendo inciertas y son todavía sujeto de debate acalorado. Varios cálculos regionales o continentales sobre las fuentes o sumideros de CO₂ sugieren más sumideros o menos fuentes que las aproximaciones de abajo hacia arriba elaborados en base al análisis de los inventarios nacionales y las actividades de sensoramiento remoto de los cambios en la cobertura de uso de la tierra⁷. La expansión de la agricultura es la principal causa de las emisiones derivadas de la deforestación a nivel mundial y recientemente se ha dado un cambio en las causas de la deforestación de forma tal que ahora la expansión agrícola es causada sobre todo por empresas agrícolas más que por las

⁶ UN-ECE/FAO, 2000: Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan and New Zealand (industrialized temperate/boreal countries), UN-ECE/FAO Contribution to the Global Forest Resources Assessment 2000. United Nations, New York y Geneva, Suiza. *Geneva Timber and Forest Study Papers*, 17, 445 pp.

⁷ *Ibid.*

necesidades de subsistencia de los agricultores o la expansión de la colonización, como era el caso en el pasado⁸. La Figura 1 muestra las principales causas de la deforestación por región⁹. Mientras que el cambio en el uso de la tierra es asociado frecuentemente con la agricultura, una parte importante de las emisiones proviene también del aprovechamiento forestal¹⁰.

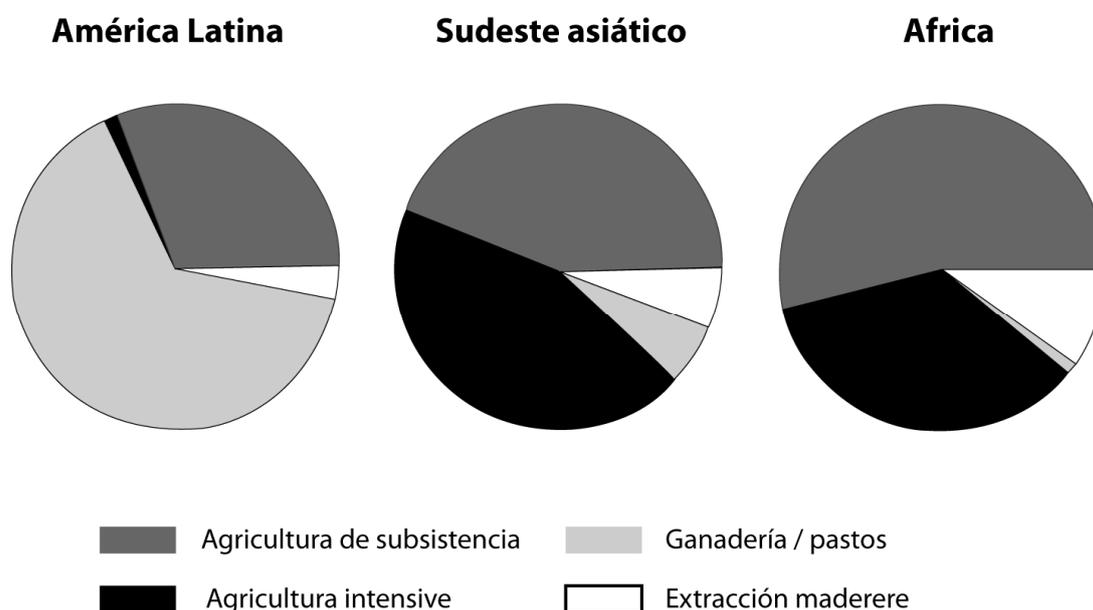


Figura 1. Factores causantes de deforestación por región¹¹.

Las emisiones derivadas del cambio en el uso de la tierra continúan creciendo a medida que las áreas para cultivos y pastizales también aumentan. Las tierras agrícolas ocupaban 49.7 M km² en 2005¹², 70% de los cuales eran pastizales. Desde 1965, las tierras agrícolas han aumentado en 4.7 M km² principalmente en los países en desarrollo (Figura 2). Los pastizales representan dos tercios del aumento, mientras que las tierras arables de cultivo y con cultivos permanentes representan el tercio restante. El área de tierras agrícolas ha disminuido en el mundo en desarrollo en alrededor de 2% (véase Cuadro 2).

Desde 1965, la tierra con cultivos temporales y permanentes ha aumentado en el África sub-sahariana (en 37%), en Asia Occidental y África del Norte (28%), el sur, este, y sudeste asiático (23%), América Latina y el Caribe (48%) y en Oceanía (32%). Las tendencias recientes sugieren que el área de tierras para cultivos se está estabilizando en todas las regiones, con excepción del África sub-sahariana.

⁸ Rudel, T.K. 2007 Changing agents of deforestation: from state-initiated to enterprise driven processes 1970–2000. *Land Use Policy* 24: 35–41.
⁹ Project Catalyst 2009 Towards the inclusion of forest-based mitigation in a global climate agreement (borrador de trabajo). <http://www.project-catalyst.info/Publications/Working%20Group%20papers/Towards%20the%20inclusion%20of%20forest-based%20mitigation%20in%20a%20global%20climate%20agreement%2014%20May%202009..pdf> (21 Sep. 2009).
¹⁰ Kanninen, M., Murdiyarto, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S. y German, L. 2007 Do Trees Grow on Money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD. CIFOR, Bogor, Indonesia.
¹¹ *Op. cit.* Project Catalyst (2009).
¹² FAOSTAT (2008).

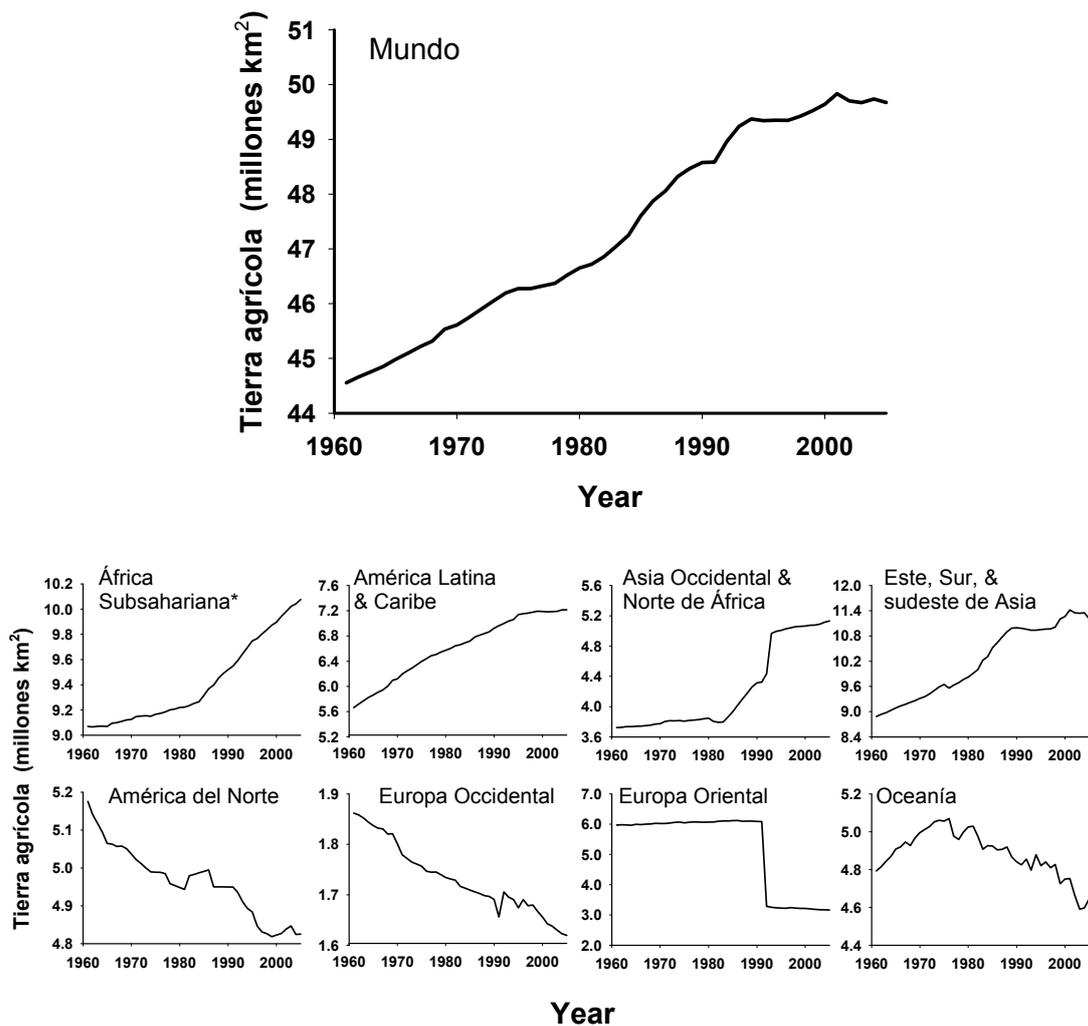


Figura 2. Cambios globales en el uso de suelo para tierra agrícola (cultivos y pastizales)¹³

*Etiopía no fue incluido en la curva correspondiente a África debido a las serias discrepancias existentes en los datos tras la separación de Eritrea.

¹³ *Ibid.*

Cuadro 2. Resumen de la expansión de áreas de tierra bajo agricultura por región¹⁴

Región	Tierra arable y cultivos permanentes				Pastizales y praderas			
	Área (M ha)		Diferencia		Área (M ha)		Diferencia	
	1961	2005	M ha	%	1961	2005	M ha	%
América Latina y el Caribe	103	165	62	60	463	557	93	20
África Sub-Sahariana	135	191	57	42	714	712	-2	0
África Occidental y norte de África	74	97	23	32	299	416	117	39
Sur de Asia	213	231	18	8	96	78	-17	-18
Este de Asia	116	167	51	44	379	529	150	40
Sudeste asiático	68	98	30	43	16	17	1	7
Europa	391	296	-95	-24	392	182	-210	-54
América del Norte	235	229	-6	-3	282	253	-29	-10
Oceanía	35	55	20	57	444	410	-35	-8
Mundo	1370	1562	192	14	3085	3406	320	10

El Cuadro 3 presenta un resumen de los 30 principales países responsables de emisiones por deforestación en el año 2000 elaborado con información proveniente de la base de datos de la Herramienta de Indicadores de Análisis Climático (CAIT)¹⁵; los cálculos correspondientes a las áreas de deforestación se obtuvieron de datos obtenidos de la Evaluación de Recursos Forestales Mundiales (FRA por sus siglas en inglés) 2005¹⁶. Brasil e Indonesia contribuyen más del 50% de las emisiones mundiales provenientes de la deforestación. Los países de la Cuenca del Congo presentan algunos de los porcentajes más bajos del total. Entre los principales emisores, podemos apreciar diferencias importantes en términos de capacidad técnica para implementar esquema REDD¹⁷.

