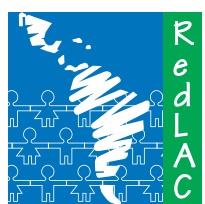


Los Roles de los Fondos Ambientales en REDD+

3

Proyecto de Capacitación de RedLAC para Fondos Ambientales



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Los Roles de los Fondos Ambientales en REDD+

3

Proyecto de Capacitación de RedLAC para Fondos Ambientales



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Ampliando el Financiamiento de la Conservación

La Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe - RedLAC - fue creada en 1999 y hoy reúne a 25 fondos de 15 países. Su misión es establecer un sistema eficaz de aprendizaje, fortalecimiento, capacitación y cooperación a través de una Red de Fondos Ambientales (FAs), destinada a contribuir para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la región.

Con el apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore y el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM), RedLAC inició su Proyecto de Capacitación con el objetivo de fortalecer a los FAs en el desarrollo de mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad, reduciendo su dependencia de las donaciones y apoyando la creación de nuevos FAs, mediante la sistematización y el intercambio de mejores prácticas operacionales.

Este proyecto, coordinado por el Fondo Brasileño para la Biodiversidad – Funbio – a nombre de los miembros de RedLAC, tiene el objetivo de promover la implementación de nuevas fuentes de ingresos en las carteras de los fondos, creando fuentes financieramente sostenibles para que estas instituciones inviertan en conservación. Teniendo la gestión del conocimiento como su centro, el proyecto va a sistematizar la información existente sobre distintos tópicos de interés para los FAs y construir nuevos contenidos basados en la experiencia colectiva de la comunidad de Fondos.

Este libro fue preparado para apoyar al tercer taller de la iniciativa de capacitación, enfocando los roles de los FAs en REDD+. Algunos Fondos Ambientales han desarrollado iniciativas relacionadas a REDD, aunque la mayoría no está involucrada en proyectos todavía. Este es el caso de Funbio y del Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, que comparten sus experiencias y esfuerzos más recientes en este libro. Funbio organizó este taller, en la ciudad de Itaipava, en Brasil, en los días 5 a 7 de julio de 2011.

Organización:



Patrocinado por:





Índice

5 Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal

19 Construcción de una estrategia nacional de REDD+

29 Financiamiento para REDD+

37 Estudios de Caso

53 Informe del taller

60 Bibliografía

Autores:

Paulo Moutinho

Oswaldo Stella

Simone Mazer

Ana Carolina Crisostomo

Juliana Splendore

Erika Pinto

Bernhard J. Smid

Mariana Christovam

Ricardo Rettmann

André Nahur

Autores de los casos:

Juana Camacho – Fondo para la Acción Ambiental y La Niñez

Ângelo dos Santos y Fernanda Barbosa – Funbio

Coordinación en Funbio:

Camila Monteiro

M934r

Los roles de los Fondos Ambientales en REDD+: proyecto de capacitación de RedLAC para fondos ambientales/ Paulo Moutinho, Oswaldo Stella y Simone Mazer. – Rio de Janeiro: RedLAC, 2011

Autores de los casos:

Juana Camacho – Fondo para la Acción Ambiental y La Niñez

Ângelo dos Santos y Fernanda Barbosa – Funbio

62p.; il, 29 cm.

I. Fondos Ambientales. 2. Capacitación.
3. REDD+. I. Moutinho, Paulo. II. Stella, Oswaldo.
III. Mazer, Simone.

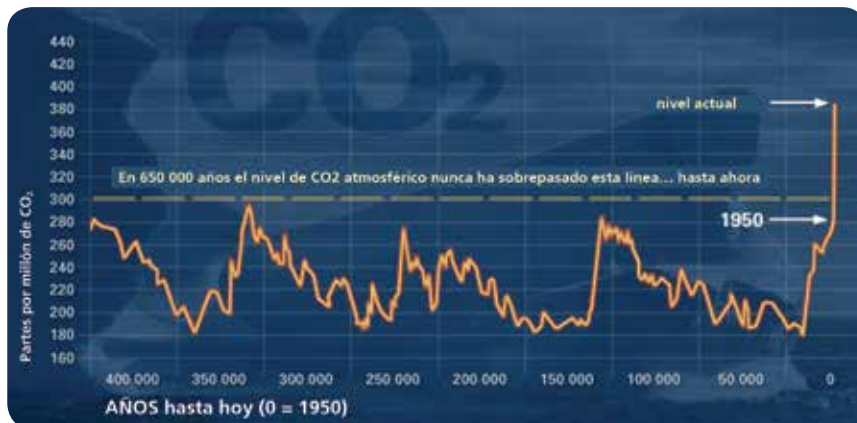
CDD 363.738



I. Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal

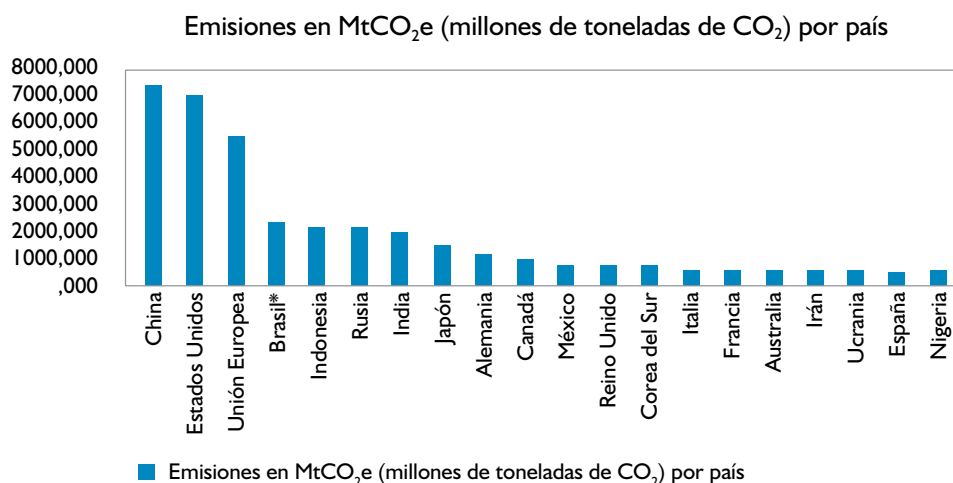
1.1 – Conceptos Básicos: REDD y REDD+

Los conceptos de cambio climático y calentamiento global se refieren al incremento, por encima del nivel normal, de la capacidad de la atmósfera para retener calor. Esto está sucediendo debido a un progresivo aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero en la atmósfera en los últimos 150 años. Tal aumento ha sido provocado por las actividades del hombre que producen emisiones excesivas de contaminantes a la atmósfera. Este aumento en el efecto invernadero podrá tener consecuencias serias para la vida en la Tierra en un futuro cercano, como veremos más adelante (Pinto et ál., 2010).



Este gráfico, basado en la comparación de muestras atmosféricas contenidas en núcleos de hielo y medidas más recientemente, nos ofrece evidencias de que la concentración de CO2 atmosférico ha aumentado desde la revolución industrial. (Fuente: NOAA)

Históricamente, los países industrializados han sido los responsables de la mayor parte de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), especialmente debido a la quema de combustibles fósiles. En 2006, China superó a los EUA con la emisión de 1660 millones de toneladas de carbono y se convirtió en el líder de las emisiones mundiales (20 % del total) por quema de combustibles fósiles (Boden et ál., 2006). Actualmente, entre los cinco mayores países emisores del mundo, tres son países en desarrollo. Brasil e Indonesia también están entre los líderes debido a las emisiones derivadas de cambios en el uso del suelo (60 % del total mundial, 2000-2005).



Fuente: World Resources Institute/CAIT. Disponible en <http://cait.wri.org> (es necesario registrarse para acceder a estos datos).

* El valor referente a las emisiones brasileras usado por la WRI/CAIT (2855,90 Mt CO₂ eq) fue reemplazado por el que se presentó en 2010 en la 2ª Comunicación Nacional de Brasil a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Capítulo 2: Inventario brasilerño de emisiones antrópicas por fuentes y remociones por sumideros de gases de efecto invernadero por gas).

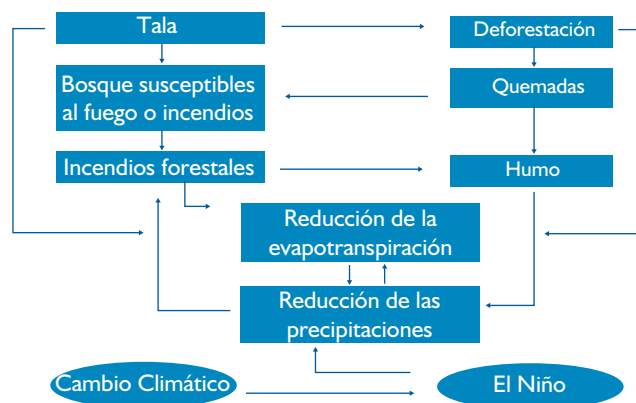
Los cambios en el uso del suelo representan el 12 % de las emisiones globales, o sea, 1200 millones de toneladas de carbono anuales, frente al 88 % procedentes de la quema de combustibles fósiles (Le Quéré, 2009).

Juntos, los bosques del mundo absorben aproximadamente 1800 millones de toneladas de carbono por año (Houghton, 2003), y almacenan aproximadamente un cuarto de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en su biomasa.

Cuando ocurren cambios en el uso del suelo, es decir, cuando se incendia y destruye un bosque, dando lugar al establecimiento de pastizales, agricultura u otra forma de uso de la tierra, se produce la liberación a la atmósfera de una gran cantidad de carbono en forma de CO₂, contribuyendo de esta manera al calentamiento global (Pinto et ál., 2010). Se estima que en la década de los noventa se emitieron a la atmósfera 1600 millones de toneladas de carbono anualmente debido a los cambios en el uso del suelo (IPCC, 2007).

La deforestación, la explotación maderera y los incendios forestales asociados a los efectos de El Niño, cada vez más frecuentes e intensos, podrán hacer que aumenten significativamente las emisiones de carbono procedentes de cambios en el uso del suelo (Moutinho, 2006; Nepstad et ál., 2006). La siguiente figura muestra el círculo vicioso de empobrecimiento del paisaje amazónico a medida que aumentan los incendios forestales.

Relaciones entre usos diferenciados del suelo y cambios climáticos en la Amazonía Brasileña



Relaciones entre usos diferenciados del suelo y cambio climáticos en la Amazonía Brasileña

Fuente: Moutinho, P. 2006. Biodiversidade e Mudança Climática sob um Enfoque Amazônico. In: Rocha, C. et. al. Biologia da Conservação: Essências. São Carlos. RIMA.

En los últimos años, el reconocimiento por parte de los líderes mundiales de la necesidad de reducir drásticamente las emisiones causadas por cambios en el uso del suelo como una forma viable de mitigación de los cambios climáticos y de impedir el empobrecimiento de los ecosistemas tropicales ha establecido el concepto de REDD+ en la agenda mundial. Los países tropicales, líderes en emisiones por cambios en el uso de la tierra, comenzaron también a solicitar, no solo la inclusión de este tema en las discusiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), sino también el desarrollo de un mecanismo de compensación por la reducción de emisiones originadas de la deforestación.

1.2 - REDD+ y cambio climático: contexto histórico de los debates internacionales (la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su evolución hacia Cancún).

El concepto de REDD+ puede ser considerado el resultado de un intenso proceso de debate sobre la propuesta conocida como «reducción compensada de deforestación», presentada por vez primera por investigadores de IPAM y otras instituciones colaboradoras en la COP 9 en Milán, Italia, en 2003 (Santilli et ál., 2000). Según esa propuesta, los países en desarrollo con bosques tropicales que logren promover una reducción de sus emisiones nacionales procedentes de la deforestación recibirían una compensación financiera internacional correspondiente a sus esfuerzos. Esa propuesta de reducción compensada fue la base de los debates sobre REDD durante los siguientes años. El punto de la agenda «Reducir las emisiones de la deforestación en los países en desarrollo y enfoques para estimular acciones» fue introducido por primera vez oficialmente en la discusión de la Conferencia de las Partes en su 11.ª sesión en Montreal (diciembre de 2005), en donde, de forma similar a la propuesta de IPAM, se hizo una propuesta para abordar cuestiones similares por parte de la llamada Coalition of Rainforest Nations¹ o Coalición de Países con Bosques Tropicales, liderados por Papúa Nueva Guinea y Costa Rica. El argumento planteado es que los países tropicales son responsables por estabilizar el clima a través de sus bosques y, así, los costos para mantenerlos en pie deben ser divididos entre todos.

¹ <http://www.rainforestcoalition.org/eng/>

Un año más tarde, en la COP 12, en Nairobi, Nigeria (2006), el gobierno brasileño anunció públicamente una propuesta para tratar el tema de la deforestación, bastante similar a las anteriores, pero apoyando la creación de un mecanismo financiado solamente por donaciones voluntarias, excluyendo el mecanismo de créditos de carbono.

La COP 13, realizada en Bali, Indonesia, en 2007, culminó con la Decisión 1/ CP 13, conocida como «Hoja de ruta de Bali», para discutir cómo incluir el tema REDD en un mecanismo que será creado e implementado a partir del 2012, cuando termina el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto. Es imprescindible destacar que este mecanismo fue desarrollado para abarcar a los países en desarrollo que poseen bosques tropicales, permitiéndoles participar efectivamente de los esfuerzos globales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En un principio, la discusión sobre la deforestación evitada solo se centraba en el desarrollo de un mecanismo para reducir las emisiones de la deforestación (COP 11, 2005). En la COP 13, en 2007 la discusión incluyó la degradación de los bosques y la función de la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono en los países en vías de desarrollo. Los nuevos componentes incluidos en el concepto de REDD generaron el REDD+ (consulte el Plan de Acción de Bali, 2007).

En la COP 14 (Poznan, Polonia, 2008) los países continuaron trabajando en un nuevo acuerdo para discutirlo en Copenhague según lo establecido por el Mapa del Camino de Bali.

Ya en la COP 15 (Copenhague/ Dinamarca, 2009), el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) reconoció la importancia de promover en el ámbito de REDD, el manejo sustentable de bosques y los cobeneficios de REDD, incluyendo la biodiversidad. También reconoció la necesidad de la participación plena de los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales.

Entre las decisiones de la COP 16 (2010), en Cancún, México, el punto más desarrollado fue la sección C del bloque de mitigación del proyecto de decisión del Grupo de Trabajo sobre Acciones Cooperativas a Largo Plazo (AWG-LCA³, por sus siglas en inglés), encargado de definir «abordajes políticos e incentivos positivos sobre temas relacionados con la reducción de las emisiones por deforestación y degradación de los bosques, y el papel de la conservación, manejo sustentable de bosques y aumento de las reservas de carbono de los bosques (REDD+) en los países en desarrollo». Del mismo modo, el texto deja claro el papel de los países desarrollados en el mecanismo. Estos tendrán la responsabilidad de proporcionar apoyo financiero, además de lidiar con las actividades generadoras de deforestación en los países en desarrollo.

El acuerdo de REDD+ adoptado en Cancún también previó una forma de tratar los posibles riesgos. Se trata de sistemas nacionales para proveer informaciones sobre cómo las salvaguardas socioambientales, presentes en los Acuerdos de Cancún⁴, serán consideradas y respetadas en la implementación de las actividades de REDD+. Este sistema de información debe ser desarrollado por los países en desarrollo de acuerdo con las circunstancias nacionales. Deben acompañar las acciones, proyectos, programas y políticas de REDD+ en el ámbito nacional, al mismo tiempo involucrando a los estados, municipios y comunidades. Además, el texto del acuerdo prevé una sección específica (E) sobre las «consecuencias sociales y económicas de las Medidas de Respuesta al Cambio Climático», es decir, medidas de mitigación de los cambios climáticos (incluyendo acciones de REDD+).

REDD es la sigla para «Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques». Según el concepto adoptado por la Convención de la ONU sobre el Cambio Climático, se refiere a un mecanismo que permite compensar a quienes reduzcan la emisión de gases efecto invernadero por deforestación y degradación de los bosques.

Tras crear ese concepto, la Convención incluyó también en su definición actividades relacionadas a la conservación forestal, al manejo sustentable de los bosques y al aumento de las reservas de carbono en países en desarrollo. Con esos nuevos componentes surgió el concepto de REDD+ o REDD plus.

Cuadro 1: definición de REDD⁵ y REDD+⁶

² Párrafo 11 de la Decisión 2/ COP 13.

³ http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

⁴ Sepa más sobre la COP 16 en: <http://www.ipam.org.br/blogs/Resultados-dos-acordos-de-Cancun-para-o-REDD-que-queremos/72> e <http://www.cc2010.mx>.

⁵ http://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/4123.php

⁶ <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awgla6/eng/misc04p02.pdf>

1.3 - Cuestiones legales internacionales y nacionales. La necesidad de marcos legales para permitir los proyectos y programas de REDD+. Regímenes internacionales, subnacionales y nacionales. Acuerdos bilaterales de REDD+.

A pesar de la creciente atención dada al desarrollo de un sistema global y de sistemas nacionales de REDD+, todavía se discuten diversas cuestiones sobre la implementación de dicho mecanismo. Existe una serie de cuestionamientos sobre: (i) la capacidad de que el mecanismo mida de forma exacta las reducciones de las emisiones; (ii) de impedir la fuga de la deforestación hacia otras áreas que no estén cubiertas por los proyectos de REDD+; (iii) incertidumbre sobre la permanencia del carbono almacenado; (iv) la línea de base que deba utilizarse, y (v) la distribución de los beneficios procedentes de esos proyectos. Esos puntos críticos son fundamentales para asegurarnos la calidad de la aplicación de un mecanismo de REDD+. De este modo, se han considerado una serie de respuestas para solucionar los problemas identificados. La tabla 2 nos muestra un resumen sobre algunos puntos importantes que deben analizarse para facilitar la comprensión general de este mecanismo.

Tabla 2. Principales críticas y contracríticas sobre la viabilidad técnica de mecanismos de compensaciones por reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques

(REDD+) Crítica	Motivo	Contra crítica
Imposibilidad de monitorear la deforestación globalmente.	La mayoría de los países tropicales no poseen sistemas de monitoreo o, cuando los tienen, son inadecuados.	Existe un consenso entre los científicos que trabajan con teledetección acerca de que los avances en el área y los posibles acuerdos tecnológicos entre países pueden superar las innumerables barreras para el cálculo preciso de la deforestación tropical (Defries et ál., 2002).
Con la actual definición de lo que es un bosque resulta difícil evaluar las debidas dimensiones de las áreas cubiertas con bosques tropicales y cuáles deben ser monitoreadas para hacer el cálculo de las emisiones evitadas (Defries et ál., 2005; Moutinho & Santilli, 2005).	Según el Protocolo, el bosque es definido por el respectivo país hospedante dentro de variaciones de «un área de, por lo menos, 0,05 a 1 hectárea de árboles, con una cobertura boscosa de, al menos, 10 a 30 % y con árboles que puedan alcanzar de 2 a 5 m».	Existe un esfuerzo de varios países por alterar la definición de bosques asumida por el Protocolo de Kioto, que ha generado mucha polémica por obstaculizar la evaluación de las dimensiones de áreas elegibles y que, así, deben ser monitoreadas para la contabilización de las emisiones evitadas.
Muchas incertidumbres en las medidas de emisión de carbono por deforestación.	Hay una variación enorme en la biomasa forestal en los trópicos, incluyendo la dificultad de evaluar el carbono almacenado por las raíces.	Las medidas de las reservas de carbono forestal son dificultosas, pero ya existen bancos de datos con medidas «espacializadas» sobre la biomasa vegetal (Saatchi et ál., 2007). También hay nuevos satélites, como el ALOS, que pueden medir biomasa de bosque tropical (Kellndorfer et ál., 2007). Finalmente, siempre es posible, bajo la orientación del IPCC, que los países asuman alguna estandarización que les permita aceptar las imprecisiones inherentes a las medidas.
La adicionalidad no se confirma en la reducción de deforestación.	Existe incertidumbre de que las reducciones de deforestación puedan derivarse de acciones directas de mitigación. En muchos casos, se da una reducción de deforestación debido, por ejemplo, a la caída en el precio de las materias primas.	No hay indicios de que la deforestación tropical sufrirá una disminución significativa a corto plazo (décadas) (Soares et ál., 2006). Por lo tanto, cualquier reducción es, en sí, adicional.
Incertidumbres sobre la línea de base que debe adoptarse.	No hay todavía una definición sobre la línea de base. Se puede adoptar tanto una línea de base futura o histórica. O sea, reducir la deforestación prevista en el futuro (basándose en proyecciones futuras) o reducir la deforestación a tasas más bajas que aquellas registradas en el pasado.	Si REDD+ es un mecanismo que compensa a los países por sus esfuerzos de reducción de la deforestación, como parece ser la tendencia en los debates de la CMNUCC, entonces deberá ser adoptada una línea histórica (Santilli et ál., 2005), pues el cálculo estará basado en datos registrados y no proyectados. Es lo que se hace, por ejemplo, en el Fondo Amazonía. Este raciocinio funciona bien para los países con altas tasas de deforestación, pero no para aquellos que no deforestan, como es el caso de Guyana y Gabón, por ejemplo, con tasas de deforestación por debajo de 0,2 % por año (FAOSTAT, 2008). En este caso, existen sugerencias para esquivar esa situación, como la propuesta de «Reservas, Flujo y Metas», recientemente sometida a la CMNUCC (Cattaneo, no publicado).

(REDD+) Crítica	Motivo	Contra crítica
Falta de tecnologías o metodologías para controlar la «fuga».	La deforestación evitada en un local puede ser «trasladada» a otro donde una acción de REDD+ no esté presente.	Considerando que REDD+ tiende a compensar a los países, las reducciones deberán ser contabilizadas nacionalmente o regionalmente, disminuyendo así el riesgo de fuga. La fuga de la deforestación de un país a otro puede darse, pero la adhesión de muchos países de una misma región geográfica a un mecanismo de reducciones compensadas disminuye esta probabilidad. Además, a diferencia de proyectos de MDL, la deforestación no se «fuga» hacia los sectores de energía o transporte (Santilli et ál., 2005; Schlamadinger et ál., 2005). Finalmente, algunos estudios (Soares Filho et ál., 2010) ofrecen herramientas para evaluar la fuga, utilizando modelos de simulación de deforestación.
La garantía de permanencia no se aplica a REDD+ y emisiones asociadas.	Los beneficios de la deforestación evitada en una región dada hoy pueden perderse en el futuro si una perturbación natural o la acción predatoria del hombre destruyen el bosque.	El tratamiento de la permanencia estaría garantizado por un dispositivo a través del cual los países participantes que aumenten la deforestación (emisiones) por encima de su línea de base pasarían a asumir el excedente emitido como meta de reducción obligatoria en el futuro. Además, asumiendo la existencia de créditos de carbono para REDD+, se podría garantizar la permanencia haciendo una especie de «seguro». O sea, que solo una pequeña parte de la reducción obtenida sería comercializada. El resto quedaría como garantía de permanencia para los créditos generados.
REDD+ no puede generar créditos de carbono.	Existe el riesgo de inundar el mercado con carbono barato, tornando flexibles las reducciones de emisiones de los países ricos dentro de sus propios territorios. Existe la posibilidad de que se dé una reducción de emisiones en los países en desarrollo para permitir emisiones en los desarrollados.	La idea de inundación del mercado no se sustenta, pues basta determinar que la mayor parte (aproximadamente el 80-95 %) de las reducciones de los países desarrollados debe lograrse dentro de sus territorios. Además, los créditos de REDD+ solamente tendrían sentido si esos países asumieran metas obligatorias más ambiciosas que las que han venido anunciando. Finalmente, un sistema bancario donde los créditos de REDD+ podrían ser comercializados en el futuro y, no inmediatamente tras comprobar la reducción, también disminuiría el riesgo de «inundación».

FONTE: Moutinho et al, 2011

Ya existen diversos proyectos de REDD+ en desarrollo e implementación. En 2008 había 19 propuestas gubernamentales y 13 propuestas de grupos no gubernamentales para mecanismos de REDD+ registrados en la CMNUCC. Tales propuestas presentan diferentes alcances, niveles de referencia (o líneas de base), mecanismos de distribución de beneficios y fuente de recursos (tabla 3) (GCP 2008⁷).

Tabla 3. Parámetros de comparación entre diferentes proyectos de REDD+ (fuente: GCP, 2008).

Parámetro	Variaciones
Alcance	Emisiones por deforestación (RED) Emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD) Emisiones por deforestación, degradación de los bosques e incremento de las reservas de carbono.
Escala de referencia	Subnacional Nacional Global
Línea de base	Proyectada Histórica Actual
Distribución de beneficios	No explicitada Explicitada
Fuente de recursos	Mercado Fondos Híbrida

⁷ http://www.amazonconservation.org/pdf/redd_the_little_redd_book_dec_08.pdf

La tabla 4 sintetiza las iniciativas de REDD+ que ya se están desarrollando, que pueden auxiliar a países de América Latina a desarrollar sus regímenes de REDD+. En la parte IV se presentarán estudios de caso sobre algunas iniciativas de REDD en curso en países tropicales.

Tabla 4. Iniciativas en REDD+.

QUIÉN?	CUANDO? DONDE?	QUÉ?	DETALLES
Banco Mundial	COP 13 (2007)	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Facility) ⁸	Ayuda a países tropicales en la implementación de programas nacionales de REDD+
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	2008	Programa ONU-REDD (UN-REDD Programme) ⁹	ONU (FAO, PNUMA y PNUD): desarrollar y promover programas nacionales de REDD+ en países en desarrollo
Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES)	Brasil, agosto de 2008	Fondo Amazonía ¹⁰	Recaudación de recursos por medio de donaciones voluntarias para el financiamiento de actividades de REDD+
Banco Mundial	2009	Programa de Inversión Forestal (Forest Investment Programme) ¹¹	Apoyo a acciones de REDD+ en países en desarrollo y fortalecer esfuerzos para combatir las causas de la deforestación y degradación de los bosques.
58 ¹² países	Oslo, mayo de 2010	Asociación REDD+ (the REDD+ Partnership) ^{13 14}	Gobiernos concuerdan en adoptar las reglas establecidas por la Convención del Clima de la ONU para REDD+ en la liberación de recursos para los bosques tropicales sin que, tal esfuerzo tenga carácter de obligatorio.
Apoyado por FAO, PNUD y PNUMA ,	Octubre de 2009	Programa Nacional de Panamá	Ayuda al gobierno de Panamá a desarrollar un régimen de REDD+ efectivo. Los resultados esperados del programa son: 1) capacidad institucional para la coordinación eficiente y ejecución de un Programa de REDD+ en Panamá y 2) capacidad técnica para monitorear, medir, reportar y verificar la reducción de emisiones procedentes de la deforestación y de la degradación de los bosques.
Apoyado por FAO, PNUD y PNUMA	Diciembre de 2010	Programa Nacional de Indonesia	El objetivo del Programa Nacional de Indonesia es alcanzar la preparación para REDD+. Los tres principales resultados esperados son: 1) fortalecer la participación y el consenso entre diversas partes interesadas a nivel nacional; 2) demostración eficaz sobre cómo establecer un Nivel de Referencia y un sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) y sistemas de pagos justos basados en el sistema nacional de REDD+ y 3) capacidades establecidas para implementar REDD+ en niveles descentralizados. La duración del Programa es 20 meses, empezando en enero de 2010.

⁸ <http://www.forestcarbonpartnership.org>

⁹ <http://www.un-redd.org/>

¹⁰ www.fundoamazonia.org.br

¹¹ <http://www.climateinvestmentfunds.org>

¹² Angola, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, República Centro Africana, Chad, China, Colombia, Costa Rica, República Democrática del Congo, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Finlandia, Francia, Gabón, Gana, Guyana, India, Indonesia, Italia, Japón, Kenia, Laos, Malasia, Mali, México, Nepal, Holanda, Nigeria, Noruega, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, República del Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Singapur, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, España, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Uganda, Reino Unido, EUA y Vietnam.

¹³ <http://reddplusdatabase.org/>

¹⁴ <http://reddpluspartnership.org/en/>

1.3.1 - Un abordaje anidado para REDD+

La mayoría de las iniciativas de REDD desarrolladas actualmente están pensadas para el formato de proyectos individuales. Estos proyectos no tienen necesariamente una conexión con las metas provinciales y nacionales de reducción de emisiones de GEI ni ninguna obligación legal en la ejecución de principios y criterios socioambientales para su desarrollo.

El abordaje de REDD+ discutido en las próximas páginas sigue un abordaje denominado *anidado* (nested approach, en inglés), que orienta y regula un régimen nacional de REDD+, que a su vez organiza el mecanismo de REDD+ en una escala subnacional (normalmente al nivel de los estados o provincias). A partir del ámbito subnacional el mecanismo debería regular proyectos individuales de REDD+.

En esa estructura subnacional el gobierno del país debe establecer una estructura institucional de contabilización y monitoreo de emisiones de GEI y distribución de beneficios, que pueden generar créditos que serían intercambiados o vendidos en acuerdos bilaterales o internacionales. La contabilidad nacional estaría conformada por el conjunto de programas o proyectos desarrollados a nivel provincial (véanse modelos en la parte II), que constituirían el nivel subnacional de contabilidad de emisiones de GEI. Como condicionantes del sistema, las reducciones en las emisiones de GEI solo serían contabilizadas si sobrepasasen las metas establecidas para las provincias y para el país en su conjunto (Baker & McKenzie 2010).

Este régimen *anidado* de REDD+ tiene la ventaja de reducir las fugas de deforestación entre provincias, involucrar a los gobiernos nacional y provincial en el proceso político y económico y puede organizar y atraer grandes inversiones internacionales. Además, este abordaje permite una distribución más equitativa y transparente de los beneficios procedentes de iniciativas de REDD+.

El abordaje anidado requiere de la creación de mecanismos institucionales de gobernanza para la gestión de los incentivos financieros, con reglas claras de distribución de beneficios, mecanismos tecnológicamente y metodológicamente precisos para el monitoreo de las reducciones de emisiones de GEI y de cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales, incluidos en el concepto de REDD+. Un abordaje de REDD+ como este exige que el país establezca referencias para reducción de las emisiones, defina cuál será la unidad subnacional en la que el sistema se basará, calculando así las referencias para emisiones subnacionales y nacionales.

La parte II de este material presenta dos modelos y estructuras institucionales propuestos por el IPAM para discusión de un régimen nacional de REDD+. Este régimen fue pensado inicialmente para el caso de Brasil, sin embargo puede ser adaptado para otros países.

En el ámbito práctico, ya están en funcionamiento dos iniciativas que incluyen la escala subnacional de distintos países. El GCF es una colaboración subnacional entre 15¹⁵ estados y provincias de los EUA, Brasil, Indonesia, Nigeria y México que busca desarrollar reglas y capacidades a fin de integrar acciones de REDD+. El GCF fue creado a través de memorandos de entendimiento durante la primera *Governor's Global Climate Summit*, en noviembre de 2008 en Los Ángeles. Su objetivo inicial era compartir experiencias y mejores prácticas en torno a REDD+ y otras actividades forestales, así como orientar a los tomadores de decisiones para que integren esas acciones emprendidas entre los estados participantes. Los principales resultados de GCF fueron: el compromiso de las partes interesadas en las acciones de reducción de la deforestación, el desarrollo de sistemas subnacionales de REDD+ y el progreso en la búsqueda de oportunidades de financiamiento para REDD+.

En 2011, el GCF pretende seguir las acciones emprendidas en cuatro grupos de trabajo sobre: 1) el desarrollo de sistemas subnacionales de REDD+; 2) el establecimiento de un fondo de GCF para actividades e iniciativas de REDD+; 3) la construcción de un banco de datos con actividades de REDD+ en el ámbito de GCF; 4) estrategias de comunicación para incentivar la participación de partes interesadas y apoyar a los gobiernos federales en el desarrollo de iniciativas de REDD+ relacionadas a los esfuerzos subnacionales.

La otra iniciativa de acuerdo subnacional internacional se da entre California (EUA), Chiapas (México) y Acre (Brasil). Estos estados firmaron un memorando de entendimiento para crear un grupo de trabajo subnacional para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) a través de un régimen de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos, el denominado *cap and trade*. Este grupo va a elaborar recomendaciones para programas de *cap and trade* entre California y países que tengan créditos procedentes de REDD+ hasta octubre de 2011.

¹⁵ Entre estos estados están: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso y Pará (Brasil); Central Kalimantan, East Kalimantan, West Kalimantan, Papúa y Aceh (Indonesia); Chiapas y Campeche (México); Cross River State (Nigeria); y California, Illinois (EUA).

1.4 - Oportunidades y dificultades de implementar el mercado REDD+

Los mecanismos de REDD+ son una importante estrategia para mitigar los impactos del cambio climático después del 2012, cuando termina el primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto. El éxito de este mecanismo depende de la creación de un esquema de financiamiento adecuado y viable en términos de valores, que sea sustentable en largo plazo.

En la COP 13, realizada en Bali (Indonesia), la CMNUCC optó por un sistema de financiamiento para inversiones en acciones de mitigación y adaptación a los cambios climáticos (CMNUCC, 2007). En el ámbito del grupo de trabajo AWG-LCA, las discusiones sobre financiamientos se centraron en tres elementos de un mecanismo financiero: generación de recursos, transferencia de recursos y gobernanza de los acuerdos institucionales.

Se han venido sugiriendo varios mecanismos para financiar acciones de REDD+, incluyendo mecanismos de mercado, fondos, y combinaciones de ambos, con una participación diversa de inversionistas privados y públicos de países desarrollados y en desarrollo. El papel del mecanismo de mercado en la implementación de un régimen de REDD+ es bastante controversial, ya que puede generar conflictos y dificultades en relación con la disputa por la propiedad de los créditos de carbono y exige reformas políticas e institucionales que pueden retrasar el desarrollo e implementación del proceso.

Los críticos de la estrategia de mercado argumentan que el financiamiento a través de fondos gubernamentales y particulares es más estable que mediante el mercado. Por otro lado, aquellos que tienen una posición favorable frente a los mecanismos de mercado argumentan que este mecanismo posibilita una rápida implementación del régimen de REDD+, con potencial de financiar iniciativas a gran escala, lo que no sucede con los fondos, y que también reduciría los costos de gestión del mecanismo.

El Acuerdo de Cancún (2010) propuso la división de las actividades de REDD+ en tres fases: (1) capacitación y preparación, implementación de políticas y medidas nacionales, también denominada *readiness* (2) profundización de la construcción de capacidades e implantación de requisitos técnicos, así como actividades demostrativas que puedan tener resultados mensurables, y (3) la implementación plena con resultados que puedan ser medidos, reportados y verificados (CMNUCC, 2010). Cada una de esas fases requerirá diferentes tipos y montantes de financiamiento. Se estima que para actividades de *readiness* (fase 1) serán necesarios de 340 millones a 2300 millones de USD en cinco años para 25 naciones con bosques tropicales. El costo de la fase 2, en que participarían 40 países, está estimado en 4000 millones de USD en cinco años (Parker et ál., 2009).

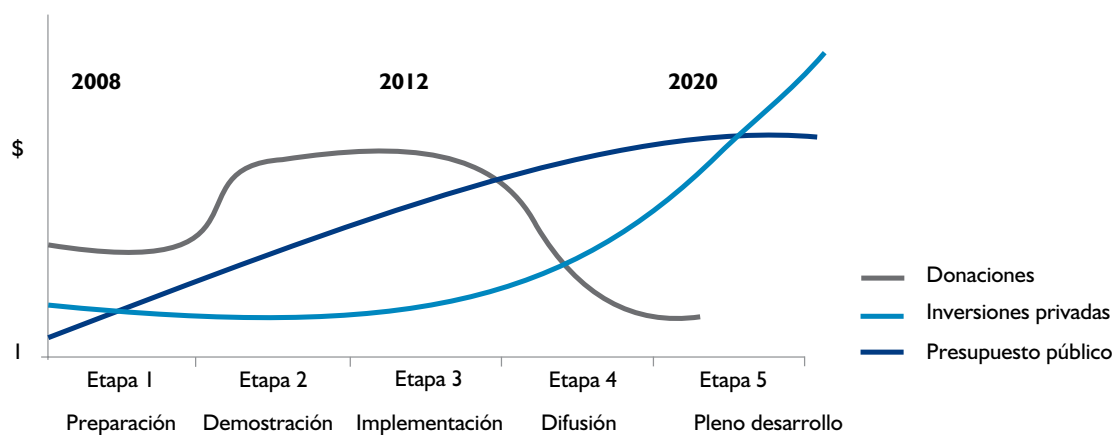
Estas estimaciones tienen un alto grado de imprecisión, ya que están basadas en historiales de financiamiento que reflejan la disponibilidad de fondos en vez de necesidades efectivas (Angelsen et ál., 2009). Las evaluaciones de costos para la fase 3, de implementación en gran escala de REDD+, generalmente se basan en costos de oportunidad que un país tendrá que manejar al no deforestar las tierras. Estos modelos tratan de dar una estimativa de los ingresos que un país en desarrollo recibiría en caso de ausencia de mecanismos REDD+. No obstante, los modelos de costo de oportunidad han sido criticados por su incapacidad de tomar en cuenta otros factores, tales como el uso de métodos alternativos en la reducción de la deforestación, como una moratoria en la construcción de carreteras, embargos de productos procedentes de áreas deforestadas ilegalmente y el aumento en la capacidad de aplicar las leyes forestales (Busch et ál., 2009).

Los costos de transacción varían de acuerdo con el tipo de financiamiento a ser implementado. Estos costos se refieren a: (i) monitoreo, reporte y verificación (MRV); (ii) costos de mitigación de los riesgos inherentes a cada tipo de financiamiento; y (iii) costos de elaboración del proyecto, monitoreo social y costos legales y contractuales.

Los costos de MRV acompañan a un proyecto hasta que finalice e incluyen costos para verificar las reducciones de emisiones y reportarlas a la CMNUCC, o a otro financiador. Los costos de monitoreo implican inversiones en tecnología y estrategias de valores y suelen ser elevados. Estos costos deben también contemplar estrategias participativas a nivel local, involucrando a las comunidades en el área de influencia del proyecto. Finalmente, los costos de elaboración del proyecto incluyen todos los costos en los cuales un proyecto incurre desde su creación hasta la última fase del ciclo del proyecto (verificación y reporte de las últimas reducciones de emisión), incluyendo: la elaboración del Documento de Diseño de Proyecto (PDD, por sus siglas en inglés), validación, auditoría, registros nacionales e internacionales, ventas (presentaciones, contratos, liquidación) y costos legales. Una vez implementado el proyecto, será necesario establecer un monitoreo de las repercusiones sociales.

Otro abordaje para la implementación de iniciativas de REDD+ es presentado por el informe del *Forum for the Future* (Forest Investment Review, 2009). En este abordaje, las etapas de implementación de un mecanismo de REDD+ se dividen en cinco niveles, con diferentes necesidades de financiamiento para cada uno.

Relación entre etapas de REDD+ y financiamiento



Las etapas 1 y 2 serían correspondientes a las fases 1 y 2 de la propuesta de ONU-REDD, que incluyen definir niveles de referencia, establecer diálogos, crear metodologías de monitoreo, verificación y reporte, desarrollar procesos de participación, crear instituciones, además de la implementación de proyectos pilotos y de la creación de medidas y políticas a nivel federal y nacional.

En las etapas 3, 4 y 5, que corresponden a la etapa 3 de ONU-REDD, el régimen de REDD+ comienza a consolidarse y existen menos riesgos para inversionistas privados. Los recursos procedentes del presupuesto público también están más estructurados y esas fases se caracterizan por actividades de implementación a gran escala, donde los métodos desarrollados en las etapas 1 y 2 son difundidos y perfeccionados, hasta que el régimen alcance una mayor madurez.

1.5 - Fuentes de financiamiento para proyectos de carbono

Los instrumentos de mercado existentes actualmente para comercializar créditos de carbono son: (i) mercados de carbono regulados por la CMNUCC y (ii) los mercados voluntarios.

Mercados de carbono regulados por la CMNUCC

Dentro del Protocolo de Kioto se establecieron tres mecanismos de flexibilización con el fin de estimular los países del Anexo I a alcanzar parte de sus metas según se describe más abajo. Esos mecanismos son la base del mercado de carbono voluntario regulado por reglas internacionales definidas por la CMNUCC en el Protocolo de Kioto.

Los tres mecanismos de flexibilización son los siguientes:

a) Comercio de emisiones (CE)

El comercio de emisiones está restringido a países del Anexo I y está basado en un programa de limitación y comercialización de carbono, también conocido como *cap and trade*. En ese caso, el administrador del sistema emite una cantidad límite de permisos de emisión, las *unidades de cantidad atribuida* (UCA), que juntas totalizan la meta de reducción de lo establecido por las partes. De esa forma, países o empresas obtienen el derecho de emitir toneladas de CO₂ (t CO₂), equivalentes a las UCA que poseen. Para alcanzar las metas de reducción, las instituciones pueden disminuir su emisión o comprar más permisos de instituciones que reduzcan sus emisiones por debajo de sus metas.

b) Implementación conjunta (IC)

Mecanismo en el cual los países del Anexo I pueden actuar en conjunto para alcanzar sus metas. De esta manera, si un país no consigue reducir suficientemente sus emisiones, puede firmar un acuerdo con otro país que también sea del Anexo I para ayudarse mutuamente en ese objetivo.

El mecanismo de implementación conjunta permite de manera flexible y con eficiencia en costos que un país pueda alcanzar sus metas de reducción, mientras que el país hospedante se beneficia de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología.

Un proyecto de esta naturaleza debe proporcionar una reducción de emisiones por fuente o un aumento de las remociones por sumideros, que sea adicional al que se daría si no se hiciera nada.

c) Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

Este mecanismo permite proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo que no tengan metas de reducción de emisiones en el ámbito del Protocolo de Kioto. Estos proyectos pueden transformarse en reduc-

ciones certificadas de emisiones (CER, por sus siglas en inglés), que representan una tonelada de CO₂ equivalente, que pueden ser negociados con países que tengan metas de reducción de emisiones dentro del Protocolo de Kioto (países del Anexo I).

Los proyectos MDL pueden ser implementados en los sectores energético, de transporte y forestal. En el sector forestal solamente se puede optar a actividades o proyectos de reforestación y forestación. Este mecanismo estimula la reducción de las emisiones pues da flexibilidad a los países industrializados para que puedan cumplir sus metas de reducción, mientras estimula la transferencia de tecnología y la participación de la sociedad en los países en desarrollo.

Los proyectos deben ser calificados por un sistema de registro público riguroso, que fue desarrollado para asegurar que los proyectos sean reales, verificables, reportables y adicionales a lo que ocurriría sin la existencia del proyecto. Para que sean considerados elegibles, los proyectos deben primero ser aprobados por la Entidad Nacional Designada de cada país, que en el caso de Brasil es la Comisión Interministerial de Cambio Climático, formada por representantes de once ministerios.

En todo el mundo, un total de 7684 proyectos están en alguna etapa del ciclo de proyectos MDL, 3192 han sido registrados por la Junta Ejecutiva del MDL. Brasil ocupa el tercer lugar en número de actividades del proyecto y el potencial de reducción de emisiones, lo que representa 410 568 728 t CO₂ eq, o el 5 % de las reducciones de las emisiones globales (MCT, 2011). Es importante recordar que los sistemas de comercio de carbono imponen límites cuantitativos para la adquisición de créditos de carbono derivados de IC y MDL, y la mayor parte de los esfuerzos para alcanzar las metas de reducción de emisiones deben proceder de medidas nacionales, realizadas en los propios países signatarios del Protocolo (CGEE 2010).

Más allá del mercado de Kioto, otros mercados regulados también fueron creados con sus propios esquemas de metas obligatorias y regulaciones, como la Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (RGGI), la Iniciativa Climática Occidental (WCI) y el Programa de Reducción de Gases de efecto Invernadero de Nueva Gales del Sur (NSW GGAS). Es importante señalar, sin embargo, que los principales mercados de carbono están bajo el Protocolo de Kioto; entre ellos se encuentra el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS), que representa por sí solo el 72 % del mercado mundial del carbono, con un total de 4811 Mt CO₂ eq y 126 346 000 USD (CGEE 2010) (figura 3.1).

La Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI) es un sistema de cap and trade entre estados del noreste de los EUA, que se comprometieron a reducir las emisiones de energía en 10 % hasta el año 2018. La Iniciativa Climática Occidental (Western Climate Initiative, WCI) comprende siete estados norteamericanos y cuatro provincias de Canadá para la reducción de emisiones en un 15 %, también a través de un sistema de cap and trade. El Esquema de Reducción de GEI de Nueva Gales del Sur (New South Wales Greenhouse Abatement Scheme (NSW GGAS) es un régimen obligatorio iniciado en Australia antes de la ratificación del Protocolo de Kioto y diseñado para buscar la reducción de emisiones del sector energético a través de proyectos de mitigación.

Figura 3.1. Mercados de Carbono Voluntarios y Regulados. Volumen y valor en los diferentes sistemas de comercio de carbono.

	2007		2008	
	Volumen (MtCO ₂ e)	Valor (MUS\$)	Volumen (MtCO ₂ e)	Valor (MUS\$)
Proyectos basados en transmisión				
MDL Primario	552	7433	389	6519
MDL Secundario	240	5451	1072	26277
IC	41	499	20	294
Mercado Voluntario	43	263	54	397
Sub-total	876	13646	1535	33487
Mercado de Permisos				
EUA ETS	2060	49065	3093	91910
NSW GGAS	25	224	31	183
CCX	23	72	69	309
RGGI	na	na	65	246
UQAs	na	na	18	211
Sub-total	2108	49361	3276	92859
TOTAL	2984	63007	4811	126346

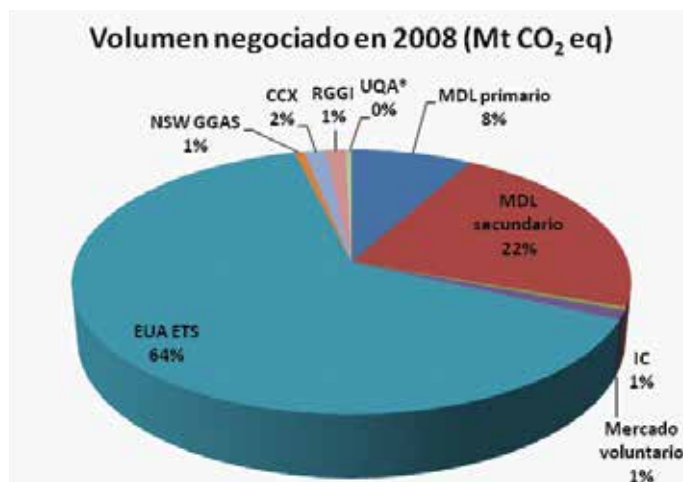
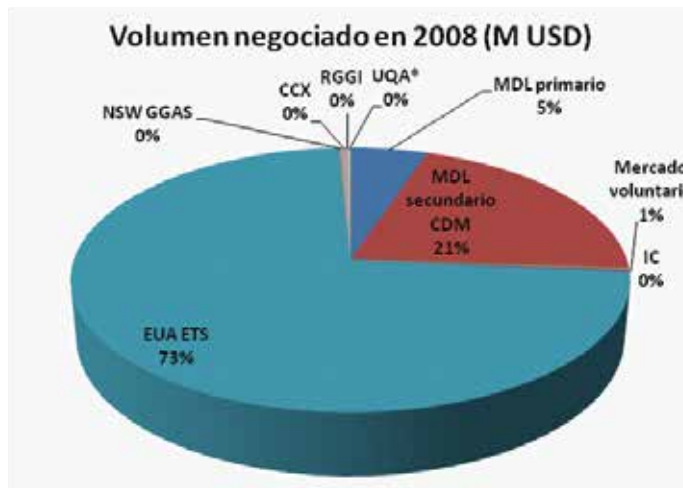
En sistemas de cap and trade se generan certificados llamados unidades de cantidad atribuida (UCA) a partir de la emisión de una cantidad limitada de derechos de emisión.