El Cuadro 4 presenta un resumen por región de las bases de datos de CAIT y FRA¹⁸. El sur, este y el sudeste asiático presentan el porcentaje más alto de emisiones derivadas del cambio en el uso de la tierra y silvicultura (LUCF, del inglés Land-Use Change and Forestry), a pesar de la expansión del área forestal. La expansión agrícola en estas regiones ha disminuido desde la década de 1980 (Figura 1). Latinoamérica y el Caribe presentan la mayor pérdida en términos de área, pero representan sólo el 50% de las emisiones de Asia. El África subsahariana presenta un porcentaje menor de emisiones debido en parte a que la mayoría de la deforestación ocurre en áreas forestales secas como Sudán donde las densidades de carbono son bajas. Sin embargo, también hay emisiones significativas de UTCUTS en áreas con alta densidad de carbono como la Cuenca del Congo. En términos de porcentaje, la mayor pérdida de área forestal ocurre en América Central y en el Caribe, seguidos de África y América del Sur. Según la base de datos de CAIT, además de los grupos listados en el cuadro, los países menos desarrollados fueron responsables de más del 20% de emisiones de LUCF en 2000, (1544 Mt CO₂)¹⁹.

¹⁴ Cuadro elaborado en base a datos de FAOSTAT (www.faostat.org) (2009).

¹⁵ The Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) of the World Resources Institute, Washington, DC.

¹⁶ FAO 2006 Global Forest Resources Assessment 2005, Main Report. Progress Towards Sustainable Forest Management. FAO Forestry Paper 147. Roma.

¹⁷ Boucher, D. 2008 Out of the Woods: A Realistic Role for Tropical Forests in Curbing Global Warming. Union of Concerned Scientists, Cambridge, MA.

¹⁸ Trines, E. 2007 Investment Flows and Finance Schemes in the Forestry Sector, with Particular Reference to Developing Countries' Needs: A Report for the Secretariat of the UNFCCC.

¹⁹ *Op. cit.* Trines (2007).

Finalmente, el resumen del Cuadro 5 presenta otros datos relacionados reportados en diversas fuentes. Estos datos permiten definir la magnitud de las emisiones y la pérdida de bosque y entender el potencial de un esquema REDD en los países en desarrollo. **Los datos sugieren que las emisiones relacionadas al bosque pueden estar creciendo a nivel mundial, y que los esfuerzos por reducir las emisiones relacionadas con el bosque en estos países podrían resultar en un impacto significativo en la atmósfera.**

Cuadro 3. Emisiones derivadas de los cambios en el uso de la tierra por país^{20,21}

Posición	País	Mt CO ₂ en 2000*	% de emisiones globales LUCF en 2000*	Área forestal en 2000 (×1000 ha)	Tasa de cambio anual 2000–2005	
					(×1000 ha)	(%)
		CAIT	CAIT	FAO	FAO	FAO
1	Indonesia	2,563.1	33.6	97.85	-1,871	-2.0
2	Brasil	1,372.1	18.0	493.21	-3,103	-0.6
3	Malasia	698.9	9.2	21.59	-140	-0.7
4	Myanmar	425.4	5.6	34.55	-466	-1.4
5	Congo	317.3	4.2	135.21	-319	-0.2
6	Zambia	235.5	3.1	44.68	-445	-1.0
7	Nigeria	194.8	2.6	13.14	-410	-3.3
8	Perú	187.2	2.5	69.21	-94	-0.1
	Papúa Nueva			30.13	-139	-0.5
9	Guinea	146.0	1.9			
10	Venezuela	144.1	1.9	49.15	-288	-0.6
11	Nepal	123.5	1.6	3.90	-53	-1.4
12	Colombia	106.1	1.4	60.96	-47	-0.1
13	México	96.8	1.3	65.54	-260	-0.4
14	Filipinas	94.9	1.3	7.95	-157	-2.1
15	Costa de Marfil	91.1	1.2	10.33	15	0.1
16	Bolivia	83.8	1.1	60.09	-270	-0.5
17	Camerún	77.1	1.0	22.35	-220	-1.0
18	Canadá	64.5	0.9	310.13	0	0
19	Madagascar	60.2	0.8	13.02	-37	-0.3
20	Ecuador	58.9	0.8	11.84	-198	-1.7
21	Guatemala	56.6	0.7	4.21	-54	-1.3
22	Cambodia	56.1	0.7	11.54	-219	-2.0
23	Argentina	55.1	0.7	33.77	-150	-0.4
24	Federación Rusa	54.2	0.7	809.27	-96	0.0
25	Nicaragua	53.7	0.7	5.54	-70	-1.3
26	Tailandia	47.6	0.6	14.81	-59	-0.4
27	Panamá	47.5	0.6	4.31	-3	-0.1
28	Zimbawe	47.4	0.6	19.11	-313	-1.7
29	Liberia	39.4	0.5	3.46	-60	-1.8
30	Uganda	39.3	0.5	4.06	-86	-2.2
	Total	7,638.2				

* Calculado como la suma de las regiones ‘Caribe’ y ‘América Central’ de la FAO.

²⁰ *Op. cit.* Trines (2007).

²¹ Fuente: Houghton, R.A. 2003: ‘Revised estimates of the annual net flux of carbon to the atmosphere from changes in land use and land management 1850–2000’. *Tellus B* 55B: 378–390.

Cuadro 4. Cambios en las emisiones derivadas del cambio en el uso de suelo por región

País	Fuente	Mt CO ₂ en 2000	% de emisiones globales LUCF en 2000	Área forestal en 2000 (×1000 ha)	Tasa de cambio anual 2000–2005	
					(×1000 ha)	(%)
		CAIT	CAIT	FAO	FAO	FAO
Asia		3,958	52	566,562	1,003	0.18
América del Sur		2,054	27	852,796	-4,251	-0.50
América Central y Caribe		303	4	29,543*	-231*	
Caribe				5,706	54	0.9
América Central				23,837	-285	-1.2
Oceanía		154	2	208,034	-356	-0.17
África sub-sahariana		1,399	18			
Medio Oriente y Norte de África		52	0.7			
África				655,613	-4,040	-0.62
Europa		33	0.4	998,091	661	0.07
América del Norte		-338	-4	677,971	-101	-
Mundo		7,619	100	3,988,610	-7,317	-0.18

* Calculado como la suma de las regiones 'Caribe' y 'América Central' de la FAO.

Cuadro 5. Otros datos relacionados con los bosques²²

Fuente	Periodo	Parámetro/fuente de emisiones/remociones	Cantidad (ya sea en hectáreas o emisiones netas)
MEA 2005	2000–2050	Área forestal: Países desarrollados Países en desarrollo	+ 60–230 millones ha – 200–490 millones ha
FAO 2006	2005	Cobertura forestal global	3,952 millones ha
	2000–2005	Deforestación	12.9 millones ha
	2000–2005	Pérdida neta de área forestal	7.3 millones ha y ⁻¹ (equivalentes a 4000 Mt CO ₂ e y ⁻¹)
	1990–2000	Deforestación	13.1 millones ha
	1990–2000	Pérdida neta de área forestal	8.9 millones ha y ⁻¹
WG III / AR4 Capítulo 9	1990–2000	Degradación forestal	2.4 millones ha y ⁻¹
WG III / AR4 Capítulo 11	2004	Emisiones globales derivadas de la forestería (excluye incendios subterráneos y otros incendios de turba)	5.8 Gt CO ₂ e y ⁻¹
	2030	Emisiones globales derivadas de los bosques (excluye incendios subterráneos y otros incendios de turba). Este estimado es el mismo que el correspondiente al 2004 debido a que no se reportaron emisiones de línea de base para 2030 del sector forestal	5.8 Gt CO ₂ e y ⁻¹

²² *Op. cit.* Trines (2007).

3. **Ámbito y escala de REDD**

En 2005, las partes de la CMNUCC empezaron a discutir el ámbito de REDD durante la reunión de la COP en Montreal. En un principio, las discusiones se limitaron a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación (RED) pero luego empezaron a incluir la degradación de los bosques (REDD). Como parte del Plan de Acción de Bali²³ y la Hoja de Ruta de Bali²⁴, las discusiones se ampliaron aún más en 2007 y las partes de la CMNUCC demandaron: ‘Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo’. Esta discusión ampliada ha recibido el nombre de ‘REDD-plus’ en las discusiones actuales.

3.1 **Puntos de consenso**

Ha habido considerable progreso en las negociaciones de la CMNUCC y existe consenso sobre el número de áreas en lo que se refiere al ámbito del esquema REDD-plus²⁵. Las prioridades inmediatas son la deforestación y la degradación de los bosques y las Partes coinciden en que un mecanismo REDD en el futuro podría ser implementado con un enfoque en etapas que podría integrar actividades de conservación y aumento de las reservas de carbono en las etapas finales²⁶. También se han presentado propuestas en el sentido que REDD debería ser incorporado en el programa más amplio de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU por sus siglas en inglés). Existe acuerdo que sólo los países en desarrollo pueden participar en REDD y que la participación debería ser voluntaria.

En Marzo 2009, la presidencia del Grupo de trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (AWF-LCA por sus siglas en inglés) elaboró un documento que resumía las ideas y propuestas de las Partes²⁷. El documento delineó los siguientes puntos de consenso en relación al párrafo 1(b) (iii) (de ahora en adelante referido como ‘REDD-plus’):

- Las partes coinciden que REDD-plus podría formar parte importante de los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo que tienen un potencial de mitigación en esta área.
- Existe convergencia en que como parte de la implementación de estas acciones se debería promover los beneficios colaterales, una participación amplia y el manejo forestal sostenible (consistente con el manejo de tierras sostenible a largo plazo) y que deberían ser abordadas las cuestiones relativas a la permanencia y la fuga.
- También existe convergencia en que los enfoques políticos deberían basarse en el desempeño, de manera que el apoyo para la implementación se base en los resultados logrados (i.e., basado en reducciones de emisiones medibles y verificables).
- Existe consenso de que el mecanismo REDD-plus debería ser implementado a nivel nacional, en lugar de a nivel subnacional, tomando en cuenta las circunstancias nacionales. En este sentido, se debe evaluar con más detenimiento el grado en que se deben permitir enfoques subnacionales en las fases iniciales de la implementación.