Fuente: CGEE (2010)

¹⁸ Para mais informações, ver: <http://www.pointcarbon.com/>

¹⁹ <http://www.chicagoclimatex.com/>

²⁰ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm



Además de los mercados obligatorios mencionados anteriormente, existe también una regulación de los mercados de afiliación voluntaria, como el Chicago Climate Exchange (CCX). CCX es la primera bolsa de comercio de gases de efecto invernadero de certificados de reducción de emisiones. Las empresas miembros firmaron acuerdos jurídicamente vinculantes para reducir sus emisiones en un 6 % por debajo de la línea de base (1998-2001).

Mercados voluntarios

En el mercado voluntario de carbono, también conocido como mercado de carbono over the counter (OTC)¹⁶, los compradores no tienen metas obligatorias de reducción y las empresas pueden utilizar el mecanismo como parte de su responsabilidad social corporativa o estrategia de márketing. Además, no hay derechos de emisión negociables (UCA), pues no es un sistema de cap and trade. Los créditos de carbono se generan a partir de los mecanismos basados en proyectos adicionales y voluntarios de compensación. Los proyectos voluntarios de compensación son auditados por consultores independientes basados en los estándares de carbono. Sin embargo, el mercado voluntario es muy susceptible a la dinámica de la economía global, ya que los compromisos de reducción de emisiones son voluntarios y existe el riesgo de ser abandonados en tiempos de crisis. En 2008, el mercado voluntario de carbono representó el 3 % del mercado total de carbono (CGEE, 2010).

En Brasil se ha discutido la posibilidad de implementación de un sistema de cap and trade entre los estados de las regiones Sudeste y Norte. Los estados de la región Sudeste son actualmente grandes emisores de GEI, a través de los sectores de la industria, el transporte y la energía. Por otro lado, los estados de la región Norte todavía poseen grandes reservas forestales y se presentan como áreas favorables para el establecimiento de un régimen de REDD+. Esta podría ser también una posibilidad para que los países tropicales desarrollen sus mercados internos de carbono, estimulando la reducción de emisiones nacionales de GEI de una manera menos costosa que la de renovación de la matriz en energética e industrial.

¹⁶ Para más información, acceda a <http://www.pointcarbon.com/>

1.5.2. Fondos

Además de los mecanismos de mercado, otras fuentes de financiamiento de REDD+ proceden de donaciones, préstamos, financiamientos y presupuestos públicos. El volumen actual de recursos que ya está disponible para REDD+ totaliza 4000 millones de USD, de un total de 38 000 millones de dólares destinados a la mitigación del cambio climático global. Otros 3800 millones de dólares están siendo destinados a la adaptación. Actualmente hay registrados 24 fondos internacionales para REDD+¹⁷, en su mayoría con recursos parcial o totalmente originarios de asistencia de desarrollo oficial. Tales recursos son la suma de fondos multilaterales y bilaterales ya disponibles para REDD+, que serán discutidos en la parte III.

1.6. El rol de América Latina en REDD+

Más de dos tercios del potencial de emisiones de GEI en el mundo están en los bosques de los países en desarrollo, donde mecanismos de REDD+, incluyendo aforestación, reforestación y manejo forestal, pueden mitigar 70 % de este total. Un tercio del potencial de mitigación está localizado en América Latina y el Caribe, debido a las altas tasas de deforestación en esa región. (IPCC 2007). La política de REDD+ en la región presenta diferentes grados de desarrollo. Si bien por un lado esa política ha permitido el aprendizaje en la esfera nacional y subnacional, por otro lado, revela los desafíos que deben ser enfrentados.

En Brasil, diversos elementos han avanzado en años recientes, en el ámbito federal, haciendo posible la elaboración de una estrategia nacional de REDD+. La mayoría de esos elementos será descrita en la próxima sección, en la que Brasil servirá como ejemplo para el desarrollo de una estrategia nacional de REDD+. Además, a nivel de los estados, muchos estados brasileños en la región amazónica desarrollaron sus propias metas y programas para reducir la deforestación. De este modo, el estado que presentó el mayor progreso es Acre, que ha creado el Sistema Estatal de Incentivos a los Servicios Ambientales (SISA), el Programa de Incentivos por Servicios Ambientales (ISA Carbono) y otros Programas de Servicios Ambientales y Productos Ecosistémicos. El establecimiento del SISA sirvió de apoyo para el histórico memorando de entendimiento de cooperación ambiental firmado con California (EUA) y Chiapas (México), que citamos anteriormente, y que sirvió como modelo al Gobierno del estado de Amazonas para implementar su propia legislación de servicios ambientales (actualmente en consulta pública en la página web de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Amazonas¹⁸). El caso del Acre será presentado más detalladamente en la parte IV de esta publicación. Es necesario destacar que el Amazonas fue el primer gobierno subnacional de América Latina que implementó un proyecto de REDD+, en la Reserva de Desarrollo Sustentable de Juma¹⁹.

Entre los países de América del Sur, Perú se destaca en la elaboración de políticas de control de la deforestación y REDD+. La alianza entre el gobierno del departamento de Madre de Dios y el estado brasileño de Acre se considera estratégica para los dos gobiernos, por permitir un mayor intercambio en la consolidación de un sistema integrado de monitoreo, verificación y reporte de acciones de REDD+ que serán desarrollados. Además, existe la posibilidad de establecer relaciones comerciales de créditos de carbono, como un mecanismo de *cap and trade*²⁰ subnacional. El gobierno central peruano también está apoyando las políticas ambientales y el desarrollo de REDD+ en el país (R-PP: Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness), que fue presentado públicamente en marzo de 2011; y el Ministerio de Medio Ambiente (MINAM), creado en 2008, está trabajando en la implementación de una política nacional de REDD+, con el apoyo del Banco Mundial, a través del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Facility o FCPF, www.forestcarbonpartnership.org). Se crearon grupos de trabajo interministeriales con la participación de representantes de la sociedad civil (Grupo Técnico Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación o GTREDD y Grupo REDD Perú - Mesa REDD).

Durante la COP 14, el Gobierno del Perú presentó la propuesta de conservar 54 millones de hectáreas de bosques, y alcanzar la deforestación cero hasta el año 2021. Para lograr esta meta, es necesario desarrollar políticas subnacionales como las desarrolladas en el departamento de Madre de Dios. Actualmente, se estima que hay 45 proyectos de REDD+ en todo el Perú, de los que solo 25 siguen criterios de medición, reporte y verificación (MRV, por sus siglas en inglés).

¹⁷ <http://www.climatefundsupdate.org/listing>

¹⁸ <http://www.fas-amazonas.org/pt/secas/projeto-juma/projeto-rds-do-juma>

¹⁹ Cap and trade es un mecanismo de mercado que crea límites para las emisiones de GEI para un determinado sector (por ejemplo, la industria). A partir de esos límites, se emiten los llamados permisos de emisión (o allowances, en inglés). A partir de ahí, cada industria (tomando el ejemplo anterior) define como mantendrá su emisión dentro del límite impuesto. Si una industria eficiente logra emitir un volumen de gases muy por debajo del nivel estipulado para ella, tendrá un excedente (cotas) que podrá ser «vendido» para que otra industria, que no cumplió con sus límites de emisión, pueda estar dentro de este límite.



A diferencia de Brasil y Perú, que están implementando en el ámbito nacional y subnacional legislaciones específicas en relación a REDD+, Bolivia rechaza la premisa de comercialización de los servicios ambientales por considerar que el comercio de créditos de carbono reduce los bosques a meros sumideros de carbono, dificultando una visión ampliada sobre la importancia del bosque para la protección de los ecosistemas y para los pueblos que habitan en él.

En este contexto, Bolivia implementó la denominada Ley de la Madre Tierra, primera legislación en el mundo que reconoce derechos a la naturaleza iguales a los de los seres humanos. La Ley de la Madre Tierra establece 11 derechos para la naturaleza, entre ellos: el derecho a la vida; el derecho de la continuación de ciclos y procesos vitales libres de alteración humana; el derecho al agua y aire limpios; el derecho al equilibrio; y el derecho a que no se modifiquen genéticamente sus estructuras celulares.



II. Construcción de una estrategia nacional de REDD+

El mantenimiento a largo plazo del bosque existente depende de la consolidación de políticas públicas nacionales, de los estados y municipios. Los proyectos individuales no pueden alcanzar ese nivel de institucionalidad de manera aislada y tampoco logran responder de manera efectiva a las cuestiones fundamentales para la construcción de un modelo sólido de REDD+ relacionadas con la fuga de deforestación hacia otras áreas y la contabilidad de emisiones evitadas. Por lo tanto, la estrategia de REDD+ discutida en este documento se basa en la construcción de regímenes subnacionales de REDD+.

En Brasil, por ejemplo, existe un sofisticado sistema de monitoreo de deforestación en la Amazonía, creado por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE²¹), un conjunto de políticas estatales para reducir la deforestación, con metas cuantitativas, una legislación nacional para el cambio climático (la Política Nacional sobre el Cambio Climático o PNMC, por su sigla en portugués), que establece metas para las emisiones de gases de efecto invernadero, además de legislaciones internacionales y nacionales que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas²², un código forestal²³ y otras leyes importantes que regulan las unidades de conservación, la gestión de los bosques públicos²⁴, y la protección de los bosques y ecosistemas nativos en las «zonas de preservación permanente» (por ejemplo, las zonas ribereñas) como porcentaje de cualquier explotación de propiedad. Además, la sociedad civil brasileña desarrolló a través de discusiones públicas una serie de principios y criterios para el desarrollo de proyectos y programas de REDD+ en Brasil, para que se garantice la efectividad de la reducción de la deforestación, la conservación de la biodiversidad, con la garantía de los beneficios sociales de las poblaciones involucradas y de los derechos de los pueblos indígenas, de los pequeños propietarios rurales y de las comunidades locales²⁵.

Este conjunto de factores técnicos, legales y de control social contribuye a un ambiente favorable para el desarrollo de una estrategia nacional de REDD+ en Brasil. Los diferentes países tropicales necesitan desarrollar condiciones similares a estas para que puedan reunir igualmente los requisitos mínimos para el desarrollo de sus sistemas nacionales de REDD+.

²¹ INPE. «Projeto Desmatamento (PRODES): Monitoramento da Floresta Amazônica Por Satélite», <http://www.obt.inpe.br/prodes/>.

²² La Constitución Federal brasileña de 1988, art. 231 y 232, el Código Civil (Ley 10406/2002, el Estatuto de los Pueblos Indígenas (Ley 6001/1973), el Convenio 169 de la OIT proclamado en virtud del Decreto 5501/2004, la Ley Federal 5371/1967 que autoriza la creación de la Fundación Nacional Indígena (FUNAI, según su acrónimo en portugués) y el 4654/2003 decreto por el que se aprueba el estatuto de la FUNAI.

²³ Código Forestal (Ley Federal n° 4771/1965)

²⁴ Ley de Gestión de Tierras Públicas, n° 11284/2006; Sistema Nacional para las Unidades de Conservación (Ley Federal n° 9985/2000)

²⁵ http://www.observatorioREDD+.org.br/site/pdf/P&C_port.pdf

Es importante tener claro que una estrategia de REDD+ es uno de los instrumentos que forma parte de una estrategia nacional para alcanzar las metas de reducción de la deforestación, por lo que articularse con la PNMC. Para contribuir a la articulación de la política con un régimen nacional de REDD+, se establecieron fundamentos que puedan apoyar a la estructuración e implementación de un régimen que implemente la PNMC de manera efectiva y lleve al país a un nuevo modelo económico de baja emisión de carbono.

Fundamentos para una Estrategia Nacional de REDD+

1. REDD+ debe operar en una escala nacional

La existencia de uno o diversos proyectos locales para reducir las emisiones procedentes de la deforestación tendría poco o ningún efecto si la tasa de deforestación aumenta en el país. Por eso, un proyecto solo podrá contribuir efectivamente a la reducción de las emisiones nacionales si puede ser evaluado y está efectivamente alineado a un régimen nacional de reducción de emisiones. Para evaluar ese desempeño a escala nacional es necesario adoptar una línea de base o de referencia para contabilizar sus reducciones de emisiones por deforestación. Además, la constitución de líneas de base sólidas y una contabilidad de reducción de emisiones a escala nacional son cruciales para la utilización de mecanismos de mercado (generación de créditos) en un futuro régimen nacional de REDD+.

2. REDD+ debe ser protegido por una legislación forestal efectiva y permanente

Sin una inversión real en gobernanza ambiental por parte de los estados y del Gobierno federal y sin el respaldo de la legislación forestal federal los potenciales inversionistas nacionales o extranjeros en acciones de REDD+ no dispondrán de las garantías mínimas. Resulta crucial tratar este asunto para superar eventuales obstáculos relativos a la captación de recursos, ya sea vía fondos públicos o a través del mercado internacional de carbono.

3. Un régimen nacional de REDD+ debe incorporar planes a nivel de los estados para reducir la deforestación

Es fundamental el papel de los estados de la Federación en la composición de cualquier estrategia y régimen nacional de REDD+. Si la gestión forestal está centrada en los estados, estos serán determinantes en la gobernanza ambiental de un régimen nacional de REDD+. Los esfuerzos de los estados en la construcción de planes de combate a la deforestación (con metas) y en algunos casos, de planes de REDD+, demuestran su interés legítimo en contribuir a la construcción de un régimen nacional.

4. Los beneficios de REDD+ deben contemplar tanto las reducciones de emisiones (flujos) como la conservación del bosque (reservas)

Un mecanismo de REDD+, implica la reducción de emisiones (flujo) de GEI a la atmósfera procedentes de la deforestación y la compensación o canalización de incentivos financieros para los países que demuestren tales reducciones. Con todo, tal principio podrá generar un incentivo perverso: compensar solamente a aquellos que ya emitieron (deforestaron) en el pasado, dejando de lado a aquellos que siempre hicieron esfuerzos para la conservación forestal (mantenimiento de las reservas forestales de carbono). Por eso, un mecanismo de REDD+ debe incluir tanto las reducciones de emisiones como la conservación de las reservas de carbono forestal.

5. Debe establecerse previamente quiénes son los beneficiarios de un régimen de REDD+

En un régimen de REDD+, los beneficiarios serían aquellos que legítimamente tienen la responsabilidad de conservar o usar los bosques de forma sustentable, contribuyendo de forma concreta y comprobada, a la reducción de las emisiones por deforestación y degradación de los bosques. Esta definición amplía la visión de derechos sobre beneficios de un régimen de REDD+, pues a partir de esta, no solo los propietarios de tierras con sus debidos títulos, sino fundamentalmente los pueblos indígenas, las comunidades que viven de los productos forestales no maderables (comunidades «extractivistas») y tradicionales, los asentados, los agricultores familiares (con o sin título de tierras) y los poderes públicos estatales, centrales o municipales, en el caso de áreas protegidas, pueden beneficiarse igualmente.

En caso de que un régimen de REDD+ llegara a operar bajo mecanismos de mercado, generando créditos de carbono, será necesario comprender que su titularidad no estará solamente vinculada al factor «propiedad territorial» sobre el cual el bosque se insiere, sino también a la responsabilidad y a los derechos de acceso a los recursos forestales. Por lo tanto, la titularidad del crédito podría variar en función de la naturaleza del área sobre la cual serían implementados los programas y proyectos de REDD+. En tierras públicas no habitadas, la titularidad exclusiva sobre créditos eventualmente derivados de proyectos o programas sobre tal territorio sería del poder público. Por su parte, la titularidad es oportuna a los pueblos del bosque (pueblos indígenas, comunidades tradicionales que viven de los productos forestales no maderables y pequeños agricultores, en el caso de acciones que pretendan la reducción de deforestación o la conservación forestal, incluyendo el

manejo en territorios cuya protección derive del acto de creación de áreas protegidas o de reconocimiento de derechos de esos pueblos). No obstante, es discutible la tesis de que en los casos de territorios de poblaciones tradicionales haya de compartirse la titularidad con el poder público responsable de la gestión y la protección de las áreas.

6. Los beneficios de REDD+ deben ser repartidos de forma justa, equitativa y juiciosa

Aunque se tenga una perspectiva de aumento de recursos para REDD+ en el mundo, se ha hablado poco del modo en que los beneficios generados serán distribuidos y qué sectores de la sociedad deberían ser contemplados. Para que las estrategias de REDD+ tengan oportunidad de éxito, los criterios de repartición equitativa de los beneficios financieros generados deben ser discutidos de manera abierta y participativa, considerando el papel de las poblaciones que viven de los y en los bosques para la conservación forestal y la reducción de la deforestación, así como el papel de las propiedades privadas y de otras categorías agrarias (áreas protegidas, en el caso de Brasil, por ejemplo).

7. Todo régimen de REDD+ debe respetar los derechos de los pueblos del bosque

Uno de los principales temores referentes a REDD+ es que, al compensar a los actores que poseen los bosques, el mecanismo pueda estimular la especulación y el acaparamiento de tierras, en detrimento de las poblaciones tradicionales y los pueblos indígenas cuyos derechos a sus territorios aún no hayan sido reconocidos por el Estado. Esa preocupación procede en parte principalmente de los países con bosques tropicales donde esos derechos no están asegurados. En todo caso, tales derechos deben ser reafirmados a través de aclaraciones y consultas realizadas con líderes de movimientos sociales para que se garantice su participación activa en el desarrollo de principios y criterios que atiendan a sus intereses.

8. Una estrategia de REDD+ no debe ignorar el potencial de inversión vía el mercado de carbono

En este aspecto, debe haber cautela en relación a la posibilidad de que se generen créditos de carbono a partir de REDD+, ya que estos podrían ser utilizados por países desarrollados o empresas para cumplir parte de sus metas (obligatorias) de reducción de emisiones. Sería como reducir emisiones en los países en desarrollo para continuar permitiendo emisiones en los desarrollados. Es necesario determinar que la mayor parte (en torno al 80-95 %) de las reducciones de los países desarrollados sea realizada dentro de sus territorios. Además, sería plausible amarrar el uso de los supuestos créditos de REDD+ si esos países asumieran metas obligatorias más ambiciosas que aquellas que los países anunciaron tras la COP 15. La ventaja de mecanismos de mercado sobre los basados en donaciones o fondos públicos reside en el hecho de que el primero tiene un mayor atractivo con capacidad de generar más beneficios para los bosques y las poblaciones que los habitan, además de tener una mayor probabilidad de mantener flujos de mayores recursos financieros y más constantes a largo plazo.

9. Un régimen nacional de REDD+ debe establecer un sistema que documente, registre y comunique las reducciones en la emisión de carbono

Un régimen nacional de REDD+ debe establecer un mecanismo que permita la medición, registro y comunicación de las reducciones en la emisión de carbono, es decir que sea «monitoreable, verificable y reportable» (MVR). Un sistema nacional de MVR deberá ser lo suficientemente robusto y cumplir los requisitos del IPCC, tal como propone la FAO.

Otros dos criterios fundamentales en un sistema de MRV son la fuga de la deforestación y el doble conteo. La fuga está relacionada con las emisiones de GEI, en este caso por la deforestación, ocurridas fuera de las fronteras del proyecto como consecuencia de la actividad de proyecto; en otras palabras, la reducción de la deforestación en un área puede aumentar la deforestación en otra. Este tipo de problema es mayor en proyectos de pequeña escala y ya se ha observado en varias ocasiones. Por lo tanto, cuanto mayor sea la escala del proyecto, menor será la posibilidad de fuga. Una alternativa para tratar este asunto es medir la reducción de la deforestación en todo un bioma en lugar de hacer este cálculo individualmente por cada proyecto o programa.

10. Los recursos procedentes de un régimen de REDD+ deben ser invertidos en acciones y políticas integradas para la reducción de la deforestación, la conservación forestal y la mejora del propio régimen

El financiamiento público para REDD+ (donaciones) tiene el potencial de catalizar una transición de actividades incipientes y fragmentadas a un régimen nacional o subnacional²⁶ (en los estados) de reducción de deforestación con el potencial futuro de unirse a los mercados emergentes de compensación por reducción de emisiones. No obstante, esta oportunidad puede perderse fácilmente si los recursos públicos para implementar REDD+ son mal empleados.

²⁶ El término subnacional se usa con frecuencia de forma amplia para abarcar varias escalas de los programas de REDD+ que estén por debajo del nivel nacional. En esta publicación, el término subnacional es utilizado para referirse a estados y municipios

“ Un mecanismo de REDD+ necesitará motivar a los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado de forma sistemática ”

La inversión de esos recursos debe seguir el abordaje de desarrollo gradual del REDD+ como se propuso a nivel internacional (Meridian Report OAR, 2008). Según ello, las inversiones necesitan hacerse por fases:

1. Desarrollo de capacidades nacionales para trabajar con programas de REDD+
2. Implementar políticas que regulen actividades específicas que den sustento a un régimen nacional de REDD+.
3. Establecer un régimen nacional de REDD+ lo suficientemente flexible para adaptarse a los diferentes escenarios de regulación posibles, ya sean construidos de arriba hacia abajo (a través de un acuerdo internacional obligatorio, por ejemplo) o de abajo hacia arriba (existencia de varios mercados de carbono interconectados, permeados por acuerdos bilaterales o inclusive entre estados dentro de un mismo país).

Un mecanismo de REDD+ necesitará motivar a los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado de forma sistemática para constituir: inversiones, políticas ambientales, estructuras institucionales y servicios rurales (educación, efectividad de las leyes, salud, asistencia técnica) con el objetivo de permitir la substitución no traumática de las actividades económicas que dependen de la deforestación.

Para que una estrategia de REDD+ tenga éxito, es necesario fijarse en la distribución de los potenciales beneficios financieros procedentes de REDD+. Para eso, el IPAM desarrolló dos modelos y estructuras institucionales para la distribución de esos potenciales beneficios, basados en la metodología de «Reservas, Flujo y Metas» para contribuir a la discusión de un sistema nacional de REDD+.

Construir sistemas subnacionales de REDD+

La construcción de un sistema de contabilidad fuerte, transparente y auditable, así como mecanismos de incentivo para motivar a las partes interesadas nacionales y subnacionales son elementos fundamentales para el éxito de la implementación de cualquier estrategia de REDD+.

El abordaje anidado es una de las alternativas que pueden ser utilizadas. Bajo un abordaje anidado, el Gobierno federal establece un sistema nacional de contabilidad y un programa nacional de monitoreo del sistema, vinculado a un sistema nacional de distribución de beneficios y participación social que atienda los principios fundamentales descritos anteriormente. En este escenario las diversas esferas de gobierno pueden implementar políticas públicas dirigidas a las reducciones de emisiones por deforestación verificables, monitorables y reportables y, por lo tanto, aptas para optar a incentivos procedentes de un emergente mercado obligatorio global, regional, bilateral o incluso nacional. Este tipo de abordaje permite que la implementación sobre el terreno de actividades de REDD pueda ser liderada por los gobiernos locales o regionales, comunidades, ONG o agentes privados. Esas actividades serían responsables de reducciones de emisiones a nivel subnacional y podrían acceder a los incentivos previstos en el modelo propuesto. A continuación se presentan dos posibles abordajes para la construcción de una estructura subnacional de REDD+; aunque se tome como referencia el escenario brasileño, estos abordajes pueden construirse y adaptarse según las condiciones específicas de cada país.

Régimen nacional de REDD+: Modelo I

El primer modelo se basa en una fuerte participación de los estados amazónicos y estaría constituido por una Agencia de Registro del Estado (AER, por sus siglas en portugués). Cada AER estaría bajo la regulación y el monitoreo del Gobierno federal, a través de un «sistema federal de REDD+» establecido en concordancia con los propósitos del Plan Nacional de Cambio Climático (PNMC, por sus siglas en portugués). De esta forma, los estados recibirían compensaciones financieras procedentes de la reducción de emisiones en la Amazonía atendiendo a tres criterios fundamentales: (1) la contribución a la reducción de emisiones (flujo) en un determinado periodo, (2) las reservas de carbono forestal existentes en sus territorios y (3) el desempeño en el cumplimiento de las metas de los estados de reducción de deforestación previamente asumidas.