²³ UNFCCC Decisión 1/CP.13.

²⁴ UNFCCC Decisiones 2–4/CP.13, Decisión 2/CP.13 dedicada a REDD.

²⁵ FCCC/AWGLCA/2009/4 (Parte II).

²⁶ Parker, C., Mitchell, A., Trivendi, M. y Madras, N. 2009 The Little REDD+ Book. The Global Canopy Foundation, Oxford, Reino Unido.

²⁷ FCCC/AWGLCA/2009/4 (Parte II).

3.2 Temas pendientes y opciones

Del mismo modo en que ha habido una convergencia de opiniones acerca del ámbito de REDD durante el último año, existen varios temas pendientes que tienen implicaciones tanto para la efectividad del esquema REDD-plus como para la participación de los países. Según un informe elaborado por el Instituto Meridian²⁸, aun no se ha logrado llegar a un consenso en las siguientes áreas:

- Si debería existir un conjunto de medidas básicas de deforestación/degradación, y un conjunto secundario para otras opciones de mitigación.
- Si las partes tenían la intención de incluir, con la referencia al ‘aumento de las reservas forestales de carbono’ en el Plan de Acción de Bali, solamente la restauración de bosques en tierras clasificadas como bosques, o también la forestación en áreas no forestales. En el último caso, debe evitarse el conteo doble de actividades de proyectos elegibles de forestación/reforestación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM por sus siglas en inglés).
- Si la naturaleza legal de las acciones (voluntarias y de cumplimiento o no cumplimiento) debería ser diferente según el país (estos serían identificados en función de un conjunto de criterios que reflejen el desarrollo económico de los países y su capacidad).

Entre las áreas principales que necesitan resolución para un esquema REDD-plus se encuentra la definición de degradación forestal, conservación forestal, manejo forestal sostenible y aumento de las reservas de carbono. Según el informe del Instituto Meridian existen dos maneras de abordar el problema de las definiciones. Primero, las partes podrían intentar definir cada actividad individual en base a una variedad de criterios únicos, tomando en cuenta las circunstancias nacionales. Sin embargo, aun los expertos no logran ponerse de acuerdo en definir la degradación forestal; por lo tanto, todo indica que sería poco práctico intentar llegar a un acuerdo sobre las definiciones de todas las actividades potenciales incluidas dentro de un mecanismo REDD-plus como lo describe el Plan de Acción de Bali.

Una segunda alternativa es utilizar el marco proporcionado por la Guía de Buenas Prácticas del 2003 y la revisión de las Directrices de 2006 para los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (2006GL)²⁹. Aunque la revisión del 2006 de este marco aún debe ser aceptada por las Partes, según los planes actuales, puede que estas directrices se empiecen a aplicar en 2015³⁰. El marco proporciona enfoques y métodos para contabilizar cambios en las reservas de carbono derivadas de los cambios en el uso de la tierra. La deforestación es abordada en los otros capítulos referentes al uso de la tierra como tierra convertida para ese uso particular de la tierra (e.g., tierra convertida para cultivos). La forestación y reforestación son discutidas en la subsección de suelo convertido para tierras forestales del capítulo de tierras forestales. La degradación forestal, conservación forestal, el manejo de desarrollo sostenible, y actividades para el aumento de reservas de carbono que no sean la deforestación son mencionadas en el Plan de Acción de Bali y están cubiertas en la subsección de Uso de suelo de las tierras forestales remanentes del 2006 LG.

²⁸ Angelsen, A., Brown, S., Loisel, C., Peskett, L., Streck, C. y Zarin, D. 2009 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report. The Meridian Institute. 116p. (<http://www.REDD-OAR.org>).

²⁹ Elisach, J. 2008 Climate Change: Financing Global Forests. UK Stationary Office, Londres, Reino Unido.

³⁰ FCCC/Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico/2010/L.12.

4 Financiamiento y distribución de beneficios

El financiamiento y la distribución de beneficios ha sido una de las principales áreas de discusión en las negociaciones y aun continúa siendo un área importante donde se necesita llegar a un acuerdo para poder seguir adelante. Cualquiera sea el mecanismo de financiamiento que se adopte, probablemente deberá ser integrado al financiamiento general bajo la CMNUCC como parte del acuerdo al que se llegará en Copenhague.

4.1 Puntos de consenso

Las partes coinciden en la necesidad de contar con un mecanismo financiero efectivo para el suministro de recursos financieros e inversión con el objetivo de apoyar mejores acciones en las áreas de mitigación, adaptación y cooperación tecnológica. Este mecanismo necesitaría mandatos y responsabilidades claros y enfocados y ayudaría en la planificación, coordinación, monitoreo y revisión del progreso del apoyo financiero otorgado para una acción mejorada, de forma medible, reportable y verificable en el caso de las actividades de mitigación.

El financiamiento internacional REDD debería complementar el financiamiento interno de los países en desarrollo de conformidad con sus capacidades respectivas, tomando en cuenta los esfuerzos nacionales previos y los gastos realizados con anterioridad en el manejo forestal sostenible, la protección de los bosques e inventarios forestales.

Existe convergencia acerca de la necesidad de contar con varios recursos y opciones para aumentar la generación de recursos financieros nuevos, adicionales y adecuados. Se considera que un enfoque basado en un Fondo REDD es más apropiado para el desarrollo de capacidades y para las actividades de preparación mientras que los enfoques de mercado pueden ser usados para aumentar la escala de la implementación de actividades REDD. Se considera que los enfoques de mercado y los enfoques vinculados al mercado proporcionan una escala mayor y más consistente para el financiamiento de largo plazo de un programa REDD-plus³¹.

También existe convergencia entre las partes acerca de los principios subyacentes para la generación de recursos financieros, a saber³²:

- Los recursos deben ser nuevos y adicionales, suficientes, previsibles y estables;
- La generación de recursos debería regirse por principios comunes y de equidad pero también por las responsabilidades diferenciadas y capacidades respectivas. Lo que constituye equidad queda menos claro, pero parece a estas alturas que el consenso se centra alrededor de la posibilidad de que todos los países participen, no sólo los países con bosques húmedos que en la actualidad tienen altas emisiones y no parece referirse a cuestiones de equidad a nivel subnacional.
- Las partes están de acuerdo en el sentido de que se deben proporcionar incentivos positivos y apoyo para acciones bajo REDD-plus. Por lo tanto, se necesita apoyo financiero para procesos de reformas de política y desarrollo de capacidades. No existe convergencia sobre cómo estas acciones deberían de ser apoyadas (véase más abajo);
- En lo que respecta a qué elementos apoyar, las Partes coinciden en que se deberían apoyar actividades de preparación (incluyendo desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional, asistencia técnica, mejora de la gobernanza y puesta en marcha, así como iniciar programas nacionales y proyectos de demostración.

³¹ *Op. cit.* Parker *et al.* (2009).

³² FCCC/AWGLCA/2009/4 (Parte II).

Existe convergencia entre las partes de que la gobernanza general de un posible marco financiero debería:

- Estar bajo la orientación y autoridad de la COP;
- Garantizar transparencia, eficiencia, efectividad, apertura y la representación democrática y equitativa de las Partes;
- Proveer coherencia y coordinación entre varias fuentes de financiamiento.

Existe convergencia entre las partes sobre los principios de recursos financieros nuevos y adicionales, para orientar el acceso hacia estos recursos y su desembolso. No queda claro cómo estos principios se aplicarían en la práctica a REDD-plus, particularmente en los así llamados países con mucho bosque y poca deforestación (HFLD, por sus siglas en inglés) países con poca cobertura forestal o países que en su mayor parte tienen bosques secos con bajas densidades de carbono. La contradicción deriva del consenso de las Partes en el sentido de que el mecanismo debe estar basado en las reducciones de emisiones actuales (véase más abajo en la discusión referente a la redistribución de beneficios). Estos principios incluyen³³:

- Todos los países en desarrollo deberían ser elegibles para acceder a recursos financieros, con énfasis en las necesidades de los países vulnerables en el contexto de la adaptación;
- El suministro de recursos debería en lo posible adoptar un enfoque programático, pero usar un enfoque en base a proyectos, donde las circunstancias nacionales lo requieran;
- El suministro de recursos debe ser medible, reportable y verificable;
- Se debería garantizar un acceso mejorado (con acceso directo como una acción propuesta).

4.2 Temas pendientes y opciones

Las Partes y observadores han presentado ideas y propuestas para enfoques con miras a generar recursos financieros para REDD-plus. Estos comprenden enfoques políticos, incentivos positivos, el uso de enfoques no mercado, y una combinación de enfoques mercado y no mercado. Las propuestas incluyen las siguientes opciones para la generación de recursos financieros nuevos y adicionales³⁴:

- Una contribución prorrateada de los países desarrollados como porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB) or *gross domestic product*;
- Una contribución prorrateada de todas las Partes, con excepción de los países en desarrollo, establecida en función de un conjunto de criterios convenidos previamente, incluyendo las emisiones de GEI, las capacidades respectivas y el tamaño de la población;
- La subasta de unidades de cantidades asignadas o derechos de emisión a nivel internacional y/o doméstico;
- La imposición de un gravamen global sobre emisiones de CO₂, con excepción de los MDL;
- La imposición de gravámenes sobre las emisiones del transporte aéreo y marítimo;

³³ FCCC/AWGLCA/2009/4 (Parte II).

³⁴ *Ibid.*

- La imposición de un impuesto sobre el transporte aéreo;
- El cobro de una parte de los fondos devengados de los mecanismos de mercado en el marco del Protocolo de Kyoto;
- La imposición de un gravamen mundial a las transacciones monetarias internacionales de divisas.

Existe una gama de opiniones sobre la función de los sectores público y privado en la generación de recursos financieros para apoyar acciones mejoradas. Se necesita dar mayor consideración de cómo el financiamiento público podría apalancar financiamiento privado de manera efectiva y garantizar coherencia entre las diferentes fuentes de financiamiento. Se necesita también clarificar la cuestión relativa a los ambientes de política conducentes a promover flujos financieros y de inversión, incluyendo la cuestión del apoyo que se requiere para establecer ambientes institucionales apropiados los países en desarrollo.

Los enfoques vinculados al mercado pueden utilizar las ganancias derivadas de la subasta de asignaciones o de la comercialización de emisiones en los mercados duales. En un proceso de subasta, las reducciones de emisiones de REDD serían adicionales a los compromisos de los países desarrollados. El porcentaje de asignaciones y la escala de las subastas (nacional, multinacional, internacional) podrían ser acordados por la COP. Como alternativa, los mercados duales podrían utilizar reducciones de emisiones de REDD para cumplir los compromisos del Anexo I o podrían requerir que las reducciones de emisiones sean adicionales a las metas actuales. Ambos enfoques requerirían que las reducciones de emisiones de REDD no sean fungibles/intercambiables con otros tipos de reducciones de emisiones³⁵.

Asimismo se deben considerar otros principios propuestos por las Partes como el principio de ‘quien contamina paga’ y el principio de la ‘responsabilidad histórica’. Un enfoque que podría ayudar a superar el impase actual es un mecanismo novedoso de atribuir responsabilidades de reducciones de emisiones en función de la población que tiene un estilo de vida intensivo en carbono³⁶. Mediante este enfoque, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas es definido por las emisiones de individuos en lugar de las emisiones de países.

También es necesario reflexionar acerca de la manera y forma en que se puede apoyar la implementación de acciones bajo REDD-plus. Las partes han propuesto una serie de enfoques:

- Un enfoque basado en desempeño que recompensa a los países por sus reducciones de emisiones, apoyado por incentivos positivos no vinculados al mercado;
- Un enfoque basado en el desempeño que recompense a los países por sus políticas exitosas, apoyado por incentivos positivos no vinculados al mercado (e.g., esfuerzos exitosos compensados^{37,38});
- Apoyo financiero a través de un conjunto amplio de modalidades y mecanismos, incluyendo un nivel más alto de ayuda oficial al desarrollo, financiamiento mediante préstamos y flujos financieros no reembolsables, contribuciones

³⁵ *Op cit.* Parker *et al.* (2009).

³⁶ Chakravarty, S., Chikkatur, A., deConinck, H., Pacala, S., Socolow, R. y Tavoni, M. 2009 Sharing global CO₂ emission reductions among one billion high emitters. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 106: 11884–11888.

³⁷ Pirard, R., Combes-Motel, P. y Combes, J-L. 2009 Providing financial support where action takes place: ‘Compensated Successful Efforts’ for REDD. *Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions*. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 6: 152002 (doi:10.1088/1755-1307/6/5/152002).

³⁸ Pirard, R. 2008 The Fight against Deforestation (REDD): Economic Implications of Market-Based Funding. *Idées Pour le Debat* (vol. 20). Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, Paris, France.

prorrataadas/evaluadas por países desarrollados y créditos de carbono del mercado de cumplimiento global de carbono;

- Apoyo financiero para financiar planes sostenibles y alternativos de desarrollo que aborden los factores causantes de la deforestación. Los pagos se harían en base al costo de la implementación de estos planes de desarrollo³⁹;
- Un enfoque en dos niveles que incluye el apoyo proporcionado por los mecanismos de mercado para la deforestación y degradación forestal y el apoyo proveniente de fondos para una amplia gama de actividades de uso del suelo como la conservación;
- Un enfoque voluntario, separado del Mecanismo de Desarrollo Limpio, para apoyar la implementación de acciones bajo REDD-plus en tres pasos: (1) promover actividades de preparación y desarrollo de capacidades; (2) expandir la implementación bajo la Convención mediante instrumentos voluntarios de mercado de mercado; y (3) introducir mecanismos de mercado de cumplimiento;
- Un enfoque basado en el desempeño respaldado por diversas fuentes de financiamiento donde las reducciones de emisiones podrían ser asignadas en mercados internacionales.

También hay un número de consideraciones general relativas a la gobernanza y arreglos institucionales para manejar las fuentes financieras y su entrega que tendrán un impacto sobre las negociaciones REDD. Las opciones de arreglos institucionales para la implementación del marco financiero incluyen lo siguiente:

- Crear nuevos arreglos institucionales, incluyendo fondos;
- Usar eficiente y efectivamente los arreglos institucionales actuales, incluyendo fondos;
- Reformar los arreglos institucionales existentes, incluyendo fondos, como el Fondo Global para el Medio Ambiente, una entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención, y crear nuevos arreglos institucionales incluyendo fondos, cuando sea el caso.
- Las Partes han propuesto la creación de un organismo sombrilla, es decir, un arreglo institucional bajo la autoridad y orientación de la COP, para que coordine actividades de los diferentes órganos especializados que proporcionan recursos financieros, incluyendo recursos para actividades REDD.
- Merecen más atención las propuestas de arreglos institucionales de fondos y mecanismos especializados nacionales e internacionales para generar, manejar y entregar recursos financieros de fuentes públicas y privadas para la mitigación, incluyendo acciones REDD-plus

La distribución equitativa de fondos es otra área que requiere mayor consideración. Las propuestas de la mayoría de las Partes y observadores no ofrecen oportunidades para la redistribución de beneficios y algunos países se han manifestado en contra de dicha redistribución. Por lo tanto, la mayor parte de propuestas recompensan a los países con emisiones históricamente altas y excluyen a aquellos con emisiones bajas⁴⁰. Solo algunas propuestas mencionan un mecanismo de distribución que redistribuya fondos de las ganancias generadas de las emisiones de los países HFLD que de otra forma no se hubieran beneficiado de REDD. Los mecanismos propuestos de redistribución siguen dos enfoques:

³⁹ The Prince's Rainforests Project 2009 An Emergency Package for Tropical Forests. The Prince's Rainforests Project, London, Reino Unido.

⁴⁰ *Op. cit.* Parker *et al.* (2009).

- Se utiliza una línea de base global histórica para asignar una parte de los beneficios a países que sean los que están generando reducciones de emisiones.
- Un monto fijo de las ganancias es retenido de los países generando reducciones de emisiones y redistribuidos a los países HFLD.

Algunas propuestas apoyan la creación de un fondo de estabilización que utilizaría una fuente de ingresos separada de las reducciones de emisiones para apoyar actividades de conservación. Las ganancias de este mecanismo de estabilización podrían ser retenidas en una cuenta *buffer* para abordar las preocupaciones relativas a la permanencia. La redistribución de ganancias derivadas de las reducciones de emisiones para recompensar a países HFLD podría ser respaldada con un fondo de estabilización.

Otras Partes han propuesto modelos alternativos para una distribución equitativa de los fondos⁴¹:

- Transferencia de fondos directamente a cuentas de gobiernos nacionales (e.g., Fondo de Adaptación de la CMNUCC).
- Establecer entidades especiales o cuentas dentro del país para manejar los fondos (e.g., el Fondo Amazonia de Brasil, las cuentas del Desafío del Milenio de los Estados Unidos).
- Implementación de proyectos mediante estructuras de asistencia multilateral y bilateral, como el Banco Mundial o agencias de las Naciones Unidas (e.g., el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, el Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal).
- Desembolsar fondos directamente a diversos receptores en el país, incluyendo gobiernos, ONG y el sector privado (e.g., el Fondo Mundial para la Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria).

Existen varias propuestas de cómo financiar los esquemas REDD. El informe elaborado por el Instituto Meridian⁴² señala que se podrían emplear 10 mil millones de dólares útilmente para apoyar acciones REDD. De conformidad con los planes nacionales de implementación REDD, estos fondos podrían servir para llevar a cabo una amplia gama de actividades, incluyendo:

- Reformas en la tenencia de la tierra;
- Planificación de la gestión forestal;
- Aprovechamiento forestal de bajo impacto;
- Expansión de las reservas forestales;
- Prevención de incendios forestales;
- Puesta en vigor de leyes forestales;
- Modernización de la agricultura y de la cadena de abastecimiento de madera para la generación de energía; y
- Pagos por servicios ambientales a pueblos indígenas, comunidades locales, agricultores /o municipios.

El informe del Instituto Meridian también propone un enfoque de tres etapas (Cuadro 6) que ha sido recibido con beneplácito; varias partes han apoyado la idea de un enfoque por etapas. La superposición de etapas dentro de un país es necesaria e incluso deseable en la medida que

⁴¹ *Op. cit.* The Prince's Rainforests Project (2009).

⁴² *Op. cit.* Angelsen *et al.* (2009).

los límites entre las etapas son transiciones y no representan cortes claros. El financiamiento de la Etapa 1 será limitado en escala y es posible contribuir al mismo mediante compromisos bilaterales voluntarios de países o vía organizaciones multilaterales. Tan pronto se establezca el instrumento financiero para el financiamiento de la Etapa 2, el financiamiento internacional para el desarrollo de capacidades podría convertirse en una ventana del instrumento de la Etapa 2. Los fondos para el desarrollo de capacidades se mantendrán separados ya que no se pueden ligar a un desempeño o resultados particulares, pero podrían ser administrados conjuntamente con otros fondos de la Etapa 2.

Cuadro 6. Etapas propuestas por el Informe del Instituto Meridian para acciones REDD e instrumentos financieros correspondientes⁴³

Etapas	Alcance	Instrumento Financiero Internacional
Etapa 1	<p>Desarrollo de una estrategia nacional REDD, incluyendo desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional y actividades de demostración.</p> <p>El desarrollo de la estrategia incluye, entre otros, evaluaciones del nivel de referencia y monitoreo, reporte y verificación (MRV), y participación de pueblos indígenas y comunidades locales</p>	<p>Contribuciones voluntarias.</p> <p><i>Elegibilidad:</i> Compromiso trans-sectorial demostrado por el gobierno nacional con el desarrollo de la estrategia REDD.</p> <p><i>Ejemplos:</i> Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF por sus siglas en inglés) y financiamiento del Programa REDD de las Naciones Unidas para actividades ‘de preparación’.</p>
Etapa 2	<p>Implementación de políticas y medidas (PyM) que se proponen en las estrategias nacionales REDD.</p> <p>Los elementos de la implementación de la estrategia incluyen, entre otros, establecimiento de niveles de referencia, mejora del MRV, y participación de pueblos indígenas y comunidades locales.</p>	<p>Fondo global (fondo unitario o mecanismo de intercambio de información que lleva un registro de aportaciones bilaterales elegibles y aportaciones multilaterales relativas a compromisos vinculantes).</p> <p><i>Elegibilidad:</i> Compromiso trans-sectorial demostrado por el gobierno nacional con el desarrollo de la estrategia REDD. El acceso continuo depende del desempeño utilizando indicadores <i>proxy</i> o sustitutos de las reducciones de emisiones y/o aumento de remociones.</p> <p><i>Ejemplo:</i> Fondo para la Amazonia de Brasil.</p>
Etapa 3	<p>Cambios cuantificados en emisiones y/o remociones de GEL.</p>	<p>Transición del fondo mundial a la integración a los mercados de cumplimiento.</p> <p><i>Elegibilidad:</i> Contingente del grado de cumplimiento de monitoreo, reporte y verificación (MRV) y contabilidad de emisiones/remociones en comparación con niveles de referencia previamente convenidos.</p>

⁴³ *Op. cit.* Angelsen *et al.* (2009).