Antes de que se dé la compensación es necesario que los estados tengan un sistema de cálculo de las emisiones reducidas. El sistema federal de REDD+ contabilizaría por medio del PRODES/INPE (que es el sistema de monitoreo) las reducciones registradas en la deforestación amazónica (y posteriormente en otros biomas) por un determinado periodo. A partir de estas medidas, se obtendría el volumen de emisiones evitadas, sustrayendo la deforestación registrada por el PRODES en un determinado año de la deforestación promedio del historial, establecida por la PNMC como línea de base para un determinado periodo (cinco años). Por lo tanto, el primer periodo se extendería del 2006 al 2010 y utilizaría como línea de base el promedio de la tasa de deforestación entre 1996-2005 (19 533 km²). Para los subsiguientes períodos de

cinco años, la línea de base sería revisada hacia abajo, tal como determinan el Plan Nacional sobre el Cambio Climático y la PNMC (gráfico 4). De esa manera, si Brasil cumple integralmente hasta el 2020 sus metas de reducción de deforestación amazónica, el potencial de emisiones reducidas sería de un orden de 2900 millones de toneladas de CO₂ (tabla 10).

Metas quinquenales para índices de deforestación en la Amazonia km²/año

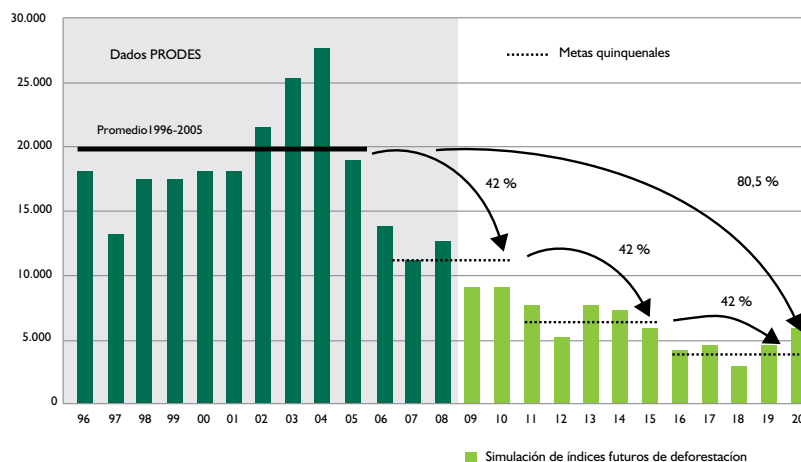


Gráfico 4. Meta del gobierno brasileño para reducir los índices de deforestación en 42 % en cada periodo de cinco años hasta 2020, según el compromiso voluntario asumido en Copenhague. La línea de base de 1996 a 2005 deberá revisarse cada cinco años. Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2009).

La segunda etapa en la consolidación del modelo sería la de conversión de las emisiones reducidas de la deforestación en certificados de REDD+ (C-REDD+). Una vez conocido el volumen de emisiones evitadas (en este caso los 2900 millones de toneladas de CO₂ hasta 2020), una proporción (p. ej., el 50 %²⁷) podría estar disponible para los estados de la Amazonía, siguiendo algunos criterios (etapa siguiente) para que estos puedan emitir «certificados de emisiones reducidas» (C-REDD+). El 50 % restante de la emisión evitada podrían destinarse a programas del Gobierno federal, como el Fondo Amazonía, o incluso servir para la captación de recursos públicos y donaciones, apuntando a la inversión en sectores forestales o en comunidades tradicionales e indígenas.

Además, el gobierno brasileño podría asumir esta parte como una contribución voluntaria del país a la mitigación del cambio climático. Empleando este ejemplo, la mitad de las emisiones evitadas no estaría disponible para el mercado de carbono o compensatorio (*offsets*).

Siguiendo el razonamiento de la etapa anterior, si el 50 % de las emisiones evitadas en el periodo del 2006 al 2008 fuera ubicado en C-REDD+ (1,45 millones de C-REDD+) y este, cambiado por créditos de carbono en la proporción 1:1, el volumen potencial de recursos financieros por la comercialización de estos créditos alcanzaría una cifra de entre 7000 y 21 000 millones de dólares hasta el 2020. Ciertamente, este sería un valor muy superior a la recaudación potencial del Fondo Amazonía vislumbrada hasta el momento (unos 1000 millones de USD prometidos).

La tercera etapa sería la distribución de los C-REDD+. Una vez determinada la cantidad de certificados de REDD+ que se destinará a cada estado, estos serían invertidos en proyectos o programas de REDD+ en los estados. La distribución seguiría los tres criterios ya citados en la introducción de esta sección: (1) la contribución a la reducción de emisiones (flujo), (2) las reservas de carbono forestal existentes y (3), el cumplimiento de metas de los estados de reducción de deforestación.

Tabla 10. Línea de base establecida por la PNMC, tasa de deforestación por km² y reducción de las emisiones de CO₂ por millones de toneladas en el bioma amazónico (2006-2020)

	2006*	2007*	2008*	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Línea de Base	19.533	19.533	19.533	19.533	19.533	11.329	11.329	11.329	11.329	11.329	6.571	6.571	6.571	6.571	6.571	187.165
Tasa de deforestación	14.286	11.651	12.911	7.464	10.334	6.571	6.571	6.571	6.571	6.571	3.811	3.811	3.811	3.811	3.811	108.556
Reducción de la Deforestación	5.247	7.882	6.622	12.069	9.199	4.758	4.758	4.758	4.758	4.758	2.760	2.760	2.760	2.760	2.760	78.609
Reducción de Emisiones (CO ₂)	192	288	242	442	337	174	174	174	174	174	101	101	101	101	101	2.877

Tabla 10. * Tasas de deforestación registradas por el PRODES. Las demás (2010 en adelante) son proyecciones, conforme se indica en el Plan Nacional de Cambio Climático. Para cada hectárea de bosque se consideró una densidad de carbono de 100 toneladas, conforme indicaron el PNMC y el Fondo Amazonía.

²⁷ Este porcentaje es meramente ilustrativo. El Gobierno federal y los gobiernos de cada estado podrían llegar a una proporción por la aplicación de algún criterio o consultas a la sociedad.

Si se cumple este último criterio, se obtendría un bono en forma de C-REDD+ por el desempeño en el cumplimiento de la meta. En este caso, se estipularía una meta mínima de reducción de emisiones para cada estado a partir de la contribución proporcional que haría al cumplimiento de la meta para la Amazonía, establecida en el PNMC (80 % de reducción, por debajo de una línea de base histórica, hasta 2020).

Volviendo a la cantidad de emisiones evitadas (1450 millones de toneladas de CO₂) que se convertirán en C-REDD+, si Brasil cumple su meta de reducción de deforestación amazónica y se aplican los tres criterios citados, la distribución de estos certificados entre los estados sería más equilibrada que si se tomara en cuenta exclusivamente la contribución de la reducción de la deforestación.

La tabla 11 y el gráfico 9 ilustran una distribución hipotética de los 1450 millones de C-REDD+ entre los estados, considerando como proporciones hipotéticas, el 30 % de peso para la reducción de emisiones (flujo), el 50 % para las reservas forestales de carbono que mantiene el estado y, finalmente, el 20 % de bono para aquellos que cumplan integralmente sus metas de reducción. Obviamente, en la división de los C-REDD+ estos pesos pueden ser alterados en función de una negociación política; esta flexibilidad ciertamente podrá hacer que el sistema sea más aceptable para los estados amazónicos.

La cuarta etapa sería la inscripción y certificación de los programas y proyectos de REDD+. Una vez distribuidos a los estados (etapa anterior) los C-REDD+, podrían destinar los certificados a programas y proyectos de REDD+ en los estados, tras su inscripción por parte de la AER del estado respectivo. Aquellos proyectos o programas que demuestren compatibilidad con los principios y las estrategias definidas en el Plan Estatal para el Control de la Deforestación serían considerados prioritarios para el registro y la atribución de los C-REDD+. Por su parte, el Gobierno federal crearía a través del sistema federal de REDD+ una agencia abierta a la participación de la sociedad civil y de los estados para definir los parámetros y principios generales para la integración de las estrategias subnacionales (de los estados) de REDD+ con el PNMC. Dicha comisión también definiría una reserva de C-REDD+ a título de «reserva/seguro» para compensar las posibles fugas de deforestación o eventuales aumentos de emisiones en el futuro.

En relación al registro de proyectos y programa, este tendría dos etapas:

- Prerregistro:** Para obtener el prerregistro, los programas o proyectos deben someterse al sistema de REDD+ correspondiente a cada estado, o a la agencia competente, informando el volumen de reducción de emisiones que será alcanzado en un periodo determinado. El sistema evaluaría su consistencia metodológica y la potencialidad de reducción de emisiones comprometida y su adecuación a las estrategias definidas por el «Plan Estatal de Lucha contra la Deforestación». De esta forma, proyectos y programas competirían entre sí dentro del mismo período de compromiso. Una vez aprobados por la agencia del estado correspondiente y mediante el prerregistro, estos proyectos y programas estarían habilitados para buscar inversionistas.
- Registro definitivo:** El registro definitivo ocurriría en el momento en que se realicen la comunicación y verificación sobre la reducción alcanzada, una vez vencido el periodo de compromiso asumido en el prerregistro. Es en este momento se concretaría la emisión del C-REDD+ correspondiente a la reducción efectivamente verificada e inscrita en el sistema del estado (véase el gráfico inferior con la descripción de las etapas del proceso), siendo estos certificados pasibles de conversión a créditos de carbono.

Tabla 11. Distribución de C-REDDs (en millones de toneladas de CO₂) para los estados de la Amazonía considerando el criterio de contribución de cada uno en la reducción de emisiones (flujo) y la combinación de este con otros criterios: stock forestal y cumplimiento de la meta del estado, de reducción de emisiones. Los valores son calculados para el periodo 2006 - 2020 (vea el texto para más detalles)

Estado	Compensación por reducción de flujo		Compensación por reducción de flujo, stock forestal y cumplimiento de meta	
	MtCO ₂	%	MtCO ₂	%
Acre	72	5%	86	6%
Amapá	29	2%	39	3%
Amazonas	144	10%	380	26%
Maranhão	43	3%	47	3%
Mato Grosso	734	51%	292	20%
Pará	158	11%	343	24%
Rondônia	201	14%	131	9%
Roraima	14	1%	64	4%
Tocantins	43	3%	57	4%
TOTAL	1438	100%	1439	100%

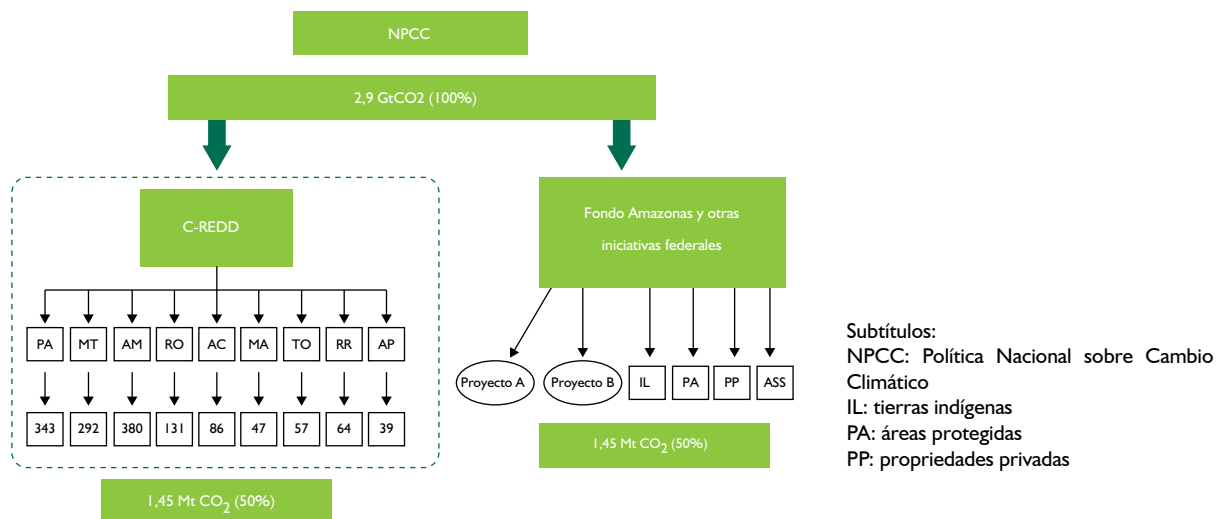
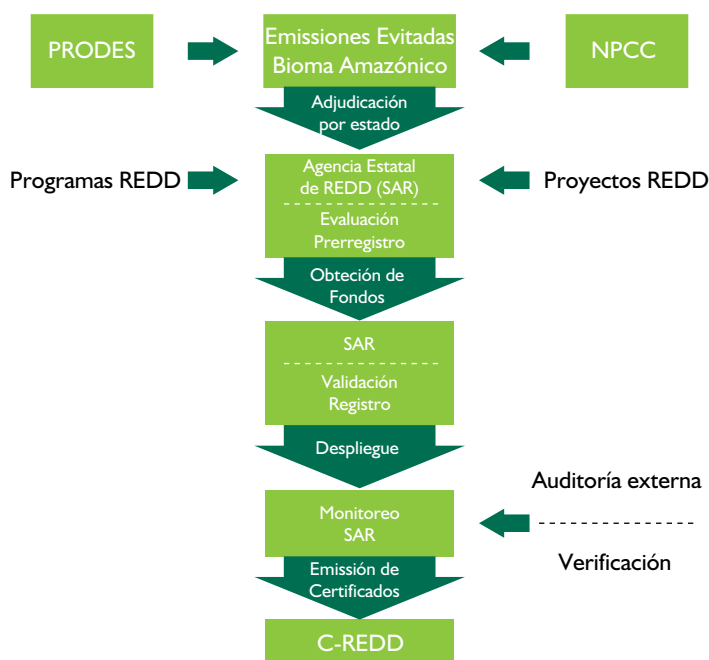


Figura 9. Modelo de distribución de los Certificados de REDD (C-REDDs) considerando el cumplimiento de las metas de reducción de emisiones por deforestación (2900 mil millones de Toneladas de CO₂) en la Amazonía brasileña en el periodo de 2006-2020 establecido en el Plan Nacional sobre Cambio del Clima (PNMC por sus siglas en portugués). Estados: PA-Pará; MT-Mato Grosso; AM-Amazonas; RO-Rondônia; AC-Acre; MA-Maranhão; TO-Tocantins; RR-Roraima; La distribución de C-REDD (1450 mil millones de toneladas de CO₂) entre los Estados se establecería en función de la contribución de cada uno para la reducción de la deforestación amazónica, del stock de bosques presente en sus territorios y del desempeño en el cumplimiento de sus metas de reducción de deforestación. Lo restante (50 %) de las emisiones evitadas por el PNMC sería destinado a proyectos de gobierno brasileño y al mantenimiento y protección de áreas protegidas. Ver texto para más detalles.

Las cuatro etapas citadas exponen resumidamente la propuesta de un pacto federativo capaz de articular proyectos, programas y planes subnacionales de REDD+ alrededor de un régimen nacional acordado entre el Gobierno federal, los estados y la sociedad civil (gráfico 10). En el ámbito de ese pacto, por lo tanto, se definirían (1) la estructura institucional, (2) los instrumentos económicos de apoyo a la estrategia nacional, (3) los criterios para que las acciones subnacionales sean reconocidas y validadas en el ámbito de la Política Nacional sobre Cambio Climático (PNMC) y, finalmente, (4) un régimen equitativo de repartición de beneficios que considere la contabilidad nacional de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques y la meta nacional de reducción de emisiones. Eso permitiría que las acciones subnacionales (programas y proyectos) tengan el debido acceso a los recursos de REDD+, tanto aquellos procedentes de fondos públicos, como de los mercados de carbono en formación.



Fases del ciclo del Proyecto/Programa-Modelo
 Fuente: Mourinho et ál, 2001

Régimen nacional de REDD+: Modelo II

El segundo modelo a ser discutido difiere del primero en lo referente a la estructura de repartición de beneficios procedentes de REDD+. En este caso, se da el enfoque a la contribución de diferentes categorías agrarias y no de los estados amazónicos, a la reducción de las emisiones por deforestación. Se asume por lo tanto, que diferentes categorías agrarias ejerzan, de manera diferenciada, influencia sobre la deforestación y la conservación forestal. Las categorías elegidas fueron: las tierras indígenas (TI), las unidades de conservación y comunidades que viven de los productos forestales no maderables (UC), los asentamientos rurales (AR) y, también, las tierras públicas no destinadas y propiedades privadas (TP/PP) (tabla 12).

Tabla 12. Área con bosques (millones de hectáreas) y reservas de carbono forestal (toneladas) por categoría de tierra en la Amazonía brasileña.

Fuente: Moutinho et ál., 2011

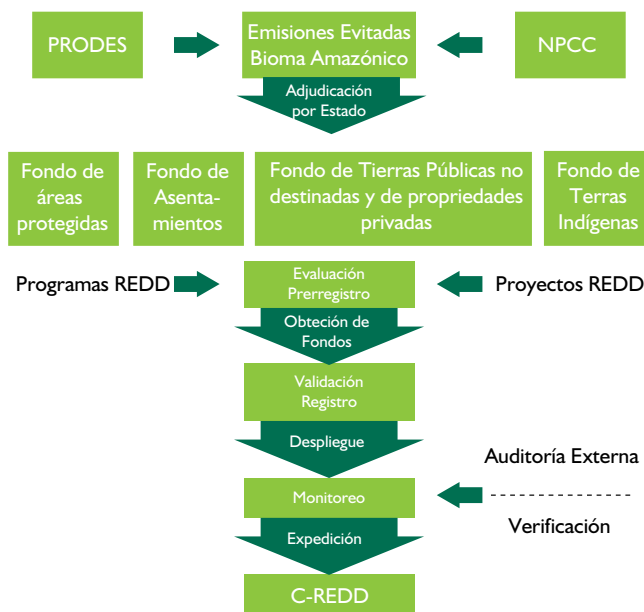
Categoría del Suelo	Área total (ha)	Área de bosque Original (ha.)	Área de bosque en 2008 (ha.)	Área de No-Bosque (ha)	Área de Bosque Deforestado hasta 2008 (ha)	Stock de C en Bosque 2008 (toneladas)	Stock de C en No-Bosque (toneladas)	Stock de C Total (toneladas)	Densidad promedio de Carbono (ton/ha)
PP and PL.	268,376,425	184,336,566	128,845,154	74,644,253	55,491,412	17,330,981,528	2,694,570,642	20,025,552,170	98
IL	101,561,076	88,471,279	87,217,211	12,502,989	1,254,068	12,090,011,243	850,903,364	12,940,914,606	130
PA SU	53,011,489	51,103,145	49,784,935	1,204,782	1,318,210	7,622,713,913	178,747,219	7,801,461,132	153
PA FP	37,304,345	31,233,655	30,820,237	5,547,700	413,418	4,477,771,778	441,152,116	4,918,923,894	135
Asentamientos	33,291,961	30,019,412	17,096,973	2,839,826	12,922,439	2,317,756,613	190,499,536	2,508,256,149	126
Reserva indígena/étnica (Quilombo)	930,204	854,676	768,963	67,592	85,713	138,998,715	6,740,510	145,739,225	174
Superposición entre áreas protegidas	6,817,603	5,893,953	5,861,020	900,976	32,933	857,545,268	73,679,370	931,224,638	138
TOTAL	501,293,103	391,912,686	320,394,493	97,708,118	71,518,193	44,835,779,058	4,436,292,757	49,272,071,814	136

Subtítulos:
 PP: propiedad privada
 PL.: tierras públicas no destinadas
 IL: tierras indígenas
 PA SU: áreas protegidas (uso sustentable)
 PA FP: áreas protegidas (protección plena)

Como en el modelo anterior, se utilizó la deforestación ocurrida en el período de 1996 a 2005 (19 533 km²) como línea de referencia histórica (línea de base) de la deforestación para la Amazonía para el periodo de reducción de emisiones de 2006 a 2010. Como fue previsto en la PNMC (figura 4), esta línea de base sería ajustada (reducida en 42 % con relación al periodo anterior) a cada periodo de cinco años (2011- 2015 y 2016-2020). Así, para cada periodo, la línea de base correspondiente sería desagregada por categoría agraria. Por lo tanto, la contribución para la reducción de la deforestación anual de una determinada categoría agraria se obtendría sustrayendo la tasa de deforestación indicada por el PRODES para aquella categoría de su respectiva deforestación histórica. Así, la deforestación evitada para cada categoría agrícola por año se calcularía sustrayendo el valor de la línea de base por la deforestación real (hasta 2009) o por la meta establecida por la PNMC (o sea, a partir de 2010). En este caso, considerando el cumplimiento de las metas establecidas en el PNMC, el total de emisiones evitadas hasta 2020, como se calculó anteriormente (modelo I), sería de 2900 millones de toneladas de CO₂.

La segunda etapa de ese modelo estaría destinada a determinar las reservas de carbono por categoría de tierras. De esta forma, las reservas forestales de carbono restantes deberán calcularse a partir de los datos del PRODES. Para calcular las reservas forestales de carbono en los períodos de reducción de deforestación subsiguientes según especificación de la PNMC, a ese valor se le restaría la deforestación real (hasta 2020) y la deforestación futura (a partir de 2010) considerando el cumplimiento de la meta brasileña prevista (PNMC) hasta 2020.

La tercera etapa se dedica al destino de los C-REDD+. Como se indicó, si se cumplieran de forma integral las metas del PNMC, el volumen de emisiones evitadas sería de 2900 millones de toneladas de CO₂. Entonces, ese volumen de emisiones evitadas podría distribuirse entre cuatro fondos que serán instituidos por el Gobierno federal, y estos se relacionarán con cada una de las categorías de tierras anteriormente establecidas (gráfico 12). Esta distribución sería realizada en función de la contribución proporcional de cada categoría para la reducción de la deforestación y conservación de las reservas forestales, ya que si se hiciera considerando solo uno de estos criterios (reducción de flujos o aumento de reservas) generaría discrepancias, como se demuestra en la tabla 13. Una distribución más equilibrada contribuiría a un escenario donde todas las categorías de tierras de la Amazonía podrían participar de manera más activa en un sistema nacional de REDD+.



Phases of the Project cycle/Program - Model II
Source: Moutinho et al, 2001

Tras concluir la distribución, el volumen de emisiones evitadas destinadas a cada fondo podría convertirse en C-REDD+ y distribuirse para programas y proyectos relacionados con actividades de reducción de deforestación y conservación forestal, agrupados por categoría agrícola. Antes, estos proyectos y programas serían sometidos al proceso de prerregistro y registro definitivo, como se explica en el Modelo I. La figura 12 resume la operacionalización del modelo II. Cabe resaltar que los fondos serían constituidos dentro del sistema federal de REDD+ a través de una comisión formada por representantes de la sociedad. No obstante, cada fondo sería administrado de manera diferenciada, considerando los sectores de la sociedad (entidades representativas, movimientos sociales, empresarios, etc.) involucrados con la categoría de tierra en cuestión.

Tabla 13. Distribución de C-REDD+ (en millones de toneladas de CO₂) entre las diferentes categorías de tierras, considerando el criterio de contribución a la reducción de emisiones (flujo) y la combinación de este con el criterio de reservas forestales. Valores calculados para 2006-2020

Uso de la tierra	Compensación solamente por reducción de flujo		Compensación solamente por conservación de stock forestal		Compensación por reducción de flujo y conservación de stock forestal	
	MtCO ₂	%	MtCO ₂	%	MtCO ₂	%
Tierras indígenas	73	3	788	27	431	15
Áreas protegidas	150	5	728	25	439	15
Asentamientos rurales	685	24	149	5	417	14
Tierras Públicas no destinadas y propiedades privadas	1969	68	1212	42	1591	55
TOTAL	2877	100	2877	100	2877	100

Otros puntos relevantes

Los modelos anteriormente presentados representan un importante punto de partida para la discusión de la consolidación de arreglos institucionales y de repartición de recursos para un sistema nacional de REDD+. De todos modos, algunos puntos necesitan ser cuidadosamente pensados para garantizar la calidad del mecanismo de REDD+. A continuación se presentan y discuten esos puntos de modo que podamos avanzar en el debate sobre REDD+ solucionando los puntos críticos ya identificados:

Adicionalidad

El argumento negativo relacionado con la adicionalidad se basa en las incertidumbres existentes sobre el hecho de que reducciones de deforestación puedan derivarse de acciones directas de mitigación. En muchos casos, la reducción de deforestación se debe, por ejemplo, a un descenso en el precio de las materias primas. Por otro lado, no hay indicios de que la deforestación tropical sufrirá disminución significativa a corto plazo (décadas) (Soares et ál., 2006). Por lo tanto, cualquier reducción es, en sí, adicional. Además, con la reciente determinación del gobierno brasileño de establecer metas de reducción de deforestación en su PNMC, el asunto de la adicionalidad puede ser ahora parametrizado. Pueden verse anticipadamente las reducciones, tomando como línea de base la deforestación histórica.