En particular, en la transición de la Etapa 2 a la Etapa 3, se deben tener en cuenta dos principios: no debe haber conteo doble (i.e., no se ganan unidades REDD de la Etapa 3 por reducción de emisiones o aumento de remociones logrados durante la Etapa 2), y no debe haber incentivos que retrasen la acción (i.e., los niveles de referencia de la Etapa 3 deberían permitir créditos por los resultados de continuar con políticas y medidas llevadas a cabo durante la Etapa 2).

Existen dos opciones para el suministro de financiamiento internacional durante la Fase 2. En el primero, el desembolso se haría en función de los presupuestos nacionales REDD aprobados. Los países traducirían sus estrategias nacionales REDD a planes de implementación REDD nacionales que servirían como solicitud de financiamiento internacional. Los planes de implementación REDD abarcarían un periodo de cinco años y tendrían elementos clave como la identificación de acciones prioritarias y necesidades de financiamiento asociadas, un cronograma de implementación de actividades, un presupuesto que identifique gastos elegibles para financiamiento internacional, un estándar de comparación para medir el desempeño relacionado con la administración, actividades, impactos esperados y un plan de monitoreo. La segunda opción es que el desembolso se realice siguiendo las decisiones tomadas por la junta nacional REDD. Dentro de esta opción, el financiamiento internacional se desembolsaría a un fondo administrado a nivel nacional. No habría necesidad de identificación *ex-ante* de las decisiones relativas a los gastos. La asignación de los fondos REDD sería decidida sobre una base regular por una junta nacional REDD, la misma que se comprometería con la transparencia, la participación efectiva de las partes y con la responsabilidad fiduciaria.

El nivel anual de financiamiento podría aumentar o disminuir cada año por una decisión tomada por el fondo mundial luego de considerar el informe anual nacional REDD. Los límites nacionales pueden ser ajustados periódicamente tomando en cuenta diversos criterios como desempeño, rendición de cuentas, mejora continua en la aplicación de metodologías de monitoreo, reporte y verificación (MRV), co-inversiones nacionales, beneficios para los pueblos indígenas y las comunidades locales y beneficios colaterales ecológicos.

La Etapa 3 describe un instrumento financiero REDD que brindaría recompensas directas por la provisión de beneficios climáticos basados en una medición de GEI. Un mecanismo REDD podría predecir la conversión de reducir emisiones o aumentar remociones como resultado de acciones REDD-plus a unidades REDD, las que luego podrían ser vendidas a empresas o gobiernos para cumplir con sus obligaciones de reducción de emisiones. De forma alternativa, los mecanismos de compensación podrían depender de pagos directos, no de mercado por reducciones o remociones de emisiones.

Un mecanismo de pago directo podría depender de los arreglos institucionales descritos para la Etapa 2. El desembolso *ex-ante* basado en criterios como la cobertura forestal o los planes de implementación nacional de REDD, sería reemplazado con un desembolso contra reducciones de emisiones/aumento de remociones.

La Etapa 3 también presenta dos opciones de diseño de mercado de carbono: la reducción de emisiones y el aumento de remociones se podrían medir contra un nivel convenido de referencia y las unidades REDD se podrían emitir *ex-post*, después de que se hayan acumulado, medido y verificado los beneficios ambientales (*Opción 1 – Línea de base y crédito*). De manera alternativa, se podrían emitir unidades REDD *ex-ante* en base a un nivel de referencia convenido. Un país podría vender unidades REDD para obtener fondos o asignar unidades a actores subnacionales. Al final de periodo de acreditación, el país estaría obligado a igualar las emisiones de deforestación y degradación de los bosques con unidades REDD (*Opción 2 – Sistema de canje y tope o 'cap and trade'*). La Opción 1 es más fácil de implementar y no requiere el mantenimiento de registros o la gestión de un activo de asignación. Además reduce las responsabilidades de un país, ya que no hay requisitos de

cumplimiento al final del periodo de compromiso. La desventaja es que no les da a los países un activo y un colateral en contra del cual pueden obtener financiamiento. La capacidad de manejar el activo se relaciona con una responsabilidad de manejar el cumplimiento.

4.3 Necesidades de investigación

Los principales factores causantes de la deforestación y degradación de los bosques se encuentran fuera del sector forestal. Por ello, las políticas REDD efectivas deberán tener en cuenta estos factores y tener en cuenta políticas extrasectoriales. La investigación podría apoyar más eficiente y efectivamente las inversiones en esquemas REDD-plus nacionales identificando las principales causas de la deforestación en los diferentes contextos nacionales con el objetivo de ayudar a estructurar mecanismos de incentivos para modificar en forma efectiva los incentivos económicos que en la actualidad promueven la deforestación y la degradación de los bosques.

Una segunda área de investigación necesita centrarse en las configuraciones institucionales necesarias para crear un ambiente conducente dentro de los diferentes contextos nacionales. La producción de reducciones de emisiones de carbono, el reporte y la verificación de dichas reducciones y el establecimiento de una estructura institucional para la administración de dicho programa así como la tarea de vincular las acciones locales con un mecanismo internacional representan todas actividades que tienen un costo. Los análisis recientes se han concentrado en los costos de oportunidad^{44,45}, pero se ha dado poca atención a los costos institucionales y a otro tipo de costos. Aun así, los costos de establecer un sistema de distribución de beneficios y el manejo de las transacciones iniciales pueden ser altos, y deben ser abordados mediante la distribución equitativa de los flujos financieros generados por un mecanismo REDD-plus internacional. Se necesita llevar a cabo investigación para apoyar rápidas reducciones en los costos de transacción, para aumentar la eficiencia de instituciones intermediarias y garantizar la distribución equitativa de beneficios. Pueden ser útiles las comparaciones de las experiencias actuales entre mercados de cumplimiento y mercados voluntarios relativas a los costos de transacción y el alcance de los objetivos de reducción de emisiones, monitoreo y verificación, etc. Inherente en esta agenda de investigación es la necesidad de considerar mecanismos apropiados para integrar el financiamiento público y privado a fin de poder garantizar mejor coherencia entre las diferentes fuentes de financiamiento.

En particular, requiere mayor atención la distribución de beneficios con comunidades localizadas en los márgenes del bosque. Durante las primeras etapas de REDD, se deberían desarrollar proyectos piloto para probar diferentes tipos de esquemas de distribuciones de beneficios –pagos directos, pagos colectivos, apoyo al desarrollo, desarrollo de infraestructura para las comunidades participantes, y esquemas que proporcionen beneficios mixtos. Estos proyectos deberían tener el aprendizaje en los objetivos del diseño de proyecto, con mecanismos para capturar información, analizar experiencias prácticas y diseminar lecciones aprendidas. Algunas lecciones importantes también podrían obtenerse de las experiencias de los mercados voluntarios y de cumplimiento actuales, particularmente respecto a los esquemas de manejo por comunidades o ONG como un enfoque de distribución de beneficios orientado al mercado.

⁴⁴ Swallow, B., van Noordwijk, M., Dewi, S., Murdiyarto, D., White, D., Gockowski, J., Hyman, G., Budidarsono, S., Robiglio, V., Meadu, V. *et al.* 2007 Opportunities for Avoided Deforestation with Sustainable Benefits. An Interim Report by ASB – Partnership for the Tropical Forest Margins. ASB – Partnership for the Tropical Forest Margins, Nairobi, Kenya.

⁴⁵ Stern, N. 2007 The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Si bien no es esencial adoptar leyes específicas para la creación de esquemas de mitigación de cambio climático UTCUTS, puede ser necesario modificar el marco regulatorio y/o las políticas fiscales para apoyar el desarrollo de estos esquemas. Los derechos de propiedad (incluyendo derechos de carbono y servicios del ecosistema) es un área que recibe mucha atención en el análisis REDD y los análisis relacionados con UTCUTS. La investigación podría ayudar a desarrollar conocimiento sobre el importante papel que los derechos de propiedad podrían desempeñar en el éxito de estos esquemas y cómo diferentes configuraciones de derechos de propiedad existen dentro de los diferentes contextos nacionales. El vínculo de la protección de los derechos forestales, promoción de la participación comunitaria en REDD y un entendimiento de la importante función que los bosques desempeñan en los medios de vida podrían proporcionar orientaciones útiles a la hora de establecer prioridades para las políticas REDD y los marcos institucionales.

5 Monitoreo, reporte y verificación (MRV)

Se están tratando diversos temas relacionados con el MRV, muchos de los cuales tendrán un impacto bajo un plan REDD-plus. El asunto más apremiante es el alcance de MRV en REDD. Se siguen realizando muchos progresos en aspectos relacionados con la contabilidad de carbono. No obstante, sigue habiendo mucha discusión sobre el monitoreo, reporte y verificación de las “salvaguardias” esbozadas en el preámbulo del borrador de la decisión, ya que muchos países en desarrollo se oponen al monitoreo y reporte de dichas salvaguardias. Existe cierto temor a que la exigencia de controlar las salvaguardias cree criterios de elegibilidad *de facto* que puedan ser usados para excluir a países de su participación en el mecanismo. Es probable que los criterios de elegibilidad recientemente propuestos⁴⁶ impulsen el monitoreo de la mayor parte de las salvaguardias. Sin embargo, el establecimiento de niveles requeridos de desempeño satisfactorio en estas zonas dependerá de las negociaciones de modalidades si se mantiene esta propuesta.

Uno de los temas principales consiste en establecer si todas las acciones deberían ser verificadas por entidades nacionales y de acuerdo con procedimientos nacionales, o si la verificación debería darse a nivel internacional (p. ej., bajo los auspicios de la CMNUCC) e incluir un proceso de verificación independiente. Una posible solución discutida por las Partes es que, para acciones financiadas a nivel nacional, la verificación se lleve a cabo a nivel nacional pero siguiendo pautas o procedimientos acordados internacionalmente, y a nivel internacional para actividades implementadas con apoyo externo. Existe la necesidad de considerar si los requisitos de verificación deberían diferir para distintos grupos de países o diferentes tipos de acciones.

5.1 Puntos de consenso

Las Partes coinciden en que la medición y el reporte de las acciones voluntarias de mitigación del cambio climático necesitan incluir los siguientes elementos:

- Información sobre la implementación de los planes voluntarios de mitigación, programas y acciones (incluyendo REDD-plus);
- La reducción de emisiones de GEI alcanzadas por la acción en relación a las trayectorias nacionales de GEI (e.g., a nivel nacional o sectorial);
- El costo incremental de la acción y el apoyo necesitado;
- Los beneficios y beneficios colaterales para un desarrollo sostenible.

⁴⁶ FCCC/AWGLCA/2010/14

Con respecto al esquema REDD-plus, las partes han coincidido en que el monitoreo, reporte y verificación debería de tener los siguientes elementos en cuenta:

- Los niveles de referencia de las emisiones y los niveles de referencia deben ser establecidos y verificados tomando en cuenta las circunstancias nacionales;
- Se debería utilizar una metodología común para todos los enfoques de política, basados en análisis de sensores remotos y verificación *in situ*;
- En el nivel nacional se necesitan sistemas robustos de monitoreo forestal y de verificación *ex-post*.

Parece existir convergencia en el sentido de que los sistemas de medida, reporte y verificación en esta área deberían basarse en:

- Los inventarios forestales nacionales, actuales o a ser desarrollados;
- Evaluaciones periódicas e imparciales (posiblemente organizadas bajo los auspicios del UNFCCC) para acceder a la aplicación de las modalidades acordadas, incluyendo la revisión de los datos obtenidos.

5.2 Temas pendientes y opciones

Se han resuelto pocos de los problemas relacionados con el MRV, pero es necesario resolver la cuestión de qué monitorear antes de poder avanzar en la discusión. Hay discusiones en marcha sobre el monitoreo de salvaguardias y el de flujos financieros, y estas conversaciones son más controvertidas desde la reunión de Copenhague. Muchos países desarrollados, grupos de pueblos indígenas y un gran número de observadores respaldan el monitoreo de las salvaguardias como un medio para asegurar que REDD-plus proteja los derechos de la comunidad local y genere beneficios de desarrollo para los países que patrocinan estas actividades. Muchos países en desarrollo, en particular el Grupo de África, se oponen a esto porque temen que este requisito sirva de base para excluir a países con considerables problemas de gobernanza. Recientes añadidos al texto incluyen criterios específicos de elegibilidad como parte del preámbulo⁴⁷.

El monitoreo de los flujos financieros va unido a negociaciones sobre las Acciones de Mitigación Apropriadas para el Ámbito Nacional (NAMA, por sus siglas en inglés) y financiamiento para la adaptación. No es probable que haya acuerdos separados sobre temas de MRV para el financiamiento de REDD. Los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo tienen distintas opiniones sobre la naturaleza del problema. Los países en desarrollo desean que el monitoreo se centre en el cumplimiento -o no- de las obligaciones por parte de los países desarrollados, mientras que los países desarrollados desean que el monitoreo se enfoque en la efectividad del financiamiento en relación con los resultados.

Con respecto al carbono, el informe del Meridian Institute⁴⁸ señala que existen dos opciones para determinar qué reservorios de carbono incluir en un sistema de monitoreo bajo REDD. En primer lugar, se podría requerir que los países incluyan los cinco reservorios de carbono aprobados⁴⁹ en su evaluación de emisiones. Para ello se necesitaría una capacidad técnica elevada y su implementación sería costosa. En segundo lugar, se podría permitir que los países elijan los depósitos que van a incluir y suministren evidencia del conservadurismo de su elección. Esta opción sería consistente con las reglas de las actividades de forestación y reforestación bajo el MDL y con los inventarios nacionales de GEI en el sector de Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés) en los

⁴⁷ FCCC/AWGLCA/2010/14

⁴⁸ *Op. cit.* Angelsen *et al.* (2009).

⁴⁹ Biomasa sobre el suelo, biomasa subterránea, materia orgánica del suelo, madera muerta y hojarasca.

países con un compromiso de reducción de emisiones. Es probable que también sea la opción más rentable. Independientemente de qué depósitos se incluyan en el nivel de referencia y en las intervenciones REDD, debe haber coherencia a largo plazo dentro de los países al hacer su elección y al llevar a cabo el subsiguiente control.

Si bien hay consenso en que el nivel de referencia debería fijarse utilizando niveles históricos de emisiones tomando en cuenta las circunstancias nacionales, no hay consenso en lo que realmente constituye un nivel de referencia. Algunas Partes prefieren usar ‘niveles de referencia de emisiones’ REL), mientras que otros prefieren flexibilidad para establecer los niveles de referencia que no estén atados a las emisiones. El Informe del Instituto Meridian establece una distinción entre una línea de base BAU (prácticas rutinarias o *business as usual*) y una línea de base de acreditación. Una línea de base BAU es una predicción técnica de lo que podría suceder sin medidas REDD y sirve de referencia para medir el impacto de las políticas REDD. Una línea de base de acreditación es una referencia que se utiliza para recompensar a un país si las emisiones están por debajo de ese nivel y no dar ninguna recompensa o –según la responsabilidad– exigir pagos si las emisiones son superiores. El informe resume cuatro opciones para establecer una línea de base de acreditación o REL:

Opción 1: Las partes podrían negociar una tabla de niveles de referencia específicos por país. Cualquier negociación debería incluir un nivel de referencia mundial para garantizar la adicionalidad a nivel global del esquema REDD. Los niveles de referencia propuestos podrían ser fijados aplicando una fórmula general que refleje principios amplios acordados basados en datos específicos al país.

Opción 2: Las partes que desean participar en REDD pueden presentar niveles de referencia individuales al Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Tecnológica para que sean considerados y aprobados por la COP. Según esta opción, el SBSTA revisa periódicamente la lista de recomendaciones de niveles de referencia nacionales para su aprobación por la COP.

Opción 3: De igual forma, a medida que las Partes estén listas para participar, el país candidato propone un nivel de referencia que será considerado y aprobado por un panel de expertos establecido bajo la UNFCCC. El Comité participaría en los intercambios con el centro de coordinación de información de cada parte candidata y en las evaluaciones de expertos externos basándose en los criterios aprobados para establecer niveles de referencia.

Opción 4: Finalmente, las futuras decisiones de la COP avalarán niveles de referencia tras la consideración y recomendación del SBSTA, que a su vez basará sus recomendaciones en la asesoría de un comité formal establecido bajo sus auspicios (a ese respecto). El comité recibiría los niveles de referencia propuestos por las Partes y consultaría al centro de coordinación de la parte interesada y a los expertos externos antes de asesorar al SBSTA, basándose en los criterios aprobados para establecer niveles de referencia.

El siguiente punto que debe ser resuelto es si el monitoreo se va a realizar teniendo en cuenta emisiones netas o brutas. La contabilidad basada en emisiones brutas no incluiría los reservorios de carbono que se originan en la vegetación de reemplazo. Las emisiones netas incluyen contabilidad de las emisiones de deforestación y la acumulación de reservorios de carbono en vegetación de reemplazo. El cálculo de las emisiones es más fácil de implementar cuando solo se consideran las emisiones brutas en relación a las emisiones netas, pero sobreestima el impacto de la deforestación evitada sobre la atmósfera. La contabilidad basada en emisiones netas proporciona una evaluación más exacta del impacto de la deforestación sobre la atmósfera pero es más difícil de implementar desde el punto de vista técnico.

La cuestión se complica más aún por la lista ampliada de actividades considerada en un esquema REDD-plus. El monitoreo de cambios en los reservorios de carbono para la degradación forestal, el manejo forestal sostenible, la conservación de los bosques y el

aumento de los reservorios de carbono de los bosques exige la adopción de un enfoque de contabilidad de las emisiones netas de carbono como la presentada en el 2006GL. En el caso de estas actividades, se reconoce el almacenamiento incremental de carbono por encima de los reservorios de carbono en el bosque original. Por lo tanto, el reservorio original de carbono debe ser estimado así como el aumento neto en los reservorios de carbono (menos el aumento en emisiones de N₂O en el caso de la plantación de N árboles fijos). Basar los cálculos de reducciones de emisiones sobre emisiones brutas de deforestación evitada y emisiones netas para todas las otras actividades complica aún más el sistema de contabilidad, pero estos no constituyen problemas irresolubles. Sin embargo, dado que el sistema de contabilidad más caro será exigido para las actividades ‘plus’, no sería mucho más complicado aplicar este sistema de contabilidad a la deforestación evitada y proporcionaría una evaluación más exacta del impacto de los cambios en el uso de tierra sobre la atmósfera.

Una vez que se ha establecido el marco de políticas REDD, es posible que las Partes quieran solicitarle al IPCC que revise las orientaciones del 2006 (200GL) y evalúe si se necesita mayor elaboración para REDD. Esto podría incluir, por ejemplo, mayor desarrollo de métodos aceptados internacionalmente, orientación y estándares, basados en el marco existente de Guía de Buenas Prácticas (GPG por sus siglas en inglés).

Otra área que necesita mayor consideración se refiere a las fugas, si es que se las mide, y si efectivamente se lo hace, de qué manera y si se deberían incluir los efectos sobre la biodiversidad así como otros impactos o beneficios colaterales en los sistemas de monitoreo.

5.3 Necesidades de investigación

Líneas de base. El establecimiento de líneas de base o niveles de referencia representa uno de los aspectos más desafiantes en la implementación de proyectos REDD-plus en los países en desarrollo. Existen pocas orientaciones en los textos acordados en el marco de la CMNUCC. El anexo de la decisión 2/CP.13 estipula que ‘Las reducciones de las emisiones o los aumentos resultantes de las actividades de demostración deberían tomar como punto de referencia las emisiones históricas, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales’. No existe un acuerdo entre los expertos de cómo establecer los niveles. Santilli *et al.*⁵⁰ sugieren utilizar un promedio de cinco años y actualizarlo cada tres años. Otros han sugerido promedios de 10 años (e.g., el reciente compromiso de Brasil de reducir emisiones). La Observación Global de Dinámica de Uso de Tierra y Bosques (GOF-C-GOLD por sus siglas en inglés)⁵¹ recomienda utilizar valores de la cobertura forestal correspondientes a 1990, 2000 y 2005 cuando no se dispone de mejores datos. Aunque el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones a nivel nacional es en última instancia una decisión política, existe el deseo expresado de establecer estos objetivos tomando como base las emisiones históricas y las circunstancias nacionales. Un área clave de investigación para apoyar un programa REDD-plus es desarrollar métodos y enfoques para la integración de datos de deforestación histórica con las causas de deforestación que originan esos cambios de usos del suelo para construir escenarios y proporcionar estimados razonables de emisiones futuras.