Fuga

En este punto el argumento es que la deforestación evitada en un local puede ser «desplazada» hacia otro en que no se dé una acción de REDD+. Además, también puede suceder una fuga financiera, en que recursos procedentes de un fondo son, total o parcialmente, sustituidos por recursos gubernamentales destinados al control de la deforestación.

Considerando que REDD+ tiende a compensar a países, las reducciones tendrán que ser contabilizadas en una cuenta nacional, o regional, en el caso de la Amazonía, con lo que disminuye el riesgo de fuga. Podría ocurrir la fuga de la deforestación de un país a otro (p. ej., brasileños que dejan de talar bosque en Brasil y pasan a actuar en Bolivia). Sin embargo, la adhesión de muchos países de una misma región geográfica (países amazónicos, por ejemplo) a un mecanismo de reducciones compensadas disminuiría esa posibilidad. Además, a diferencia de proyectos de MDL (Modelo de Desarrollo Limpio), la deforestación no «se fuga» a los sectores de energía o transporte (Santilli et ál., 2005; Schlamadinger et ál., 2005). Finalmente, algunos estudios (Soares Filho et ál., 2010) proveen herramientas para evaluar la fuga, utilizando modelos de simulación de deforestación y la ampliación de los sistemas de monitoreo de la deforestación a otros biomas, como el *cerrado*, también contribuye al control de la fuga de la deforestación. En cuanto a las fugas financieras, es necesario que haya un sistema de monitoreo del mecanismo, de modo que los recursos procedentes de REDD+ sean adicionales a los recursos destinados a las políticas públicas de combate a la deforestación. Este sería un campo de acción potencial para los fondos ambientales.

Permanencia

El problema de la permanencia está relacionado con que los beneficios de la deforestación evitada en una dada región hoy, podrán perderse en el futuro si una perturbación natural o una acción predatoria del hombre destruye el bosque. La reflexión al respecto es que el tratamiento de la permanencia estaría garantizado por un dispositivo por el que los países participantes que aumenten la deforestación (emisiones) sobre su línea de base pasarían a asumir el excedente emitido como meta de reducción obligatoria en el futuro. Además, asumiendo la existencia de créditos de carbono para REDD+, la permanencia podría garantizarse haciéndose un tipo de «seguro». O sea, solo una pequeña parte de la reducción obtenida sería comercializada. El resto quedaría como garantía de permanencia para los créditos generados.

Además, como ya se mencionó anteriormente, los proyectos aislados no pueden garantizar el mantenimiento del bosque existente a largo plazo, por lo que resulta fundamental consolidar políticas públicas nacionales, estatales y municipales que garanticen esa situación. De la misma forma, son necesarias políticas que incentiven la buena gobernanza forestal, el fortalecimiento institucional de los pueblos que viven del bosque, políticas de asistencia técnica y desarrollo económico basado en productos procedentes del manejo sustentable de los productos forestales asociados a metas de reducción de la deforestación, que contribuirán a cambiar la tendencia de deforestación y degradación forestal, construyendo una nueva economía forestal de bajo carbono en la región. La combinación de esas políticas en un régimen de REDD+ es ciertamente una condición fundamental para la permanencia del proceso.

“ la adhesión de muchos países de una misma región geográfica a un mecanismo de reducciones compensadas disminuiría la probabilidad de fuga ”

A photograph of a lush tropical forest. In the foreground, a large, wide tree with a dense canopy of green leaves stands prominently. Below it, a body of water reflects the surrounding greenery. The background is filled with more dense forest under a clear blue sky.

III. Financiamiento para REDD+

Hoy en día los fondos corresponden a la mayoría de los financiamientos para actividades para la reducción y adaptación a los cambios climáticos existentes fuera del alcance del Protocolo de Kioto. Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Noruega y Alemania han sido los principales donantes de esos fondos (gráfico 1).

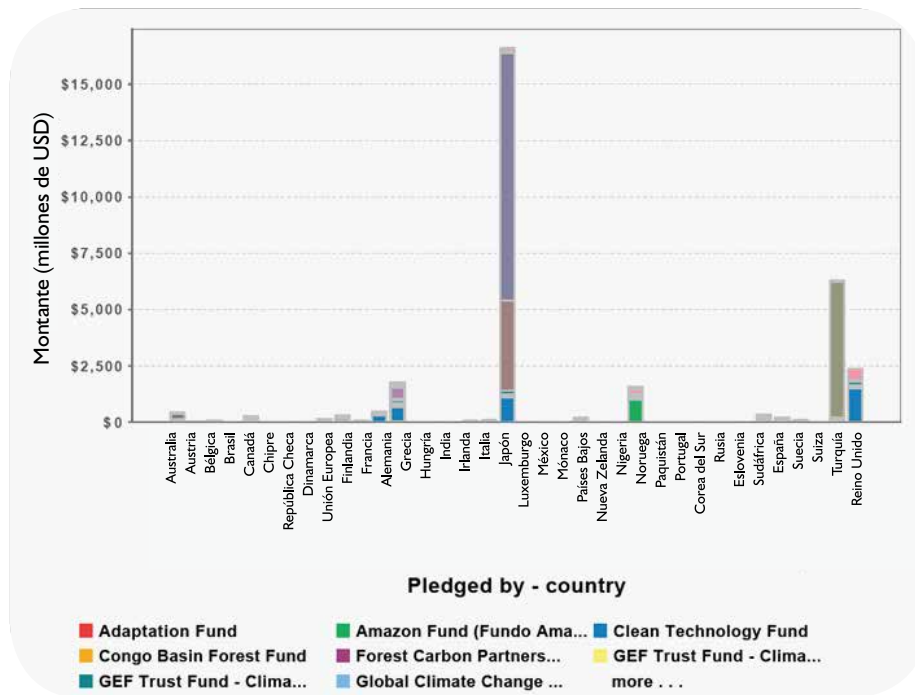


Gráfico 1 - Distribución de recursos para fondos internacionales por país donante.
Fuente: <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/pledges-by-country>

La mayoría de esos fondos ha sido aplicada en la mitigación de los cambios climáticos (aprox. 80 %), principalmente en el fomento de proyectos de desarrollo de energías limpias y de aumento de la eficiencia energética. Le siguen en el ranking de uso de recursos las inversiones en proyectos de adaptación a los cambios climáticos (aprox. 14 %) y los proyectos de mitigación a través de mecanismos de REDD (aprox. 6 %), como se observa en el gráfico 2.

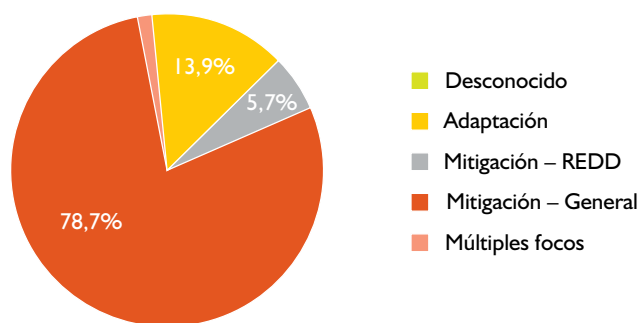


Figura 2. Foco de aplicación de los recursos de los fondos
Fuente: <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/areas-of-focus>

A continuación haremos una breve presentación de los ocho principales fondos internacionales para financiamiento de actividades de REDD+ en los países tropicales. Las descripciones estarán enfocadas en el origen del financiamiento, gobernanza, manejo de recursos y asistencia técnica para proyectos que involucren a comunidades, distribución de beneficios y monitoreo y transparencia según el nivel de implementación del fondo y las informaciones disponibles.

ONU-REDD: Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo²⁸

Descripción

Descripción

El Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Causadas por la Deforestación y la Degradación en los Países en Desarrollo (Programa ONU-REDD) fue creado en el año 2008 para brindar asistencia a los países en desarrollo en la preparación e implementación de un mecanismo REDD+. El Programa ONU-REDD se forma a partir de la experiencia y conocimiento de sus tres organizaciones participantes, que pertenecen a la ONU: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Veintinueve países de África, de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe están asociados a las actividades globales de ONU-REDD. Las actividades principales del Programa ONU-REDD consisten en brindar apoyo a los países a fin de que formulen sus estrategias nacionales de REDD+, realizar sistemas de monitoreo, involucrar a las partes interesadas y verificar los múltiples beneficios que de la misma se derivan. El Programa ONU-REDD ayuda también a los países en la preparación de sus políticas públicas y legislaciones a fin de desarrollar un programa REDD+.

El Programa trabaja de acuerdo a las decisiones de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y ha reforzado sus relaciones con el Banco Mundial y otras iniciativas relacionadas con REDD+.

Intermediación de actores y gobernanza

La Junta Normativa del Programa ONU-REDD define la dirección estratégica del Programa ONU-REDD y decide sobre las adjudicaciones financieras del referido Programa. Está compuesto por representantes de los países miembros, por donantes del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (Multi-Donor Trust Fund, MTDF), de la sociedad civil, de los pueblos indígenas y de las tres agencias de la ONU (FAO, PNUD y PNUMA).

Este programa es singular en la discusión de REDD+, puesto que en la Junta Normativa la sociedad civil no es un mero observador. Tanto los pueblos indígenas como la sociedad civil tienen un representante basado en una división geográfica (tres por cada región en desarrollo: África, Asia y América Latina). La sociedad civil también cuenta con un representante del Norte. En este sentido, también participan en las decisiones tomadas por la Junta con respecto a la asignación de recursos, la aprobación de los programas y directrices nacionales. Las decisiones relativas a la Junta Normativa se toman por consenso de todos sus miembros. La Secretaría del Programa de la ONU-REDD, con base en Ginebra, presta servicios a la Junta Normativa, administrando los procesos de revisión de los programas nacionales. Está a cargo del monitoreo y la evaluación de las iniciativas del programa.

El Programa ONU-REDD cuenta con el apoyo de los Coordinadores residentes de la ONU en su liderazgo estratégico del Equipo por País de la ONU y de las relaciones con las autoridades nacionales. El/la Coordinador/a ejerce una supervisión constante del programa en el ámbito nacional, asegurando que las organizaciones de la ONU cumplan sus funciones. El Coordinador Residente es responsable de los informes que contienen los avances y resultados del programa. Es importante mencionar que en este programa la sociedad civil no es una mera observadora, sino que posee también la facultad de participar en las decisiones de adjudicación de recursos, vetándolas en caso de que el programa nacional no haya sido desarrollado con la participación o la consulta a la sociedad civil, a los pueblos indígenas y a las comunidades locales.

Gestión de recursos y apoyo técnico a los proyectos con las comunidades locales

El Programa ONU-REDD requiere que todas las estrategias nacionales de REDD+ incluyan directrices y salvaguardias que aseguren la obtención de beneficios derivados de REDD+ para las comunidades locales, de acuerdo con los principios referidos a la abstención de incurrir en actividades infractoras y a mejorar los medios de subsistencia. El Programa promueve acciones con los gobiernos de los países a fin de involucrar a las partes interesadas y a las comunidades que dependen de los bosques en todas las fases del diseño e implementación del programa.

Mecanismos de financiación para la distribución de beneficios

El Programa ONU-REDD está financiado por las donaciones provenientes de algunos países. Noruega, el mayor donante de ONU-REDD, contribuyó con 84 406 889 USD. Dinamarca comprometió 8 076 988 USD. España hizo lo propio con 3 147 700 USD y Japón con 3 046 138 USD. El Programa ONU-REDD está buscando más donantes. Hasta la fecha el presupuesto aprobado para las agencias de la ONU y países participantes alcanza los 79 934 068 USD y las transferencias llegaron a 54 488 431 USD.

La administración del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples del Programa ONU-REDD está confiada a la Oficina del PNUD del referido Fondo, sirviendo el agente administrativo como conexión con los donantes.

Las organizaciones participantes de la ONU, tales como FAO, PNUD y PNUMA, se ocupan de la responsabilidad programática y financiera de los fondos recibidos del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples.

Las instituciones principales que reciben financiación son los gobiernos nacionales, los bancos regionales de desarrollo y las ONG que actúan como agencias ejecutoras. Los fondos se reciben a través de las organizaciones participantes de la ONU.

La estrategia nacional define la distribución de beneficios, que varía de acuerdo con el país. El Programa ONU-REDD busca promover los procesos participativos durante el desarrollo de las estrategias nacionales, a través del pedido de consultas a la sociedad civil y a los pueblos indígenas, de talleres nacionales con partes interesadas y de reuniones de validación del Programa Nacional.

Monitoreo y Transparencia

El Programa ONU-REDD brinda apoyo a la implementación de Sistemas de Medida y de Monitoreo en los países participantes, de acuerdo con el concepto de Medición, Notificación y Verificación (MRV, por sus siglas en inglés) establecido por la CMNUCC. Estos sistemas combinan datos de inventario de campo con datos facilitados por satélite para desarrollar inventarios de gases de efecto invernadero y establecer escenarios de emisión de referencia. El Programa posee aliados tales como la NASA, el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil (INPE) y el Servicio Geológico de los Estados Unidos (US Geological Survey), a fin de reforzar su capacidad técnica e institucional para los sistemas de MRV. Con relación a la transparencia del Programa ONU-REDD, este tiene un sitio web (www.un-redd.org) en el cual es posible seguir las decisiones del Comité de Políticas en el sitio web localizado en un-redd.org, y también suscribirse para recibir el boletín informativo del programa. En la parte IV, tres estudios de caso ilustrarán algunos avances en el marco del Programa ONU-REDD²⁹.

²⁸ <http://www.un-redd.org/>

²⁹ IPAM, que es oficialmente el representante de la sociedad civil de América Latina y el Caribe en el Comité de Políticas del programa ONU-REDD, ha creado un sitio web en que las personas pueden inscribirse para compartir información y enviar sus contribuciones referentes a programas de ONU-REDD establecidos en América Latina. La dirección del sitio web es: <http://un-redd-amlatinaycaribe.ning.com>

“ El Programa ONU-REDD requiere que todas las estrategias nacionales de REDD+ incluyan directrices y salvaguardias que aseguren la obtención de beneficios derivados de REDD+ para las comunidades locales ”

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)³⁰

Descripción

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés), lanzado en junio de 2008, es una alianza global que actúa a nivel nacional demostrando cómo puede aplicarse REDD+ en los países tropicales, complementando las negociaciones de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), mostrando cómo REDD+ puede ser implementado en los países y aprendiendo las lecciones de la fase inicial de implementación. El FCPF asiste a 37 países con bosques tropicales y subtropicales en el proceso de Readiness para REDD+, desarrollando los sistemas de incentivos financieros para REDD+, para políticas y para la implementación de actividades piloto.

El FCPF posee un enfoque nacional para la REDD+ a fin de evitar el riesgo de «escapes» o «fugas» de deforestaciones y de degradación de bosques dentro del país y, consecuentemente, de las reducciones de emisiones de carbono. Este enfoque puede asimismo incluir los programas y proyectos subnacionales, dado que están relacionados con el marco contable nacional y el escenario de referencia establecido por los países con la asistencia del FCPF.

Intermediación de actores y gobernanza

La estructura de gobernanza del FCPF incluye un Comité de Participantes compuesto de 28 miembros elegidos por los Países Participantes de REDD y los contribuyentes financieros, seis observadores designados por pueblos indígenas dependientes de los bosques y habitantes de los mismos, organizaciones internacionales, la Secretaría de la CMNUCC, el programa ONU-REDD, organizaciones no gubernamentales y entidades no contribuyentes del sector privado.

Las reuniones del Comité tienen el objetivo de tomar las decisiones principales para el FCPF y tienen lugar tres veces al año. Los observadores pueden participar en todas las reuniones y poseen acceso completo a la información.

El Banco Mundial es un administrador del Fondo de Readiness y del Fondo del Carbono, siendo sus funciones principales el suministro de servicios de secretaría, provisión de colaboradores para el FCPF, facilitación de apoyo técnico a los países participantes y el cumplimiento de las debidas diligencias en políticas fiduciarias y salvaguardias ambientales y sociales.

Gestión de recursos y apoyo técnico a los proyectos con las comunidades locales

Las actividades de Readiness bajo la financiación del FCPF requieren de consultas con las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas durante la elaboración e implementación del Plan Nacional de Readiness y de la Estrategia REDD. El FCPF requiere que los gobiernos establezcan mecanismos para promover la participación de los pueblos indígenas y de los habitantes de los bosques, actividades de capacitación e incentivos financieros futuros. Por otro lado, el FCPF brinda apoyo a las actividades de entrenamiento, talleres, conferencias y otras iniciativas incluidas en el programa de las actividades de capacitación con foco en el fortalecimiento de la comprensión de los pueblos indígenas y de los habitantes de los bosques acerca del cambio climático y aspectos técnicos de REDD. La participación de personas que dependen para su supervivencia de los bosques en el desarrollo de REDD se considera valiosa, dado que su conocimiento sobre los bosques puede ser de utilidad en la elaboración y establecimiento de sistemas nacionales de MRV.

Mecanismos financieros para la distribución de beneficios

Hasta el momento las contribuciones prometidas para el Fondo de Readiness alcanzan 217,6 millones de USD y al Fondo del Carbono los 174,4 millones de USD. Los fondos recibidos por el Fondo Readiness alcanzan a 202,17 millones de USD y por el Fondo del Carbono a 118,4 millones de USD.³¹

Participación para la construcción de políticas públicas (programas subnacionales)

El FCPF apoya a los países para promover reformas e inversiones fundamentales en el sector forestal y en otros sectores relacionados con el uso de los bosques. En este sentido, el objetivo del FCPF es diseñar y brindar su apoyo dentro de un marco integrado y coherente con la estrategia nacional existente de políticas en el sector forestal y agrícola. Con relación a la participación de partes interesadas y titulares de derechos, el FCPF sigue las reglas y políticas de salvaguardia establecidas por el Banco Mundial.

³⁰ <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>

³¹ <http://www.climatefundsupdate.org/listing/forest-carbon-partnership-facility>

Fondo Amazónico³²

Descripción

El Fondo Amazonía fue creado en 2008, tras la donación de Noruega de 700 millones de coronas noruegas, unos 110 millones de dólares. El objetivo del fondo es prevenir y combatir la deforestación y mejorar el uso sustentable del bioma amazónico. Por otro lado, 20 % de los recursos del Fondo Amazónico pueden ser adjudicados a áreas forestales de Brasil y a otros países tropicales en la cuenca del Amazonas.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) es el organismo responsable de la administración del Fondo Amazonía. Los recursos del Fondo consisten en donaciones voluntarias, especialmente de países, pero pueden también provenir de ONG, del sector privado, de individuos y de instituciones multilaterales.

Existen hasta el momento dos donantes para el Fondo Amazonía. Noruega ha comprometido un total de unos 1000 millones de dólares hasta 2015, que serán enviados por medio de donaciones anuales, y el gobierno de Alemania comprometió 30 millones de dólares a través del KfW, el Banco Alemán de Desarrollo. Hasta el momento se han aprobado 17 proyectos, de los cuales 13 ya han sido contratados.

Intermediación de actores y gobernanza

Los actores principales involucrados en la gobernanza del Fondo Amazonía son el BNDES, el Comité Técnico (CTFA) y el Comité Orientador del Fondo Amazonía (COFA).

El BNDES administra el fondo, verifica la documentación de los proponentes y aprueba los proyectos de acuerdo con las directrices y los criterios del Fondo Amazónico, que son definidos por el PPCDAM (Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal), el PAS (Plan de la Amazonía Sustentable), las Directrices y Criterios del COFA y las Políticas Operativas del BNDES para el Fondo Amazonía.

El comité técnico está formado por seis expertos en Ciencia y Tecnología, designados por el Ministerio de Medio Ambiente. Es el responsable de validar la metodología de recaudación de fondos. El informe del CTFA debe determinar la cantidad de emisiones reducidas y autorizar al BNDES a recaudar los fondos correspondientes y emitir los diplomas.

El COFA tiene a su cargo aprobar la información relativa a la aplicación de los recursos, definiendo las directrices y aprobando el informe anual preparado por el BNDES. Este Comité está compuesto por nueve representantes del Gobierno federal (incluyendo al BNDES y ministerios), nueve representantes del gobierno del estado de Amazonas y seis representantes de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los pueblos indígenas, académicos e industriales. Las resoluciones son aprobadas por consenso y cada una de las cuatro categorías posee un voto (cada miembro está facultado a emitir un voto dentro de las cuatro categorías).

Gestión de recursos y apoyo técnico a proyectos con comunidades locales

Los desembolsos del Fondo Amazonía no son reembolsables y no generan créditos de carbono para compensaciones de emisiones de carbono de países donantes o de compañías.

El Fondo brinda recursos para proyectos relacionados con el monitoreo de la deforestación, la recuperación de áreas de bosques, la reducción de la deforestación y de la degradación forestal, promoviendo la conservación y la gestión sustentable de los bosques amazónicos.

Los fondos son aprobados de acuerdo con las reglas, condiciones, directrices y criterios establecidos dentro del Fondo Amazonía para el cumplimiento del Plan de Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAM), el Plan de la Amazonía Sustentable (PAS), Directrices y Criterios del COFA y Políticas Operativas del BNDES para el Fondo Amazónico.

Además, los desembolsos del gobierno noruego y del KfW se realizan a pedido del BNDES, de acuerdo con las necesidades financieras del Fondo y con la cantidad reducida de emisiones de carbono originadas de la deforestación, que son verificadas por el Comité Técnico del Fondo Amazonía (CTFA), compuesto a su vez por científicos reconocidos en el campo del cambio climático.

El BNDES tiene a su cargo de analizar, aprobar, contratar, supervisar y monitorear los proyectos. Para cada contribución del Fondo Amazonía, el BNDES expide un Certificado, identificando al donante y a la cantidad de la contribución destinada al esfuerzo para reducir las emisiones de dióxido de carbono. La CTFA certifica la eficacia de la reducción de las emisiones causadas por la deforestación, que define la suma a ser recibida cada año por el Fondo Amazonía.

Monitoreo y Transparencia

El BNDES supervisa, monitorea y rinde cuentas. El Banco es responsable de suministrar información sobre las actividades del Fondo Amazonía en el sitio oficial del Fondo, y de publicar un informe anual de actividades. Además del sitio oficial del Fondo Amazonía, el Instituto Socioambiental (ISA), que es una organización de la sociedad civil, observadora a su vez del COFA, ha creado una red social para monitorear al Fondo Amazonía: <http://deolhonofundoAmazonia.ning.com/>

³² <http://www.fundoamazonia.gov.br>

Descripción

El Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) es un programa dirigido del Fondo Estratégico del Clima, uno de los dos fondos dentro del marco de los Fondos de Inversión para el Clima. El FIP brinda ayuda a los esfuerzos de los países en desarrollo para reducir la deforestación y la degradación de los bosques y promueve la gestión sustentable de bosques, lo que conduce a reducciones en términos de emisión y la protección de reservorios de carbono. Es una alianza implementada conjuntamente por el Banco de Desarrollo Africano, el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial. Las estrategias de inversión del FIP se sitúan a nivel de país y parte de las sumas pueden ser recibidas como subvenciones, mientras que la otra parte será transferida a países piloto bajo la forma de préstamos de concesión.

Hasta mayo de 2011 el FIP había recibido promesas de contribuciones por valor de 578 millones de dólares. De este total, 405 millones han sido comprometidos como recursos de subvención y 173 millones como financiación concesional. Con relación a los depósitos, fue depositado un total de 262 millones de dólares hasta mayo del 2011.³⁴

Prefinanciación del proyecto

Puede estar a disposición del país una subvención preparatoria de hasta 250 000 dólares para el desarrollo de la estrategia de inversión para trabajos adicionales caso sea requerido para desarrollar o completar la estrategia de inversión, incluyendo consultas a las partes interesadas y sesiones de planificación.