Contabilidad de carbono. Las orientaciones de 2006GL ofrecen las metodologías más actualizadas para contabilizar el carbono y cubre todos los casos que se podrían encontrar en un programa REDD-plus. La falta de disponibilidad de factores específicos por país o región de estas ecuaciones de contabilidad de GEI es una limitación que podría ser superada en gran parte con un esfuerzo concertado de investigación, y podrían darse progresos significativos

⁵⁰ Santilli, M., Moutinho, P., Schwartzman, S., Nepstad, D. y Curran, C. 2005 Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. *Climate Change* 71: 267–276.

⁵¹ GOF-C-GOLD 2009 Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries: A Sourcebook of Methods and Procedures for Monitoring, Measuring and Reporting. GOF-C-GOLD Report version COP14-2. GOF-C-GOLD Project Office, Natural Resources Canada, Alberta, Canadá.

dentro de los próximos 10 años. Varios grupos han desarrollado métodos de contabilidad REDD pero estos se concentran en la estimación de los reservorios de carbono de biomasa sobre el suelo e ignoran los otros cuatro reservorios de carbono⁵². Sin embargo, en muchos ecosistemas forestales tropicales, más del cincuenta por ciento del carbono puede hallarse debajo del suelo⁵³. La investigación necesita enfocarse en proporcionar factores apropiados para las ecuaciones que podrían mejorar la contabilidad del carbono a nivel de proyecto y a nivel nacional, particularmente con respecto a abordar especificaciones de un enfoque de ‘nivel 2’ del IPCC. Este tipo de investigación podría ser realizada por servicios nacionales de investigación forestal y universidades y podría ser apoyado por organismos internacionales de investigación. Este trabajo permitiría entender mejor los cambios en los reservorios de carbono producidos por actividad humana de largo plazo en los cinco depósitos de carbono (efectos de la degradación forestal y el manejo forestal sostenibles, respuestas de los depósitos de carbono terrestre, etc.)

Vinculando evaluaciones de carbono a nivel nacional y de proyecto. Existe necesidad de realizar investigación para abordar métodos que vinculen el monitoreo, la estimación y contabilidad a nivel nacional y subnacional. Esta es un área multifacética de la investigación que incluye las siguientes actividades:

- Diseñar enfoques para participación comunitaria en ejercicios de medición o contabilidad a nivel de proyecto para aumentar la transparencia y el sentido de apropiación de la comunidad;
- Desarrollar métodos que vinculen líneas de base y desempeño de proyectos con líneas de base nacionales y referencias de desempeño para facilitar la implementación de proyectos.
- Desarrollar innovaciones a nivel institucional necesarias para implementar un esquema REDD-plus a nivel nacional. En particular, hay necesidad de conocimiento para apoyar el desarrollo institucional rural para la integración de la participación comunitaria en la contabilidad de carbono y vincular instituciones rurales con instituciones a nivel nacional responsables del monitoreo y reporte de carbono.

6 Participación de actores interesados

La protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en un mecanismo REDD ha sido una de las principales áreas polémicas en las negociaciones sobre REDD-plus. La participación efectiva de actores locales será importante para la efectividad ambiental del programa. Los pueblos indígenas y las comunidades locales enfrentan muchos desafíos respecto a una participación significativa en el diálogo en torno al manejo forestal y REDD debido al hecho de que con frecuencia se encuentran en lugares remotos y representan un grupo político débil dentro de las estructuras de poder de muchos países. Algunos países desean que este problema sea abordado explícitamente en un acuerdo futuro bajo auspicios de la CMNUCC; otros consideran que infringe la soberanía nacional y desean abordar estos aspectos a nivel doméstico o utilizando otros instrumentos de la Naciones Unidas.

⁵² e.g., Borrador de metodología REDD preparado por el Fondo de Biocarbono (*cf* draft REDD methodology)

⁵³ Nepstad, D.C., de Carvalho, C.R., Davidson, E.A., Jipp, P.H., Lefebvre, P.A., Negreiros, G.H., da Silva, E.D., Stone, T.A., Trumbore, S.E. y Vieira, S. 1994 The role of deep roots in the hydrological and carbon cycles of Amazonian forests and pastures. *Nature* 372: 666–669.

6.1 Puntos de consenso

Existe consenso sobre el respeto y la protección de los derechos de las comunidades indígenas y locales dentro del mecanismo REDD-plus. Las “salvaguardias” perfiladas en el preámbulo del borrador de la decisión hacen referencia específica a los derechos de estos grupos. Como señalamos en el apartado sobre MRV de este documento (Capítulo 5), existe una discusión en marcha sobre la fuerza de los requisitos y sobre si se debería exigir que los proyectos y programas REDD-plus realicen el monitoreo y reporte de los resultados en esta área. Continúa sin estar claro cómo se deben interpretar las protecciones en las salvaguardias con respecto a los derechos de carbono y a los posibles programas de comercio de carbono. Sin embargo, el texto acordado actualmente hace referencia específica a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés).

6.2 Temas pendientes y opciones

Según el Informe del Instituto Meridian⁵⁴ existen diferentes opciones políticas para garantizar una participación adecuada de actores en el desarrollo de programas nacionales y proyectos específicos REDD. Una posibilidad es que el mecanismo REDD incluya principios orientadores específicamente referidos a los derechos de acceso a información y consulta en los procesos nacionales de toma de decisiones. Estos principios permitirían mejorar la participación de los actores al incluir referencias tanto a derechos procesales dentro de los procesos REDD como derechos sobre la tierra y los recursos naturales. Igualmente, la terminología podría referirse a ‘Pueblos Indígenas y comunidades locales’, de manera que abarque una amplia gama de actores y reconozca los derechos colectivos, aunque todo parece indicar que las partes no están dispuestas a utilizar este tipo de lenguaje específico. Otra manera de evitar negociaciones difíciles es hacer referencia a las obligaciones contraídas en instrumentos de derechos humanos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés), pero la desventaja de esta propuesta es que algunas de las partes no son signatarios de estos acuerdos.

Cuando se negocian las modalidades, podrían fortalecerse los principios de la participación de los actores mediante el desarrollo de lineamientos específicos que cubran aspectos procedimentales de la implementación del programa. Por ejemplo, el informe elaborado por Instituto Meridian sugiere que las orientaciones de la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales podrían cubrir los siguientes aspectos:

- Establecer procedimientos de consulta pública a nivel nacional e internacional;
- Fortalecer organizaciones y grupos locales que representen los intereses de los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- Capacitar personal de entidades locales reguladoras y financieras;
- Desarrollar evaluaciones de impacto social e involucrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales en la elaboración de dichas evaluaciones.

El informe del Instituto Meridian señala que si bien la arquitectura internacional de REDD va a constituir el marco de la implementación, las implicaciones sociales dependerán de cómo los gobiernos implementan REDD a nivel subnacional y nacional. Las principales consideraciones para promover la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales incluyen, entre otras:

⁵⁴ *Op. cit.* Angelsen *et al.* (2009).

- Garantizar consentimiento previo e informado de las personas que posiblemente serán afectadas por cualquiera de las acciones asociadas con la implementación de las estrategias REDD a nivel nacional;
- Fortalecer los derechos y la gobernanza mediante la implementación de reformas de tenencia de los bosques, mapeo de tierras y reconocimiento de derechos claros a los servicios proporcionados por los ecosistemas;
- Dar prioridad a políticas y medidas que favorezcan a los pobres como parte de las medidas para efectivizar REDD;
- Alinear con los procesos nacionales de desarrollo, por ejemplo, integrar REDD en estrategias de desarrollo amplias e incluyentes;
- Utilizar financiamiento REDD para apoyar procesos de reforma de gobiernos locales y el desarrollo de capital social a fin de que se canalicen flujos financieros a pueblos indígenas y comunidades locales, y también para lograr una gobernanza forestal más amplia;
- Desarrollar estructuras e instituciones de rendición de cuentas más fuertes, por ejemplo, suministro transparente de información a pueblos indígenas y comunidades locales, procesos incluyentes de las partes interesadas, sistemas de monitoreo para evaluar los impactos sociales de REDD así como sistemas de apelación.

Los donantes podrían apoyar en forma voluntaria la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales respaldando procesos de reforma de derechos, suministro de asistencia técnica (e.g. creación de procesos de evaluación de los impactos), apoyo a la sociedad civil en múltiples sectores y suministro de recursos financieros por adelantado para la participación de pueblos indígenas y comunidades locales en la planificación e implementación de REDD a nivel nacional y subnacional. La participación podría también ser mejorada ampliando el marco de estándares como aquellos de la Alianza para el carbono, la comunidad y la biodiversidad (CCBA por sus siglas en inglés) a REDD, y apoyando el uso de estos estándares por parte de los donantes.

6.3 Necesidades de investigación

Un área que podría ser elegida para atención específica de investigación es equidad de género y equidad de grupos indígenas y de minorías en proyectos REDD-plus. Históricamente, las mujeres han recibido muy pocos beneficios asociados con proyectos de plantaciones de árboles y en ocasiones están prohibidas de sembrar árboles por las costumbres locales. Sin embargo, se espera que las mujeres pobres desempeñen un papel importante en los proyectos REDD, tanto como productoras de carbono así como en el diseño e implementación de proyectos. Por eso, se deben realizar esfuerzos para analizar las interacciones entre mujeres y REDD. Esto podría llevarse a cabo como una actividad de investigación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, cuyo objetivo sería documentar estudios de caso donde las mujeres rurales han tenido éxito usando agroforestería, manejo forestal comunitario y otros proyectos de secuestro de carbono o deforestación reducida para mejorar los medios de vida de sus familias. Esta investigación podría documentar casos donde han surgido problemas e identificar los elementos que han permitido superarlos. La experiencia en desarrollo muestra que miles de mujeres en el mundo en desarrollo han participado en siembra de árboles y conservación de los recursos naturales, por lo que existen lecciones importantes para avanzar. Para el largo plazo, el estudio trataría de desarrollar marcos centrados en género y minorías que puedan ser integrados para mejorar el diseño e implementación de proyectos.