Intermediación de actores y gobernanza

El Subcomité del FIP toma las decisiones sobre operaciones y actividades del FIP. Dicho Subcomité está compuesto de seis representantes de los países contribuyentes al FIP (Australia, Dinamarca, Japón, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos) y seis representantes de los países receptores seleccionados sobre la base regional (Brasil, República Democrática del Congo, Indonesia, Marruecos, Nepal y Rumania). Las decisiones se toman mediante consenso y los miembros ocupan sus puestos durante el plazo de un año.

Entre los observadores activos del Subcomité del FIP se incluyen los representantes de la Secretaría del FCPF, el Fondo Global para el Medio Ambiente, la CMNUCC y la Secretaría Técnica de ONU-REDD; y seis representantes: de la sociedad civil (2), de los pueblos indígenas (2) y del sector privado (2). En este sentido, los representantes de la sociedad civil participan en todas las reuniones y tienen poder de vetar algunas decisiones.

Gestión de recursos y apoyo técnico para proyectos con las comunidades locales

El FIP ha dedicado un mecanismo de subvenciones a ser establecido a fin de ofrecer subsidios a los pueblos indígenas y a las comunidades locales en casos piloto, para apoyar su participación en el desarrollo de las estrategias de inversión del FIP, en sus programas y proyectos. Las subvenciones para los pueblos indígenas y las comunidades locales deben formar parte integral de cada proyecto piloto y estar vinculadas a la estrategia de inversión forestal. El monto total de esta subvención se estima en 70 millones de dólares.

Un subcomité con un representante del grupo de pueblos indígenas y comunidades locales fue constituido y se encuentra trabajando actualmente sobre el alcance de las actividades bajo este fondo y sobre las reglas de procedimiento para distribuir las subvenciones.

Financiando mecanismos para la distribución de beneficios

A fin de distribuir fondos, el Subcomité del FIP tiene en cuenta los bosques del país y los objetivos con relación al clima y si la estrategia de inversión apoya tales objetivos. Los criterios de inversión del FIP que deben ser considerados por el Subcomité del FIP han de incluir:

- (a) Mitigación del cambio climático
- (b) Potencial de demostración en escala
- (c) Análisis de rentabilidad o economicidad
- (d) Potencial de Implementación
- (e) Integración del desarrollo sustentable (cobeneficios)
- (f) Salvaguardias

(Para obtener más información, véase FIP/SC.3/4 Criterios de Inversión y Modalidades de Financiación)

Creación de registro de proyecto

Los países piloto bajo el FIP están comenzando ahora a preparar sus estrategias de inversión, de manera que hasta el momento no se han registrado proyectos bajo el FIP.

Análisis de riesgo y titularización

Debe tenerse en cuenta una verificación del potencial de implementación de las opciones de reducción alternativa de gases de efecto invernadero en la estrategia de inversión. Se incluiría aquí un análisis de las capacidades técnicas y de gestión de las agencias ejecutoras o patrocinadoras o de las entidades del proyecto, así como su salud financiera.

La estrategia de inversión debería incluir una descripción inicial de los riesgos potenciales que podrían afectar a la implementación de las inversiones propuestas, incluyendo: riesgos de país y a nivel subnacional; políticas e instituciones sectoriales; tecnología, gobernanza, medio ambiente y riesgos sociales.

Monitoreo y Transparencia

Una comisión directiva de múltiples partes interesadas a nivel nacional es responsable de brindar asistencia en el monitoreo y evaluación del programa. Dicha comisión debe ser liderada por el gobierno e incluir miembros de los pueblos indígenas, de las comunidades locales, de ONG, de los sectores privado y provincial, estatal y autoridades locales.

La comisión debe recibir informes de avance y de evaluación, brindar asesoramiento gerencial adaptable y dar un *feedback* sobre el avance en términos de implementación de la estrategia de inversión. El monitoreo de la estrategia de inversión debe ser transparente, mensurable, apto a ser informado y verificable (MRV, por sus siglas en inglés). Los países piloto han de informar anualmente sobre el avance en la implementación de la estrategia de inversión mediante proyectos y programas. El informe debe ser aprobado por la comisión directiva de múltiples partes interesadas a nivel nacional, sometido al subcomité de la FIP para su consideración y colgado en el sitio web del CIF.

³³ Fip: *Investment Criteria And Financing Modalities, Climate Investment Funds*, 29 de junio de 2010.

³⁴ <http://www.climatefundsupdate.org/listing/forest-investment-program#TOC-Fund-Governance>

Participación para la construcción de políticas públicas

La estrategia de inversión será elaborada según los criterios del FIP en estrecha relación con la sociedad civil. En este sentido el proceso debe ser sumamente participativo y tener en cuenta las sugerencias de la sociedad civil.

Alianza de Bosques y Clima del Kalimantan (KFCP)³⁵

Descripción

Australia e Indonesia están trabajando actualmente en una actividad demostrativa en los bosques de turba ricos en carbón del Kalimantan Central, denominada Alianza de Bosques y Clima del Kalimantan (KFCP, por sus siglas en inglés). Esta alianza es la primera actividad demostrativa en gran escala de este tipo en Indonesia. Está poniendo a prueba un enfoque innovador, orientado hacia el mercado, a fin de financiar e implementar medidas para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques en el Kalimantan Central (Indonesia).

Intermediación de actores y gobernanza

La alianza surge a partir de la actual cooperación bilateral entre Indonesia y Australia a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas con la deforestación en Indonesia. Esta cooperación incluye el apoyo sustancial del Gobernador del grupo de trabajo interinstitucional de Indonesia para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación en Indonesia (REDDI).

Como parte de esta actividad demostrativa, se están desarrollando enfoques sobre la gestión de actividades prácticas de REDD+. Un objetivo clave consiste en integrar REDD+ en la planificación y gobernanza a nivel provincial, municipal y de la comunidad, por medio de la capacitación técnica y apoyando el desarrollo de instituciones de gestión y de los marcos legales. Las autoridades nacionales, municipales y provinciales están estrechamente involucradas en este proceso a fin de asegurar el pleno cumplimiento y la integración exitosa de las actividades. Las consultas con partes interesadas clave, incluyendo a las comunidades que dependen de los bosques, son esenciales en este proceso.

Gestión de recursos y apoyo técnico a proyectos con las comunidades locales

Se está diseñando un mecanismo innovador de pago a fin de brindar incentivos con base en el desempeño para REDD+ para comunidades cuya supervivencia depende de los bosques en el Kalimantan central, estimulando prácticas de uso del suelo sustentables y la conservación de los bosques. El esquema apunta hacia enfoques de prueba con relación a pagos que podrían ser utilizados para apoyar la participación en un mecanismo futuro de REDD+ bajo la CMNUCC. Los incentivos estarán inicialmente vinculados a los indicadores de desempeño, tales como la incidencia reducida de los incendios, y más tarde a las reducciones mensuradas de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Mecanismos financieros

Australia ha comprometido 30 millones de dólares para crear la KFCP (Alianza de Bosques y Clima del Kalimantan).

Fondo Clima - Fondo Nacional Sobre Cambio del Clima³⁶

Descripción

El Fondo Nacional de Cambio Climático (Fondo Clima) es un instrumento creado en diciembre de 2009 por el gobierno brasileño para promover el financiamiento de actividades emprendidas por la Política Nacional sobre Cambio Climático (PNMC, en portugués), establecida por la Ley n° 12 187 de 29 de diciembre de 2009. La finalidad del Fondo Clima es garantizar el financiamiento de proyectos, emprendimientos y estudios que tienen por objetivo promover acciones de mitigación de los cambios climáticos, incluyendo la lucha contra la deforestación en los biomas brasileños, así como acciones de adaptación a las nuevas condiciones climáticas.

Intermediación de actores y gobernanza

El Fondo Clima está vinculado al Ministerio del Medio Ambiente a través de un Comité Gestor responsable por su administración y presidido por el Secretario Ejecutivo del Ministerio del Medio Ambiente.

Gestión de recursos y apoyo técnico a proyectos con las comunidades locales

Los recursos del fondo pueden ser invertidos de manera reembolsable o no reembolsable. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) funcionará como agente financiero del Fondo Clima.

La propuesta inicial del fondo era redirigir recursos provenientes de lucros obtenidos por la industria del petróleo y gas, considerada una de las más grandes emisoras de gases de efecto invernadero. De hecho, el fondo puede contar con hasta el 60 % de la participación especial del Ministerio del Medio Ambiente en los recursos procedentes de la producción petrolífera³⁷. Además de esta fuente, el fondo recibe recursos presupuestarios del gobierno central y puede recibir donaciones de instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.

Financiando mecanismos para la distribución de beneficios

El Fondo Clima puede ser utilizado para las siguientes actividades:

- Educación, capacitación, entrenamiento y movilización para el cambio climático;
- Análisis de impactos y vulnerabilidad;
- Adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, incluyendo REDD+;
- Desarrollo de tecnologías para mitigación de emisiones de GEI;
- Formulación de políticas públicas para solución de problemas relacionados con los cambios climáticos y emisiones de GEI;
- Elaboración de inventarios de emisiones de GEI;
- Recuperación de áreas degradadas;
- Actividades de transición a la agricultura de bajo carbono

³⁵ http://www.aid.gov.au/hottopics/pdf/KFCP_factsheet_3_11Dec09.pdf

³⁶ <http://www.climatechange.gov.au/government/initiatives/international-forest-carbon-initiative/action.aspx>

³⁷ <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?do=conteudo.monta&idEstrutura=251>

La siguiente tabla presenta una serie de orientaciones para la aplicación de los fondos internacionales. Estas orientaciones deben considerarse en la elección de los proyectos que recibirán apoyo y deben servir de base para el desarrollo de mecanismos de monitoreo de las iniciativas de REDD+ apoyadas.

Recomendaciones sobre la inversión de los recursos públicos existentes para construir una estrategia y un programa nacional de REDD+.	
¿Dónde invertir el recurso de REDD+?	
Estrategia y programa nacional REDD+	Para la construcción de una estrategia nacional de REDD+ y luego de un programa nacional, las inversiones deberán apoyar (1) un proceso de consulta a la sociedad, (2) la realización de análisis de políticas y (3) del marco institucional necesario para el mantenimiento de tal programa. Además, se debe (4) invertir en la mejora de los sistemas de monitoreo de las emisiones por deforestación.
Programas de los estados/subnacionales de REDD+	Invertir en la armonización de programas de REDD+ de los estados deberá ser una prioridad como estrategia para buscar un consenso regional que provea apoyo político y técnico a un programa nacional de REDD+.
Inversiones del sector privado	La inversión de los recursos públicos para REDD+ debe producir los medios para que en el futuro se incentiven las inversiones privadas en acciones de REDD+ a nivel nacional, estatal y municipal. Eso será fundamental para que los inversionistas confíen en programas y no solo en proyectos de REDD+. Inversiones a través de fondos públicos podrán, por ejemplo, reducir el riesgo para los inversionistas privados, creando una situación de seguridad en caso de que las acciones de REDD+ no tengan el desempeño deseado. Tal situación facilitaría que sociedades público-privadas den derecho al inversionista privado sobre una parcela de créditos futuros de REDD+. Además, los recursos públicos existentes deben apoyar el desarrollo de políticas y de una capacidad institucional para que acciones de REDD, por medio de los programas subnacionales y nacionales se conecten a los mercados de carbono regulados, que están actualmente en desarrollo.
Desarrollo rural de baja emisión de carbono	Deberían realizarse inversiones públicas en la construcción de sistemas que propongan la compensación de agricultores por sus buenas prácticas agrícolas y la prevención de la deforestación en sus propiedades a través de mecanismos de certificación. Los criterios de certificación deben incluir la prohibición de la producción en tierras recién deforestadas. Estos sistemas de certificación corren el riesgo de sucumbir debido al alto costo de su implementación y cumplimiento por parte de los agricultores. De esta forma, deben ser estimulados a corto plazo.
Poblaciones indígenas y tradicionales	Las inversiones públicas pueden promover reformas institucionales y políticas necesarias para proveer mejoras sistémicas y duraderas para las poblaciones dependientes del bosque. Programas para la producción e inversiones en la mejoría da calidad de vida de estas poblaciones, al igual que en la protección de sus territorios, serán cruciales para mantener intacta una gran parte de las reservas de carbono. Un financiamiento ágil será necesario para promover la capacitación de estas poblaciones para que enfrenten de manera adecuada los efectos de los cambios climáticos y para que creen sus propios programas de adaptación al problema.
Sociedad organizada	Los financiamientos previos existentes deben ayudar a crear, sustentar y reforzar organizaciones no gubernamentales y asociaciones representativas de movimientos sociales tanto locales como nacionales que puedan apoyar con contribuciones innovadoras, objetivas, técnicamente competentes y que puedan dar legitimidad a procesos de consulta y participación de la sociedad en los procesos de discusión de un programa nacional de REDD+. Tal apoyo debe también ir encaminado a fortalecer las redes emergentes interesadas en diversas jurisdicciones, con el fin de facilitar que diferentes actores se conecten de manera coordinada en la construcción de acciones de REDD+.

Fuente: Moutinho et ál., 2011.



Estudios de Caso

Iniciativas gubernamentales para la conservación de los bosques en el estado brasileño de Acre

1 - Contexto del estado de Acre:

El estado de Acre se ha destacado por ser pionero en acciones de carácter social y ambiental construidas con la participación de la sociedad civil y en línea con políticas y programas nacionales orientados a la reducción de la deforestación.

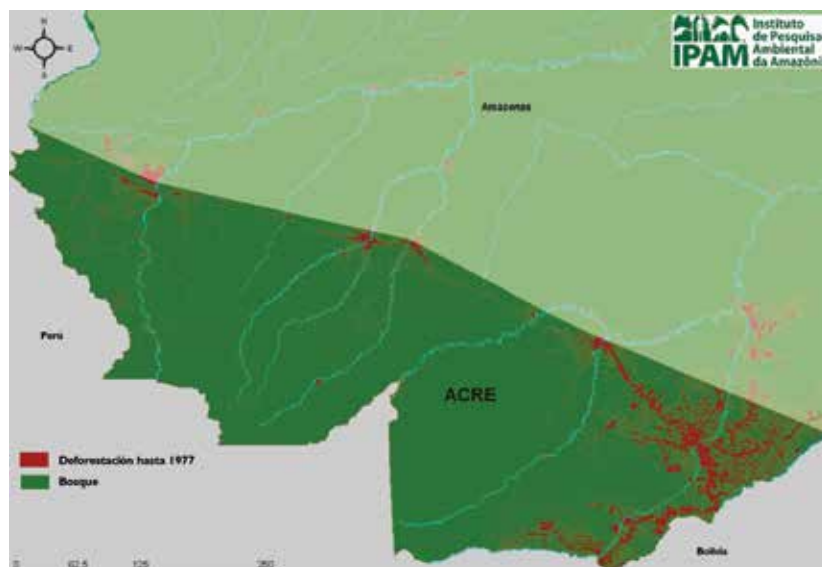
Acre es un estado brasileño, situado en la región suroeste del norte del país, cuya extensión territorial es de unos 164 000 km². El estado se compone de 22 municipios y limita con los estados de Amazonas y Rondônia, así como con Bolivia y Perú. Según análisis del IPAM, a partir de datos del Instituto Nacional de Investigación Espacial INPE (2010), el área de bosque en pie en Acre sumaba 143 694 km², siendo así uno de los estados mejor preservados de Brasil. Sin embargo, actualmente comienza a presentar algunas tendencias a la deforestación.

Según el Atlas de terrenos del Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA, 2008), entre 1996 y 2006 el área ocupada por cultivos y pastizales en el estado pasó de 590 000 a 1 210 000 ha, aproximadamente. Solo las áreas de pastizales crecieron ya un 58 % en este período. Además, otro aspecto que justifica el avance de la deforestación fue el establecimiento de proyectos de reforma agraria en el

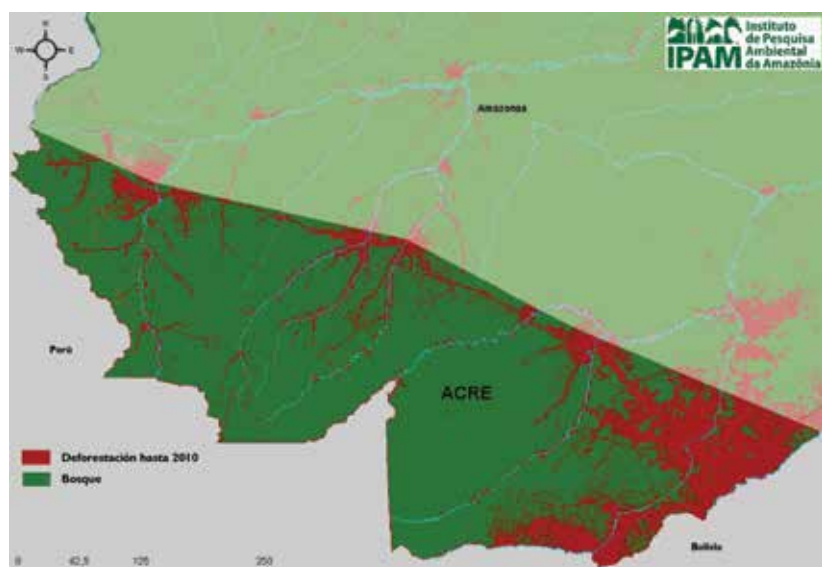


estado que, según los datos del IMAC (Instituto de Medio Ambiente de Acre), fueron responsables del 37 % de la deforestación ocurrida en el año 2008. De esta manera, en el estado de Acre no se crean más proyectos de asentamiento tradicionales, sino solo asentamientos diferenciados, o sea, proyectos de asentamientos forestales, proyectos de asentamientos sustentables y proyectos de asentamientos de comunidades que viven de los productos forestales no maderables (Acre, 2009).

Otro vector de la deforestación en el Acre está vinculado a la pavimentación de las carreteras BR-364 e Interoceánica, que conecta el Acre (Brasil) con los puertos del océano Pacífico en el Perú. Para evitar el aumento de la deforestación en las márgenes de las carreteras, es necesario crear un modelo de gestión y ordenamiento territorial sustentable.



Deforestación Acre hasta 1997 (INPE, 2010; Producción IPAM)



Deforestación Acre hasta 2010 (INPE, 2010; Producción IPAM)

Para revertir esta situación, el gobierno de Acre ha creado algunos mecanismos que buscan conciliar el desarrollo económico en el estado con la conservación de los recursos naturales y servicios ambientales prestados por los ecosistemas.

2 - Descripción de las acciones implementadas:

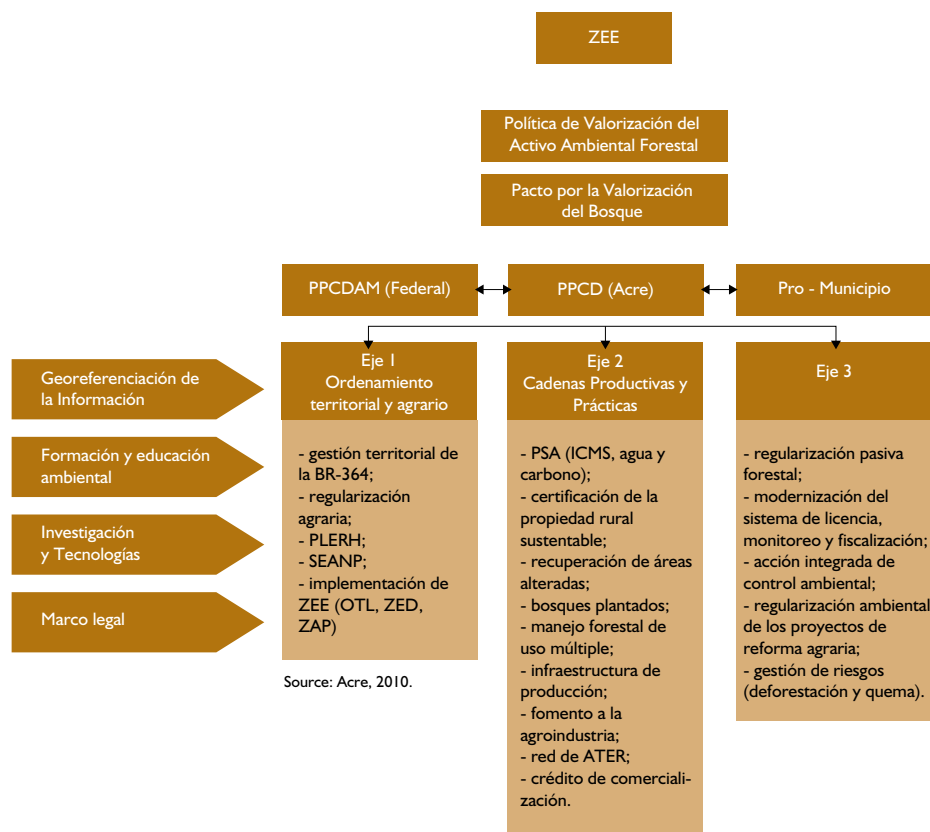
En los últimos años, el estado de Acre se involucró en cuatro acciones principales vinculadas a la reducción de la deforestación en el estado:

a) Plan Estatal de Prevención y Control de la Deforestación (PPCD/Acre):

El Plan Estatal de Prevención y Control de la Deforestación tiene como objetivo «garantizar reducciones considerables, consistentes y duraderas de las tasas de deforestación del estado de Acre, a partir del fortalecimiento de las capacidades del gobierno y de la sociedad para la gestión ambiental y para la consolidación de una economía limpia, justa y competitiva con una fuerte base forestal» (Acre, 2009).

A través de este plan, el estado se compromete a reducir la deforestación en un 75 % entre 2009 y 2018. Esto significa una reducción de 14 millones de toneladas de CO₂³⁸ (Acre, 2010).

La estrategia de acción del PC/Acre puede ser observada en la siguiente figura:



b) Sistema Estatal de Incentivos a los Servicios Ambientales (SISA):

El SISA fue instituido por la Ley n° 2308 de 22 de octubre de 2010. Este sistema trae una serie de principios, criterios e instrumentos que buscan proporcionar la valorización económica de la preservación ambiental. Es el sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) del estado.

De acuerdo con la ley, el SISA tiene el objetivo principal de fomentar el mantenimiento y la ampliación de la oferta de servicios y productos ecosistémicos como:

- a) el almacenamiento, la conservación, mantenimiento y aumento de las reservas y la disminución del flujo de carbono;
- b) la conservación de la belleza natural del paisaje;
- c) la conservación de la sociobiodiversidad;
- d) la conservación de las aguas y de los servicios hídricos;
- e) la regulación del clima;
- f) la valorización cultural y del conocimiento tradicional ecosistémico;
- g) la conservación y el mejoramiento del suelo.

c) Programa de Incentivos por Servicios Ambientales (ISA Carbono):

El Programa ISA Carbono, vinculado al SISA, propone la remuneración de acciones para posibilitar REDD+. Estas acciones pueden estar vinculadas al monitoreo de la cobertura forestal, a la medición de la reducción de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de la deforestación y degradación de los bosques relativa a la línea de base, a la verificación, al relato de estas emisiones frente a las autoridades pertinentes en el ámbito nacional e internacional, al mantenimiento e incremento de las reservas de carbono por la conservación, manejo y restauración del bosque, así como a la permanencia de las reducciones de emisión y/o mantenimiento de las reservas de carbono (Neves, 2010).

³⁸ Considerando el promedio histórico de la deforestación de 1996-2005 de 58 300 ha/año y un promedio de reservas de CO₂ de 366 toneladas por hectárea, se obtiene una emisión histórica promedio de 21 358 258 toneladas de CO₂ por año, que al reducir 75 % de las emisiones en 10 años (2008 a 2017) resultaría en una reducción de 16 millones de toneladas de CO₂ eq en un período de 3 años con un reducción lineal equivalente a 4,8 millones de toneladas de CO₂ (Acre, 2010).

Así, el objetivo general es promover la reducción de emisión de gases de efecto invernadero procedentes de la deforestación y degradación de los bosques, apuntando al alcance de la meta voluntaria definida por el Plan Estatal de Prevención y Control de la Deforestación de Acre (reducción de 75 % o 14 millones de toneladas de CO2 eq).

d) Memorando de entendimiento entre Acre (Brasil), California (EUA) y Chiapas (México)

Otra acción importante que involucra al estado de Acre fue la firma de un memorando de entendimiento entre los gobiernos de California (EUA), Chiapas (México) y Acre (Brasil). Este grupo de trabajo se reunió en diciembre de 2010, con sus primeras recomendaciones propuestas para octubre de 2011.

Se trata de un memorando de entendimiento para discutir las bases de un posible acuerdo de comercio de créditos procedentes de iniciativas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+). La idea es generar créditos de carbono a partir de proyectos de reforestación, recuperación y manejo forestal en Acre y en Chiapas y venderlos a California dentro de un sistema de compensación de emisiones de gases de efecto invernadero.

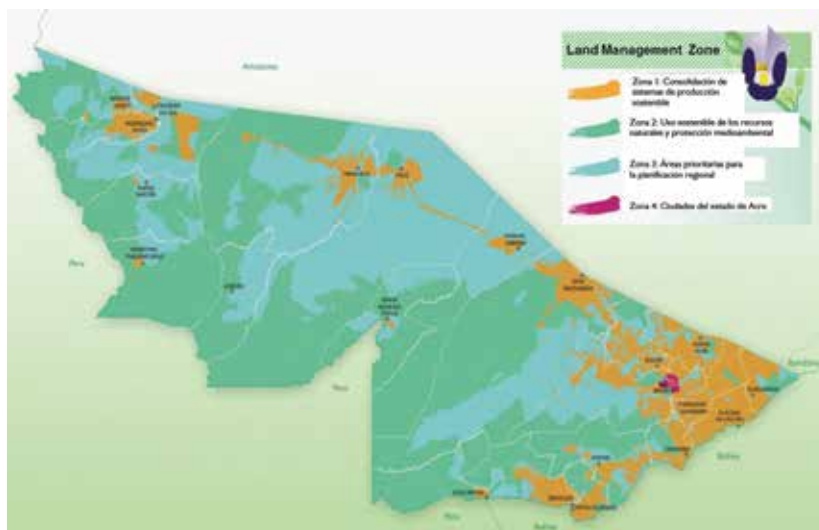
A través de este acuerdo se creó un grupo de trabajo subnacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD). Este grupo va a elaborar recomendaciones para programas de *cap-and-trade* entre California y países que tengan créditos procedentes de REDD+.

Para obtener más información sobre PPCD/Acre, SISA e ISA-Carbono y el citado memorando de entendimiento, visite: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/id/232>,

3 - ¿Qué se ha hecho hasta el momento?

Las cuatro acciones descritas fueron creadas en el último gobierno de Acre (2010). A pesar de la transición de líderes en el gobierno del estado tras las elecciones de 2010, todas estas iniciativas están siendo manejadas con mucho éxito por el gobierno actual.

Debido a su creación reciente, aún no existen actividades implementadas en la práctica, como áreas ya monitoreadas, reservas de carbono medidas, etc. Sin embargo, el gobierno de Acre ha dialogado continuamente con la comunidad internacional, y ha construido toda esta nueva estrategia de manera participativa con la sociedad civil. La Zonificación Ecológico-Económica (ZEE), por ejemplo, fue elaborada con la participación de la sociedad civil:



Fuente: Acre, 2010 (presentación COP 16)

Entre las actividades en curso del gobierno, e invirtiendo en el aspecto técnico para luchar contra la deforestación, está la creación del Comité Científico del Acre, uno de cuyos miembros es el IPAM. Esta entidad tiene el objetivo de dar asistencia y seguridad técnica a las acciones desarrolladas en el ámbito de la reducción de la deforestación en el estado.

También fue creada la Agencia de Desarrollo de Servicios Ambientales, que es una sociedad de economía mixta, con un sesgo de mercado, responsable de canalizar económicamente proyectos que utilicen el sistema para alcanzar los objetivos sociales y ambientales que instruyen el SISA. Esta agencia ha dialogado con la comunidad internacional y ha seguido los debates en el ámbito del GCF (Governors' Climate and Forests Task Force³⁹), tales como las negociaciones a partir del memorando de entendimiento con California y Chiapas. Así podríamos decir que el estado de Acre ha conseguido resultados exitosos a través de la mayor participación del poder público y la sociedad civil en el combate a la deforestación en el estado.

³⁹<http://www.gcftaskforce.org/>

Estudios de Caso

El Programa ONU-REDD: casos de apoyo a los países en desarrollo

1 - Contexto:

Tal como se describe en la parte III, el Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo (Programa ONU-REDD), fue creado en 2008 para ayudar a dichos países a preparar e implementar un mecanismo de REDD+. El Programa ONU-REDD ha sido diseñado con la pericia de sus tres organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Vietnam:

El Programa ONU-REDD Vietnam busca luchar contra la deforestación y la degradación de los bosques a través de la formación de capacidades a nivel nacional y local. En primer lugar, formará capacidades a nivel nacional para permitir al Gobierno de Vietnam y especialmente al punto focal de REDD del Departamento Forestal (DoF) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD) coordinar y administrar el proceso de establecimiento de herramientas para implementar un programa de REDD. En segundo lugar, formará capacidades a nivel locales (provincial, distrital y comunal) a través de pilotos en dos distritos en la provincia de Lam Dong que demuestren una aproximación efectiva a la planificación e implementación de medidas para la reducción de emisiones por la deforestación y degradación de bosques. Es conocido el significativo problema que supone el desplazamiento regional de emisiones en la cuenca baja del Mekong. Si se implementa el mecanismo REDD de forma efectiva y si reduce emisiones por la deforestación y degradación de los bosques dentro de la cuenca baja del Mekong, como contribución a los esfuerzos globales en este aspecto, habrá una necesidad de acción regional coordinada.

Se estima que la duración del proyecto será de 20 meses y que costará cerca de 4 500 000 USD.

⁴⁰ <http://www.un-redd.org/>

Ecuador:

El Gobierno del Ecuador ha hecho que la reducción de la tasa de deforestación sea una prioridad del Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) para revertir la pérdida del bosque. Para conseguir ese objetivo, el Ministerio del Ambiente está implementando una serie de iniciativas para reducir la deforestación en el país como parte de la buena gobernanza de recursos forestales y para contribuir al mismo tiempo a mitigar el cambio climático con la reducción de emisiones de GEI relacionados con esta actividad.

Con el apoyo financiero del Programa ONU-REDD y un presupuesto asignado de 4 000 000 de USD, el gobierno del Ecuador elaboró un proyecto que permite a su país completar la fase de preparación para la implementación del mecanismo de REDD+ a nivel nacional con la participación de todas las instituciones y participantes relevantes hasta el 2013. Los principales resultados esperados del Programa Nacional Conjunto del Ecuador son:

- Resultado 1: El diseño e implantación del Sistema Nacional de Información Forestal
- Resultado 2: Proceso de consulta y participación de la sociedad civil, comunidades, poblaciones y nacionalidades indígenas, población afroecuatoriana, la población montubio y las comunas para la implementación de REDD+ a nivel nacional
- Resultado 3: Las políticas y los instrumentos para la implementación de REDD +
- Resultado 4: Desarrollo del marco operativo necesario para la ejecución del mecanismo REDD+
- Resultado 5: Múltiples beneficios sociales y ambientales
- Resultado 6: Diseño e implementación del sistema de distribución de beneficios

Fuente: Documento del Programa Nacional del Programa de ONU-REDD de Ecuador; Sexta Reunión del Comité de Políticas, 21-22 de marzo de 2011, Da Lat, Vietnam.

República Democrática del Congo

La República Democrática del Congo es el segundo país más grande del mundo con bosques tropicales, con sus 145 millones de hectáreas de bosque. La RDC se considera uno de los países menos desarrollados y presenta altos niveles de pobreza extrema. La economía de la RDC se basa especialmente en la agricultura de subsistencia y la extracción de recursos naturales.

A pesar de sus bajas tasas de deforestación (0,25 %), la RDC está entre los diez países que al año pierden las más significativas superficies de cobertura forestal en el mundo.

La agricultura es la principal causa de deforestación en el país junto al desmonte por combustible doméstico, que representa más del 90 % del consumo de energía en la RDC. La silvicultura y la minería también son importantes causas de la deforestación en el país. Las siguientes ocho provincias son las áreas más pobladas y presentan el mayor riesgo de deforestación: Equateur, Bandundu, Maniema Oriental, Occidental Kasai, Oriental Kasai, Sud-Kivu y Nord-Kivu.

El compromiso de la RDC con el proceso de REDD+ desde 2009 lo ha tornado en uno de los países más avanzados en el mecanismo de REDD+. El país comparte sus experiencias y contribuye a la coordinación entre programas regionales con los socios de la Comisión de Bosques del África Central (COMIFAC, por sus siglas en francés). Se ha establecido un alto nivel de colaboración y coordinación con las instituciones socias en el proceso de REDD+, particularmente el Programa ONU-REDD y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés). La República Democrática del Congo se ha convertido en uno de los mejores ejemplos de un país que recibe apoyo de tres fuentes diferentes de fondos (ONU-REDD, FCPF y FIP) al mismo tiempo y utiliza la misma base para la fase de preparación para REDD+. Estos tres programas utilizan R-PP como punto de partida para proveer fondos para las diferentes actividades.

Durante 2009, el Programa ONU-REDD ha hecho su primera asignación de 1,88 millones de USD (fase I, 2009-2010), junto a una donación del FCPF de 200 000 USD para iniciar y estructurar un proceso nacional de REDD+.

Este proceso de REDD+ involucra una cooperación y diálogo continuos entre las partes interesadas en participantes en REDD+ y se lleva a cabo bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente (MECNT). El 26 de noviembre de 2009 el Primer Ministro firmó un Decreto REDD y se ha formalizado el proceso nacional de REDD, con la creación de instituciones clave: una Coordinación Nacional para REDD (CN-REDD), la cual está ya activa y en funcionamiento, y dos comités directivos (un Comité Nacional de REDD y un Comité Interministerial) que ya están siendo establecidos.

Un número considerable de organizaciones de la sociedad civil y representantes de pueblos de los bosques se han organizado en un Grupo de Trabajo sobre Clima-REDD (GTCCR), un socio importante del proceso REDD en el DRC y responsable de la creación y sustento del diálogo de REDD a niveles local, provincial y nacional.

La RDC ha terminado su Plan de Preparación de REDD (R-PP) 2010-2012, que ha recibido apoyo financiero de ONU-REDD. El R-PP representa la hoja de ruta para la preparación de REDD. Durante su elaboración, el Programa ONU-REDD y FCPF cooperaban de manera cercana y debido al hecho y a la costumbre de conducir misiones conjuntas en el DRC (cuatro misiones conjuntas en cerca de un año), emplearán el mismo documento nacional R-PP para movilizar su financiamiento respectivo.

En relación a la participación del Programa ONU-REDD, el proceso de preparación REDD lo conducen y apoyan los tres organismos de la ONU participantes en ONU-REDD junto con otros participantes internacionales, en particular el Banco Mundial y ONG internacionales claves activas en el ámbito de REDD, tales como Rainforest Foundation y WWF.

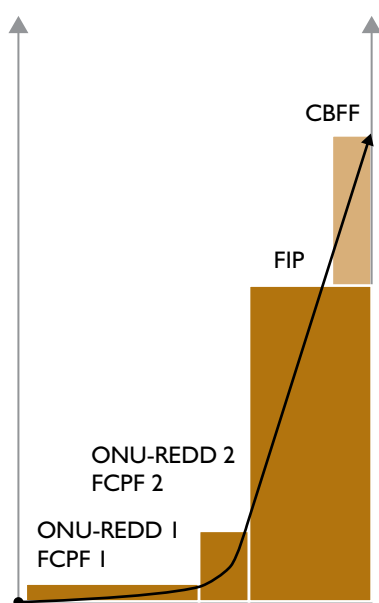
El Gobierno de la RDC es el principal responsable de la implementación de R-PP, incluidos los segmentos de financiamiento de la ONU-REDD a través de la Coordinación REDD Nacional (CN-REDD) y otros organismos nacionales. FAO, PNUD y PNUMA son socios técnicos y financieros y trabajan según las reglas y procedimientos de la ONU para garantizar la pertenencia y toma de decisiones durante la implementación del Programa.

“ El Gobierno del Ecuador ha hecho que la reducción de la tasa de deforestación sea una prioridad del Plan Nacional del Buen Vivir para revertir la pérdida del bosque ”

La administración de fondos tiene que realizarse de manera consistente entre los tres organismos de ONU-REDD de acuerdo al Método Armonizado para las Transferencias de Efectivo (HACT) de la ONU. El Documento del Programa Nacional de ONU-REDD establece que «se desembolsarán Fondos de pleno acuerdo y según los planes de trabajo, términos de referencia y otros elementos operativos preparados por la CN-REDD o según la aprobación del Gobierno»⁴¹.

El asesor técnico principal (CTA) de ONU-REDD, que trabaja en el país con la Coordinación Nacional de REDD y con las estructuras del gobierno, debe asegurar el cumplimiento de los requisitos de la ONU. La implementación de los fondos de ONU-REDD será supervisada por el Coordinador Residente de la ONU en la dirección estratégica del Equipo País de la ONU y asegurará que las organizaciones de la ONU cumplan con sus obligaciones.⁴²

El Comité de Políticas de ONU-REDD ha aprobado un presupuesto de 1,8 millones de USD para la primera fase (2009-2010) y 5,5 millones de USD para la segunda fase de la estrategia de preparación para REDD de la República Democrática del Congo (2010-2013). El monto total recibido por la RDC de ONU-REDD es de 7 383 200 USD. Se prevé que esos fondos serán completados por el FCPF, el FIP y el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (Congo Basin Forest Fund, CBFF).



Fuentes: UN-REDD PB 4 National Programme Document Documento del Programa Nacional presentado en la 4ª Reunión del Comité de Políticas de ONU-REDD; R-PP del Plan de Preparación para Readiness para REDD de la RDC, 3ª versión en inglés, de julio de 2010; y folleto «Inventing REDD+» de la RDC, de diciembre de 2010.

⁴¹ Programa Nacional de la RDC presentado en la 4ª Reunión del Comité de Políticas de ONU-REDD (UN-REDD PB 4 National Programme Document), pág. 11

⁴² Programa Nacional de la RDC presentado en la 4ª Reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD (UN-REDD PB 4 National Programme Document), pág. 11

Estudios de Caso

Desarrollo de capacidades de comunidades colombianas para Pago por Servicios Ambientales, cambio climático y REDD+

1. Contexto en el país

Colombia tiene un área continental de 1 141 748 km² (114 174 800 hectáreas), de las cuales el total de coberturas boscosas naturales corresponde a 61 246 659 hectáreas, que representan el 53,64 % de la superficie continental del país. Los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, y Vaupés son los que poseen la mayor área de bosques naturales del país con 35 184 675 hectáreas. La deforestación media anual alcanza un poco más de 336 000 hectáreas/año, según la siguiente tabla.

Rangos de área deforestada y deforestación promedio anual 2000-2007*						
Región	Deforestación total período 2000-2007 (ha)			Deforestación promedio anual (ha/año)		
	Inferior	Media	Superior	Inferior	Media	Superior
Andes	462 902	578 627	694 352	66 129	82 661	99 193
Pacífico	376 718	470 897	565 076	53 774	67 217	80 660
Orinóquia	204 394	255 493	306 592	29 199	36 499	43 799
Amazonía	585 088	731 360	877 632	83 584	104 480	125 376
Caribe	256 054	320 068	384 082	36 579	45 724	54 869
Total	1 885 156	2 356 445	2 827 734	269 265	366 581	403 897

Cifras preliminares sujetas a validación con datos de sensores remotos de alta resolución o datos de campo.

Esta deforestación se debe a siete causas o motores de deforestación principales, a saber:

- Ampliación de frontera agrícola y pecuaria.
- Cultivos de uso ilícito.
- Colonización/desplazamiento de poblaciones.
- Infraestructura.

- Minería.
- Extracción de madera para venta o autoconsumo (incluyendo extracción legal e ilegal).
- Incendios forestales.

La política pública sobre bosques se enmarca en la Política de Bosques (MinAmbiente & DNP, 1996), aprobada mediante Documento CONPES 2834 de 1996, cuyo objeto es lograr el uso sostenible de los bosques, permitir su conservación, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población. Actualmente se está formulando el R-PP donde se propone una estrategia nacional de REDD+, el arreglo institucional y otros elementos de política.

Actualmente en Colombia hay aproximadamente 12 proyectos demostrativos en las primeras etapas de diseño e implementación:

- Proyecto Amazonía REDD: El proyecto abarca un área total de 14,6 millones de hectáreas e incluye los cuatro tipos de actividades REDD+: evitar la deforestación y la degradación, captura de carbono por regeneración del bosque y conservación.
- Proyecto de implementación de la estrategia de mejor manejo de bosque natural en el consejo comunitario de Con Costa. Área: 73 033 ha, N° Veredas: 18. N° Familias: 829, Individuos: 4743.
- Proyecto de implementación de la Estrategia de mejor manejo de bosque natural en el consejo comunitario de Cajambre. Proyecto de implementación de la Estrategia de mejor manejo de bosque natural en el consejo comunitario de Cajambre.
- Proyecto de implementación de la estrategia de mejor manejo de bosque natural en el consejo comunitario del Bajo Mira. Área: 46 482 ha, N° Veredas: 42. N° Familias: 1240, Individuos: 6271
- Proyecto de implementación de la estrategia de mejor manejo de bosque natural en el Cabildo mayor de Chigorodó. Área: 9000 ha.
- Acompañamiento técnico al programa familias guardabosques «Corazón del mundo» Sierra Nevada de Santa Marta. 1727 familias campesinas beneficiadas
- Incorporando la conservación de la biodiversidad mediante la deforestación evitada/reducida en el Piedemonte Andino-Amazónico de Colombia. Diseño de Documento de Diseño de Proyecto PDD.
- Proyecto REDD en los Bosques de San Nicolás.
- Proyecto REDD en los Corregimientos de Pedreras y Tarapacá, Amazonía Colombiana. Área: 649,834 Ha. Involucra comunidades indígenas de los grupos yucuna, matapí y miraña. Conservación Internacional, Corporación Ecoversa, Corpoamazonia.
- Planificación participativa del uso de la tierra, mejora de los medios de subsistencia y conservación de los bosques en el Macizo Colombiano. 73 183 ha, se calculan entre 80-150 t CO₂/año, durante 20 años. ONF International y CAM.
- REDD como mecanismo financiero para la implementación de una estrategia de conservación. 600 000 ha, que vincula 19 municipios de Cundinamarca y 1 del Meta. Conservación Internacional, Corporación Ecoversa, Gobernación de Cundinamarca, Corpoguavio y CAR.

2. Descripción del proyecto/acción en que está involucrado el Fondo Ambiental

El proyecto buscó diseñar e implementar un programa de desarrollo de capacidades con organizaciones comunitarias locales, en las áreas temáticas de servicios ambientales, cambio climático y reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD+). El objetivo de este programa fue facilitar el desarrollo de habilidades y competencias en estos actores, personas e instituciones para evaluar iniciativas en estas temáticas y establecer de forma exitosa futuras experiencias locales que:

1. Aporten a la conservación de la Biodiversidad.
2. Aporten a la conservación de los servicios ecosistémicos asociados
3. Aporten al desarrollo económico local o regional.

Para cumplir este objetivo se plantearon tres resultados relacionados con REDD+:

1. Comunidades, autoridades ambientales y universidades regionales están informadas sobre la existencia de estrategias PSE/REDD, sus características y avances.
2. Miembros de comunidades locales, autoridades ambientales y universidades regionales conocen los aspectos básicos de mecanismos PSE/REDD y tienen la capacidad de transmitirlos a sus comunidades, colegas y estudiantes.



3. Comunidad preparada para actuar en el desarrollo de un proyecto local de REDD.

Se ejecutaron 2 cursos con comunidades indígenas en la Amazonía colombiana con la participación de más de 40 líderes, 1 curso de alto nivel con la participación de más de 100 representantes y un diplomado para profesionales en alianza con la Universidad Militar Nueva Granada. Además se llevaron a cabo procesos de réplica a los cursos con comunidades. Asimismo se realizaron 9 procesos de réplica con comunidades indígenas en Putumayo y Amazonas, en que participaron más de 300 personas.

También se diseñó e implementó una pasantía para líderes indígenas en Bogotá, donde participaron 5 líderes indígenas que fueron identificados durante los cursos.

A partir de este proyecto se espera construir alianzas con comunidades y otras organizaciones para desarrollar iniciativas REDD/REDD+ concretas en donde se puedan poner en práctica las capacidades desarrolladas

3. ¿Qué hace el Fondo Acción?

Rol. El Fondo Acción es el responsable del diseño y ejecución de este programa, en alianza con Conservación Internacional Colombia y el apoyo de la Mesa REDD. Durante el diseño, el Fondo Acción identificó los contenidos, las estrategias y las herramientas para el programa teniendo en cuenta los diferentes públicos. Asimismo administró los recursos del programa, tanto propios como los de su asociado. Esta administración se ocupó de la selección de proveedores, el seguimiento de las actividades y el reporte de los resultados.

Antecedentes. El Fondo Acción decidió involucrarse en esta iniciativa por las siguientes razones:

- El Consejo Directivo del Fondo definió que uno de los objetivos estratégicos del mismo es desarrollar capacidades en organizaciones no gubernamentales en temas ambientales, específicamente en carbono forestal, debido a las perspectivas que tiene el mecanismo REDD+ para financiar la conservación de los bosques.
- Dentro del proyecto del AFCP se tenía previsto desarrollar actividades piloto en la Amazonía de los países participantes, por lo que los dueños de los bosques tenían que contar con todos los elementos necesarios para tomar una decisión sobre su participación.
- Existían recursos disponibles de filantropía para desarrollar iniciativas de preparación en el tema.

Asignación presupuestaria. El Consejo Directivo asignó 75 000 USD del presupuesto del Iniciativa de las Américas para desarrollar las actividades asociadas al cumplimiento del OE 5. Con estos recursos, el Fondo Acción obtuvo 137 500 USD de la Fundación Gordon and Betty Moore a través de Conservation International. En total el programa empleó 187 500 USD.

Equipo de trabajo. Una vez se firmó el convenio, el Fondo Acción fue el administrador de los recursos. Dentro de su equipo se asignó un gerente para la iniciativa del área técnica, que fue responsable de diseñar el contenido del programa en asociación con CI Colombia y el apoyo de la Mesa REDD. Asimismo fue el responsable de aplicar los procesos y procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad del Fondo, para hacer la convocatoria a consultores, el acompañamiento al diseño e implementación del programa y el reporte de resultados e impactos. También participaron personas del área administrativa y financiera de las áreas contable, tecnologías de la información y archivo. Finalmente el área jurídica del Fondo Acción asignó un coordinador del equipo para los procedimientos de contratación y ruta crítica y en general para apoyar la ejecución del proyecto. Los directores administrativo y financiero, técnico y jurídico apoyaron también la ejecución, así como el Director Ejecutivo.

Desafíos y perspectivas. El proyecto se ejecutó adecuadamente, alcanzando los resultados esperados. Sin embargo, se identificaron algunos retos a la hora de implementarlo:

El trabajo con comunidades requiere de relaciones de confianza que se construyen a partir de una comunicación constante con los beneficiarios del proyecto, lo que implica tiempos y desplazamientos largos.

Cuando se trabaja con este tipo de comunidades, los aspectos administrativos y financieros requieren flexibilidad por parte del administrador, ya que no existen las mismas condiciones en esas regiones que en las que trabaja el Fondo generalmente.

Estas acciones preparatorias se deben pensar en el contexto de una inversión más amplia y de mayor duración, de manera que las inversiones hechas puedan ser apropiadas. Por ejemplo el fortalecimiento de capacidades debe llevar a las comunidades y organizaciones a implementar acciones relacionadas con lo que aprendieron (formulación de proyectos o planes, organización comunitaria, implementación de mecanismos de sostenibilidad financiera, etc.).