Otra área de investigación podría tener como objetivo la definición de las condiciones que favorezcan un consentimiento previo e informado y la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la estrategia REDD y diseño de proyecto, implementación y revisión a nivel nacional y local. Las tradiciones, instituciones y prácticas de gobernanza varían según el país e influyen en el nivel y efectividad de la participación y contribución al proceso de toma de decisiones. Durante los últimos 20 años, sin embargo, los países han seguido caminos similares en el sentido de ampliar el acceso al público a información, la participación pública en la toma de decisiones y el fortalecimiento de mecanismos de contabilidad. Ellos han adoptado lo que se han convertido en principios reconocidos para el acceso a información, participación y justicia (principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, reafirmado en el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible adoptado en Johannesburgo en 2002) y están involucrados en varias iniciativas nacionales, obligatorias y no obligatorias, regionales y globales, que tienen como objetivo llevar estos principios a la práctica. La revisión de experiencias en diversos países participantes en REDD, la identificación de políticas y prácticas comúnmente aceptadas y la formulación de un marco para una participación informada en el diseño e implementación de estrategias y proyectos REDD a nivel nacional será una contribución importante a las iniciativas nacionales y locales REDD. Dicho marco debería basarse en una evaluación de política y prácticas comunes en políticas forestales y ambientales, así como más amplia (como acceso a leyes de información o evaluaciones de impacto ambiental). El marco puede establecer un proceso nacional que aborde otros temas pendientes como el alineamiento del programa REDD con los objetivos nacionales de desarrollo y la priorización de políticas y medidas a favor de los pobres para alcanzar REDD. Se pueden incluir elementos en modalidades REDD que específicamente hagan referencia a derechos de acceso a información y consulta en la toma de decisiones a nivel nacional.

Finalmente, para poder tomar decisiones informadas de cómo implementar REDD a nivel nacional, los gobiernos deberían contar con una evaluación de las implicaciones sociales de los diferentes enfoques para abordar factores relevantes y en ocasiones esenciales para el éxito de REDD. Dicha evaluación debería presentar opciones y los costos que implica abordar cuestiones relativas a los derechos y la tenencia, mapeo y demarcación de tierras, integración de políticas a favor de los pobres, cambios en las prioridades de desarrollo y alinear REDD en base a las mismas. Este tipo de evaluación va a tener valor práctico si está construida sobre una revisión de aquellos temas de alta prioridad para los pueblos indígenas y las comunidades locales y las diferentes experiencias que existen vinculadas con estas cuestiones.

7. Co-beneficios ambientales y sociales

Un esquema REDD-plus diseñado apropiadamente podría generar una serie de beneficios:

- Beneficios colaterales sociales para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza;
- Beneficios en términos de gobernanza asociados con una mayor protección de los derechos humanos y la mejora de la gobernanza forestal;
- Beneficios colaterales ambientales, particularmente una mejor protección de la biodiversidad, el suelo y la conservación del agua así como la restauración de los ecosistemas.

7.1 Puntos de consenso

La Orientación Indicativa para las actividades de demostración en el Plan de Acción de Bali (BAP, por sus siglas en inglés)⁵⁵ señala que ‘Las actividades de demostración deberían ser compatibles con el manejo sostenible de los bosques, teniendo en cuenta, entre otros, las disposiciones pertinentes del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica’. Este sentimiento está reflejado en el Capítulo XI del borrador para su estudio por parte del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés)⁵⁶, que incluye disposiciones para asegurar la integridad medioambiental del programa REDD-plus de forma que no contribuya a la sustitución de bosques naturales por plantaciones, y para que las actuaciones sean coherentes con la conservación de la biodiversidad. El texto del borrador aprobado va más allá al estipular que REDD-plus debería ‘incentivar la protección y la conservación de los bosques naturales y de sus servicios’ e ‘incrementar otros beneficios sociales y ambientales’. Es poco probable que el texto de cualquier decisión tomada en Cancún vaya más lejos en esta área; es más probable que se trabaje en detalles durante las discusiones de modalidades una vez que la COP tome una decisión.

7.2 Temas pendientes y opciones

Existe divergencia si los beneficios sociales y ambientales van a ser reglamentados y, de ser así, de qué forma en el diseño del régimen internacional REDD-plus. Algunos favorecen un REDD-plus simple y no quieren cargarlo con requisitos adicionales. Entre aquellos que favorecen la inclusión de REDD en un régimen de cambio climático, algunos argumentan que debido a que el objetivo principal de REDD es la mitigación, no la reducción de la pobreza, la postura correcta debería ser la de ‘no afectar ni causar daño’ a los pobres. Otros que favorecen el enfoque ‘pro pobre’ consideran que REDD no va a tener éxito a menos que se incluya específicamente los objetivos de beneficios colaterales en el diseño de REDD-plus. Este grupo considera que gran parte de la legitimidad y efectividad potencial de REDD dependen de su capacidad de mejorar el bienestar de los pobres que dependen del bosque y fomentar el desarrollo en algunas de las regiones más pobres del mundo⁵⁷. Brown *et al.*⁵⁸ resumen algunos de los argumentos que sustentan el enfoque a favor de la reducción de la pobreza y los servicios ambientales:

Argumentos morales: se refieren a la necesidad de garantizar que el objetivo de cualquier iniciativa internacional importante sea no sólo mejorar el bienestar y la equidad sino también abordar los intereses de aquellos que tienen derechos legítimos a usar el bosque y que pueden ser afectados negativamente por las intervenciones respaldadas a nivel internacional.

Consideraciones prácticas: se relacionan al hecho que los administradores inmediatos de los bosques, que con frecuencia son los pobres que dependen de los bosques para su sustento, van a necesitar incentivos adecuados para garantizar la efectividad de REDD.

Argumentos relativos a la reducción de riesgos: abordan el riesgo de rechazo a nivel local, incluso conflicto social, lo que podría desincentivar seriamente la inversión externa, en especial si se tiene en cuenta la trayectoria del sector forestal como un campo bastante polarizado.

⁵⁵ Decisión 2/CP.13 – Anexo.

⁵⁶ FCCC/AWGLCA/2010/14

⁵⁷ Brown, D., Seymour, F. y Peskett, L. 2008 How do we achieve REDD co-benefits and avoid doing harm? *En*: Angelsen, A. (ed.) Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications. CIFOR, Bogor, Indonesia.

⁵⁸ *Ibid.*

Atractivo de las inversiones REDD: será mayor para aquellos inversionistas cuyas motivaciones se relacionan con la responsabilidad social empresarial si REDD genera beneficios para los pobres.

Consideraciones políticas: es probable que la mayor parte de las inversiones REDD provengan de donantes internacionales y agencias de desarrollo para los cuales el desarrollo social es uno de sus objetivos subyacentes.

Cuestiones procedimentales: la CMNUCC reconoce la importancia de los temas sociales como prioridades mundiales, incluyendo la erradicación de la pobreza (Decisión 2/CP.13).

La decisión sobre el diseño del mecanismo financiero va a tener implicaciones importantes sobre la generación de beneficios colaterales ambientales y sociales. Es posible que los mercados de cumplimiento generen más recursos financieros que el financiamiento concesional. Sin embargo, los sistemas basados en el mercado tienen dos limitaciones importantes. Primero, es poco probable que los mercados financien aspectos relacionados con los beneficios colaterales de REDD-plus. Segundo, es posible que el financiamiento de mercado no sea distribuido equitativamente entre las economías emergentes y los países menos desarrollados debido a cuestiones relacionadas con la confianza de los inversionistas del sector privado. Los patrones de las inversiones de MDL son buenos indicadores y deberían ser tomados en cuenta por los negociadores. Por lo tanto, es razonable esperar que con un mecanismo REDD-plus basado en el mercado, los países más pobres y los proyectos orientados hacia la reducción de la pobreza no logren atraer pre-financiamiento efectivo de actividades relacionadas a REDD. En el corto a mediano plazo, es probable que la mayor parte del financiamiento REDD hacia los países menos desarrollados provenga de ayuda discrecional y fuentes voluntarias en lugar de los mercados de cumplimiento.

Por lo tanto, si REDD-plus permite financiamiento de donantes, debería ser más fácil desarrollar un mecanismo REDD-plus que genere beneficios colaterales sociales y ambientales de lo que sería bajo un esquema basado en el financiamiento de mercados de cumplimiento. Un enfoque alternativo involucraría el uso de un mecanismo de tasas (impuestos), por ejemplo un porcentaje fijo de las subastas de reducciones de emisiones (e.g., ganancias derivadas del Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea). Este enfoque podría combinar beneficios del financiamiento de mercado y un enfoque basado en fondos para garantizar el suministro de beneficios colaterales. A pesar de las ventajas de generar beneficios colaterales, el financiamiento basado en fondos (ya sea asistencia al desarrollo o basado en impuestos) debilita el vínculo entre pagos y desempeño, y pone en riesgo repetir la decepcionante trayectoria de la ayuda tradicional al sector forestal⁵⁹.

7.3 Necesidades de investigación

Hay un número de necesidades de investigación en lo que respecta a entender mejor los beneficios colaterales. Primero, si se van a medir los beneficios, es necesario contar con indicadores apropiados internacionalmente aceptados. Estos indicadores necesitan ser verificados objetivamente y medidos fácilmente. Por lo tanto, existe una agenda de investigación importante para desarrollar estos indicadores e integrarlos a metodologías de medida y monitoreo REDD que sean eficientes desde el punto de vista de sus costos.

⁵⁹ *Ibid.*

Segundo, es necesario desarrollar conocimiento para generar sinergias entre los beneficios colaterales y los beneficios atmosféricos dentro de los diferentes contextos nacionales y entender los *trade-offs* entre los diferentes objetivos. La generación de beneficios colaterales no es siempre una proposición donde todos ganan y, por lo tanto, existen importantes *trade-offs*⁶⁰, lo que se necesita entender para diseñar mecanismos apropiados de distribución de beneficios para mejorar el diseño de proyecto.

Finalmente, existe la necesidad de llevar a cabo investigación de mercado sobre las actitudes de los inversionistas y los diseñadores de proyectos y las preocupaciones de los proyectos para generar beneficios. Será importante identificar las percepciones de los principales actores interesados, verificar estas percepciones *in situ*, y diseñar programas de apoyo para enfrentar las barreras y cambiar actitudes con información objetiva para atacar percepciones erradas.

⁶⁰ Gockowski, J., Nkamleu, G.B. y Wendt, J. 2001 Implications of resource-use intensification for the environment and sustainable technology systems in the Central African rainforest. *En*: Lee, D.R. and Barrett, C.B. (eds.) Tradeoffs or Synergies? Agricultural Intensification, Economic Development and the Environment. CAB International, Wallingford, UK.