Aunque ya se terminó el proyecto, el Fondo Acción espera continuar trabajando con estas comunidades y organizaciones en el desarrollo de proyectos y en alianzas para la administración de recursos provenientes de éstos.

Estudios de Caso

El Fondo Paiter Surui: comunidades indígenas y REDD+

1. Contexto en el país

En Brasil no hay actualmente un régimen nacional de REDD, pero se ha avanzado en programas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y en una robusta Política Nacional de Cambios Climáticos y de control de deforestación en los biomas brasileños. Brasil ya estableció una línea de base para reducción de 80% de la deforestación en Amazonía hasta 2020. Esta línea de base es útil para los proyectos REDD+.

Un paso ya alcanzado fue la aprobación - por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de los Diputados - de un proyecto de ley para la institución de los créditos de carbono, proyecto que fue construido con amplia contribución de la sociedad civil organizada.

El Ministerio del Medio Ambiente ha conducido las primeras reuniones en 2010 para la definición de un futuro régimen nacional de REDD. Estas reuniones fueron interrumpidas por los avances antagónicos entre los diferentes niveles gubernamentales, pero deben ser retomadas en breve.

En el nivel sub nacional, los estados brasileños están más avanzados, principalmente los estados amazónicos, que constituyeron el Grupo de Trabajo de los Gobernadores para la creación de un ambiente favorable a un futuro mercado de créditos de carbono entre los estados amazónicos y el gobierno de California. En este contexto, el estado de Acre es el más avanzado en términos de definición de acuerdos legales para la estructuración de mercado entre el gobierno de Acre, California e Chiapas (México).

Los estados de Amazonas, Mato Grosso y Pará están avanzados en una legislación de PSA y cambio climático. El estado de São Paulo también ha avanzado para desarrollar un sistema de cap and trade interno al estado, con posibilidades de compensación de emisiones - que incluye créditos forestales de REDD - con otros estados de la federación.

La agenda de cambios climáticos y REDD es una nueva agenda para Funbio, que tomó la iniciativa de aprovechar su experiencia con mecanismos financieros para la conservación de la biodiversidad y adaptarla a la agenda de REDD.

2. Descripción del proyecto/acción en que el Fondo Ambiental está involucrado

El territorio Suruí está localizado en 249 mil hectáreas de los estados de Rondonia y Mato Grosso. Los Suruí fueron tardíamente contactados por la sociedad brasileña, alrededor de 1968 y sus territorios fueron demarcados en 1983.

Con herramientas georeferenciadas como el Google Earth es posible notar que la tierra indígena garantiza el mantenimiento del bosque. Alrededor del área indígena hay deforestación y fuerte presión humana.

Es una tribu con 1300 indígenas, divididos en 4 clanes y 26 aldeas. Ellos sufrieron muchas pérdidas humanas en la época del contacto con la sociedad brasileña, pasando de 5 mil a 800 individuos. Después de la demarcación de su territorio, pudieron recuperarse demográficamente.

El proyecto Carbono Suruí ya tiene su PDD (Project Development Document) y está a pocos pasos de su validación. El proyecto tiene cualidades distintas que lo diferencian de otros proyectos REDD. La principal característica es que va más allá de los pagos por carbono. La tribu Suruí ha desarrollado un Plan de Vida para los próximos 50 años y el proyecto de carbono es solamente una de las maneras de financiar este plan. En la reunión de la COP 16 (Cancún, México), el Fondo Suruí fue oficialmente lanzado para captar diversos tipos de recursos para desarrollar el Plan de Vida de la comunidad.

El proyecto utiliza dos standards: el VCS (relacionado a carbono) y el CBA (relacionado a aspectos de comunidad y biodiversidad), con un abordaje de mosaico.

La línea de base utilizada fue primeramente una línea de base histórica, pero se ha notado que a partir del año 2000 no había deforestación, porque ya no había nada más lo que deforestar. Una línea de base histórica, por lo tanto, no pondría en evidencia la adicionalidad del proyecto. Por eso se combinó este abordaje con el modelo SIMAZONIA, que considera también las presiones actuales y futuras proyectadas para la región. Las presiones actuales incluyen la construcción de hidroeléctricas, carreteras y urbanización.

La expectativa es que el proyecto genere créditos correspondientes a 8 millones de toneladas de carbono disponibles en el mercado global até 2039. Los Suruí han decidido esperar la validación de sus créditos para ofrecerlos en el mercado, ya que las ofertas de compra recibidas antes de la validación han sido demasiado bajas.

Socios:

- Asociación Metareilá del Pueblo Indígena Suruí: proponentes del proyecto
- Asociación de Defesa Etnoambiental Kanindé: responsables por la articulación de la Asociación Metareilá con otros socios y por estudios de etnozoonificación de la tierra Suruí.
- Idesam: desarrollo del proyecto de carbono
- Forest Trends: estudios para el desarrollo del proyecto REDD
- ACT Brasil: consentimiento previo informado y base cartográfica
- Funbio: mecanismo financiero de distribución de beneficios.
- USAID: recursos para el desarrollo del proyecto
- Fundación Nacional del Indígena (Funai): apoyo al desarrollo del proyecto

Liderazgo: Almir Suruí, primer-ministro de los Suruí. Está amenazado de muerte, porque desde el 2009 logró la aprobación de una moratoria sobre la venta de madera deforestada en las tierras Suruí, la actividad que era la principal fuente de financiación del pueblo.

El proyecto también consideró dos niveles de información: interno, con todos los datos disponibles a los individuos de la comunidad indígena Suruí sobre el desarrollo del proyecto; y externo, con consultas públicas a actores como los madereros, agricultores, otros pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil y del gobierno en un proceso de cuatro meses en el 2010. Estos procesos incluyeran documentación en acta, firmas y documentación audiovisual. En estas acciones se usó un lenguaje accesible por medio de materiales y manuales preparados específicamente para estos actores.

En conclusión, los cuatro aspectos fundamentales en el proyecto son:

- Gobernanza pre-establecida
- Liderazgo claro y reconocido
- Consentimiento previo informado
- Plan de aplicación de los recursos

3. ¿Qué hace el Fondo Ambiental?

Funbio es el responsable por el diseño del mecanismo financiero del proyecto. Cuando se creó la unidad de Cambios Climáticos en Funbio, en el 2008, se establecieron dos objetivos: crear sinergia entre la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención del Clima; y crear mecanismos financieros para proyectos y programas de REDD, en colaboración con el equipo de mecanismos financieros. En el 2009, el líder Almir Suruí, que ya conocía el Fondo por la gestión del Programa Arpa – Áreas Protegidas de la Amazonía, invitó a Funbio a integrar el grupo de colaboradores del proyecto Carbono Suruí.

El principal interés de Funbio en esta iniciativa es apoyar a las comunidades amazónicas que necesitan de instrumentos robustos para sus proyectos de servicios ambientales - en este caso, proyectos de carbono. Funbio financia su participación en este proyecto por medio de donaciones de fundaciones privadas internacionales.

Para ser seleccionado como gestor financiero de los recursos, Funbio tuvo que recibir la aprobación de los 25 jefes indígenas, después de presentar un plan operacional y el concepto del mecanismo.

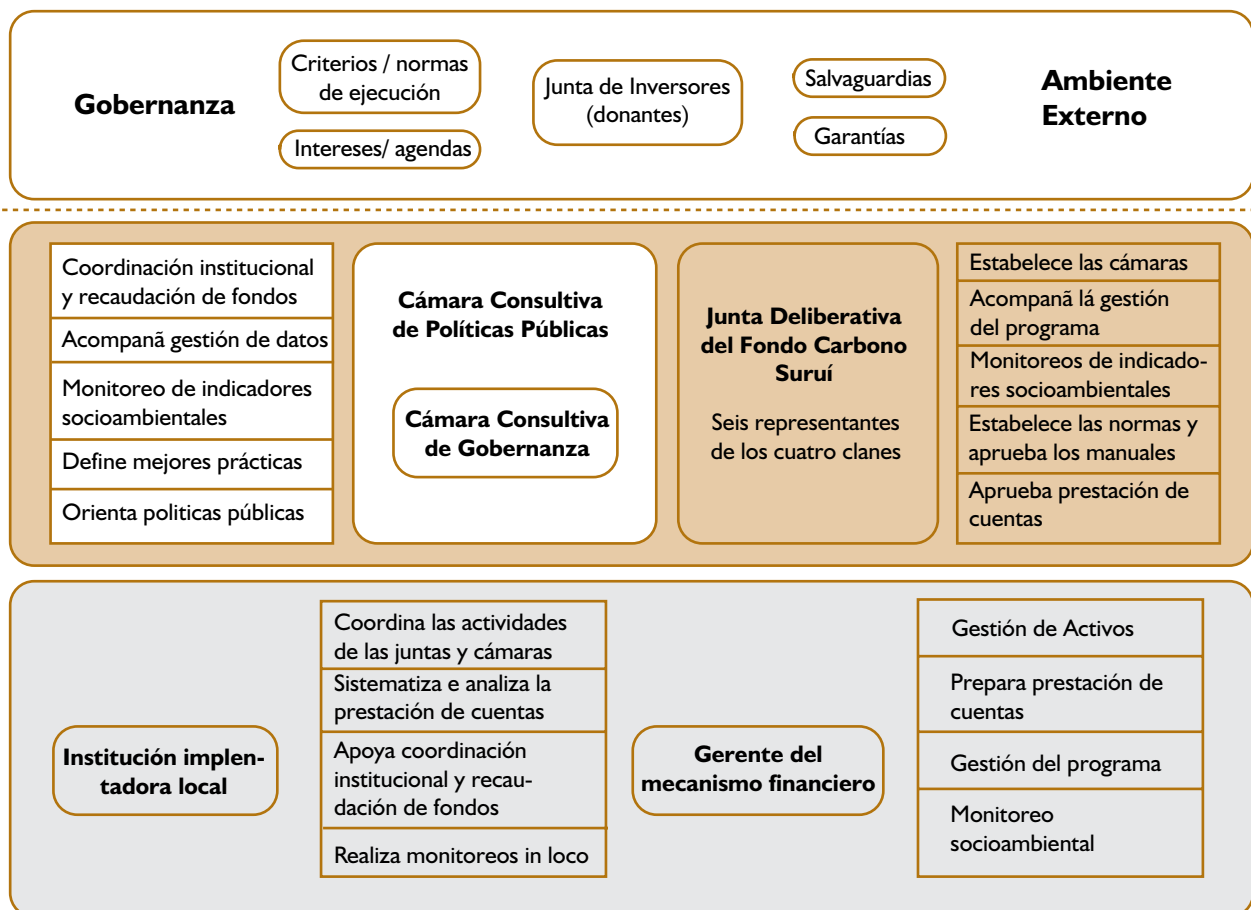
El proyecto tiene larga duración, por lo que las relaciones entre los socios también son de largo plazo. Es necesario tener una fuerte base de credibilidad entre el gerente de los recursos (Fondo) y la asociación indígena, ya que estos son los actores que permanecen por más tiempo en el proyecto.

La distribución de beneficios es viable por medio de remesas directas en efectivo, bienes o servicios. Los Suruí escogerán recibir los beneficios por medio de bienes y servicios, previamente determinados en el Plan de Vida. Las áreas prioritarias del Plan incluyen: gestión territorial, educación, salud, reforestamiento y producción sostenible. Este plan también prevé algunas fuentes alternativas con potencial de atraer recursos, como ecoturismo y la realización de festivales culturales indígenas.

Funbio ha establecido tres etapas para la gestión de los recursos:

1. Diseño: formulación de la gobernanza y manuales
2. Implementación de los procesos y reglas
3. Capacitación de la comunidad en la gestión del mecanismo financiero

Según la primera etapa, la estructura de gobernanza del proyecto fue claramente definida y es ilustrada por el diagrama a continuación.



La **Junta Deliberativa** es la principal instancia de decisión y se queda dentro de la comunidad Suruí, lo que asegura que las decisiones sobre el uso de los recursos sean tomadas por la comunidad. En esta junta hay seis representaciones de los cuatro clanes Suruí (que representan las asociaciones indígenas).

La **Cámara Consultiva de Políticas Públicas** incluye actores nacionales invitados por los Suruí, como el Ministerio Público Federal, la Funai, la Secretaria del Medio Ambiente del estado de Rondonia, la Universidad de Rondonia, los ayuntamientos de la región y otros.

La **Cámara Consultiva de Gobernanza** incluye a los 26 líderes Suruí, pero sin poder de decisión.

También es notable la participación de actores externos en la **Junta de Inversores**, que proveen garantías y salvaguardas a los inversores de REDD.

La **institución implementadora local**, la Asociación Kanindé, trabaja con diversas etnias indígenas. Es importante notar que la tomada de decisión (Suruí) y la implementación local de las decisiones (Kanindé) son procesos separados, de modo a evitar conflictos de interés.

Para garantizar la permanencia de los créditos, el proyecto ha establecido un buffer forestal equivalente a 25% de todos los créditos generados, además de destinar 15% de todos los recursos financieros de las ventas de créditos a un fondo patrimonial en separado por 30 años.

Funbio, como **gerente del mecanismo financiero**, también garantiza la permanencia del proyecto por una salvaguarda que permite que, caso las decisiones de la Junta Deliberativa lleven a la destrucción del bosque, los recursos del proyecto son congelados y regresados a los compradores.

A pesar de todas las garantías mencionadas, el proyecto Carbono Suruí encuentra hoy dos principales desafíos:

1. **Dificultades legales:** los Suruí son los beneficiarios de los créditos de carbono, pero sus territorios pertenecen legalmente a la Funai, son tierras bajo el poder público. No está claro hoy si los Suruí tienen el derecho de comercializar los créditos por medio de traders, o si solo la Funai tiene esta prerrogativa. La Funai ha firmado una carta de apoyo al proyecto, pero no hay una legislación formal y absoluta sobre la cuestión.
2. **Mercado:** el mercado global de carbono puede haber sido sobre estimado y no haber demanda suficiente para estos créditos. Los Suruí toman como referencia mínima el valor del crédito (USD 5.00) pago por No-ruera al Fondo Amazonía.

En conclusión, Funbio considera muy importante apoyar iniciativas de REDD+ en las comunidades indígenas brasileñas y trabaja para minimizar los riesgos del proyecto. El REDD+ no debe ser considerado una finalidad en sí mismo, sino una fuente de recursos alternativa para apalancar el desarrollo económico y ambiental de comunidades forestales.



V. Informe del taller

Los Fondos Ambientales (FAs) cuentan con un historial de éxitos comprobados en la movilización de recursos y administración de proyectos de conservación. Estas competencias centrales incluyen capacidades de administración financiera y gestión de proyectos entre el personal técnico, así como el fortalecimiento de las redes sociales. Los fondos se utilizan en la vinculación de diversos actores – gobierno, sociedad civil, academia y sector privado – y en la mediación del empleo de sus recursos en las iniciativas de conservación. Los fondos cuentan con asesores financieros y comités de gestión de activos, los cuales administran los fondos patrimoniales (*endowments*) y fondos extinguidos (*sinking funds*), y gozan de sólidos retornos promedios a tres y cinco años de 6,66% y 8,25%, respectivamente.¹ También han aprendido a prestar servicios especializados en apoyo de tales acciones, entre ellos las adquisiciones, el fortalecimiento de capacidades, la asistencia técnica y los mecanismos financieros orientados a asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos. Los Fondos Ambientales han aumentado su credibilidad mediante el monitoreo eficiente, la transparencia y el rendimiento de cuentas respecto a los procesos de conservación. Estas son pericias necesarias para los proyectos REDD+.

Con el propósito de analizar los roles específicos que pueden asumir los FAs en las iniciativas de REDD+, Red-LAC organizó un taller con la participación de 20 representantes de los fondos, realizado del 5 al 7 de julio (2011) en Itaipava, Brasil.

Los conceptos fundamentales se resumen en este manual preparado por IPAM – el *Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia*, el cual coordinó el taller. Los contenidos incluyeron además estudios de caso expuestos por los Fondos, así como una metodología paso-a-paso presentado por Forest Trends.

En este último capítulo se resumen los diálogos sobre los roles que pueden desempeñar los Fondos en REDD+ y la posición de los Fondos participantes en sus países. Su propósito es el de prestar una ayuda en el proceso que han de seguir los FAs para ingresar a los mercados REDD.

¹ Conservation Trust Funds Investment Survey 2010 - <http://www.conservationfinance.org/upload/library/arquivo2011112064351.pdf>

Para trabajar en dichos mercados, es importante que los FAs conozcan y monitoreen las negociaciones internacionales en torno al REDD y la evolución política del debate a nivel internacional. Osvaldo Stella, de IPAM, dio un resumen del contexto internacional, suplementado por Bernhard Smid, también de IPAM, quien detalló el contexto de REDD en América Latina, con un enfoque en Brasil, Bolivia y Perú. Mariana Christovam, facilitadora del taller de IPAM, resumió las fuentes internacionales de financiación disponibles para REDD y el Programa REDD de la ONU, ya que IPAM constituye el punto focal para esta iniciativa en Latinoamérica. Estas presentaciones ayudaron a los participantes a evaluar sus posibles acciones en REDD+, tomando en cuenta la actual situación política y marco jurídico de sus países.

IPAM también proporcionó a los Fondos los modelos que elaboraron y la institucionalidad necesaria para la ejecución de una estrategia nacional de REDD+ en Brasil. Enfatizaron dos importantes aspectos críticos de la situación actual:

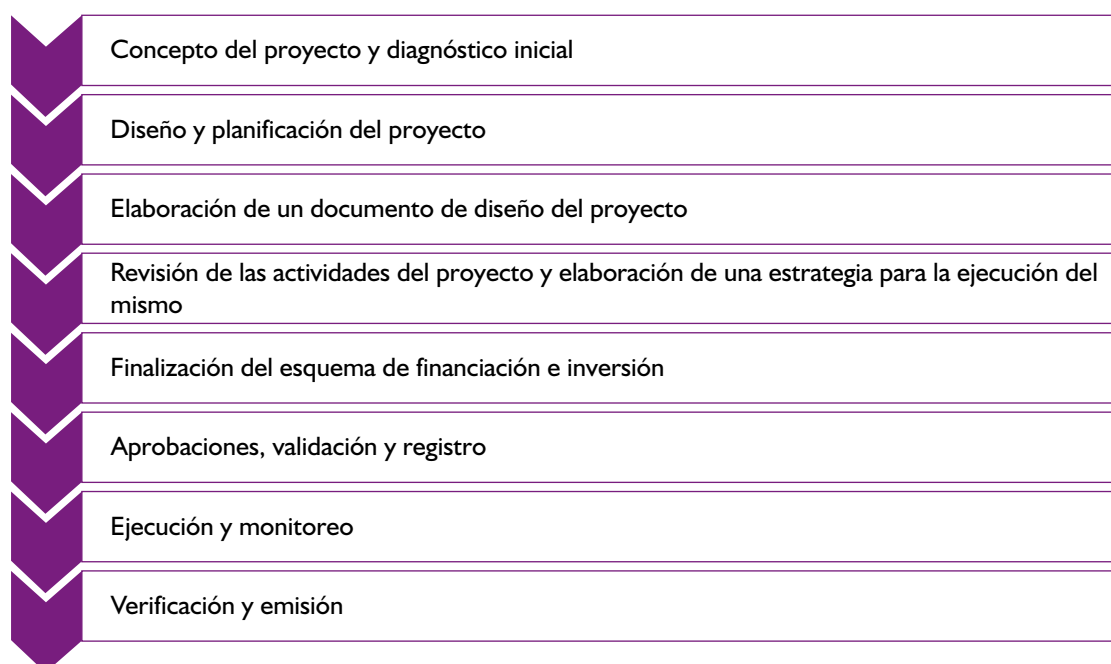
- La falta de un marco jurídico o lineamientos establecidos por el gobierno federal de Brasil, lo cual ha generado incertidumbre y vulnerabilidad entre las partes interesadas en los bosques (pueblos indígenas y comunidades locales).
- La proliferación de proyectos REDD+ y la utilización de diversas metodologías y líneas de base, con el consecuente aumento en la dificultad de identificar el verdadero impacto de un proyecto y sus posibles compensaciones.

Las dos metodologías presentadas (véase el Capítulo 2) se derivan del análisis de una posible distribución de créditos de carbono y beneficios (1) por estado y (2) según el tipo de tenencia de la tierra (áreas protegidas; territorios indígenas; colonias; y tierras públicas y propiedades privadas).

IPAM reafirmó la necesidad de que la estrategia de REDD+ en la Amazonía Brasileña siga un abordamiento jerarquizado o “anidado”, es decir, programas subnacionales vinculados con un esquema nacional de REDD+. Este enfoque debe ser apoyado por los siguientes aspectos clave:

- Legislación nacional de conformidad con las legislaciones subnacionales y regionales;
- Salvaguardas sociales y ambientales;
- Mecanismo MRV (Medición, Reporte, Verificación);
- Distribución equitativa de los beneficios entre los responsables de la preservación forestal y la conservación de las existencias de carbono.

Phil Covell, de *Forest Trends*, presentó una metodología de proyecto en la que se detallan los pasos en el desarrollo de un proyecto forestal de carbono. Anunció una nueva publicación de *Forest Trends*: “*Building Forest Carbon Projects*” (disponible en http://forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=2555), en la que se detallan los pasos principales resumidos a continuación:



Los proyectos de REDD+ pueden asumir un rol catalizador en cuanto al diseño y la comprobación de las metodologías. Las buenas prácticas de los proyectos son importantes para la formulación e implantación de un marco jurídico.

Los participantes en el taller comentaron sobre la situación actual de la implantación y el enfoque en sus países. En general se observó en la mayoría de países la inexistencia de un “enfoque anidado”, aunque por lo general los gobiernos nacionales han estado abiertos a dialogar con la sociedad civil.

Después de estas presentaciones y diálogos, se establecieron cuatro grupos de trabajo para analizar los roles de los FAs en la ejecución de las políticas y actividades de REDD+.

Los grupos citaron 18 roles diferentes que pueden desempeñar los FAs, los cuales abarcan un amplio abanico de tareas en las distintas etapas de un proyecto de REDD+, incluyendo las actividades preparatorias con los gobiernos y la sociedad.

Siguiendo los pasos presentados por *Forest Trends* para el desarrollo de los proyectos REDD+, los FAs pueden asumir los siguientes roles durante el primer paso de “concepto del proyecto y diagnóstico inicial”:

1 - Fortalecimiento de capacidades para comunidades

Un aspecto clave del éxito de los proyectos REDD+ es el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades. Las comunidades aportarán la protección de los bosques y serán los beneficiarios de los créditos de carbono generados. Deben conocer plenamente los pasos en el desarrollo de los proyectos, el tiempo que requieren, los objetivos a largo plazo y las relaciones entre los distintos socios. Esto nos lleva a la necesidad importante de fortalecer las capacidades al inicio del proyecto, aún antes de comenzar el análisis del mismo. Tras la emisión de los créditos, estos grupos locales deben tener la capacidad de manejar los recursos adicionales que fluirán hacia sus comunidades como resultado del proyecto.

Los FAs ya se encuentran desempeñando un rol relevante en el fortalecimiento de capacidades entre las comunidades. Dependiendo del perfil de los FAs, éstos trabajan muy estrechamente con las comunidades, prestandoles asistencia técnica y capacitación en la gestión de proyectos, la recaudación de fondos y otras habilidades necesarias para los proyectos de conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Algunos fondos centran sus donaciones en aquellas comunidades forestales ubicadas en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, así como en las áreas prioritarias para su conservación. Estos FAs tienen la ventaja competitiva de trabajar con las comunidades en proyectos REDD+.

Este es el caso del Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez de Colombia, el cual presentó un estudio de caso sobre el fortalecimiento de capacidades para REDD+ (véase el Capítulo 6).

Juana Camacho, la Coordinadora Ambiental de este fondo, expuso el trabajo realizado con la Mesa REDD de Colombia, en la cual se incluyen organizaciones indígenas, ONGs y otros grupos. Enfatizó la importancia de fortalecer las comunidades y actores locales, así como difundir conocimientos sobre el cambio climático, la conservación, REDD y temas relacionados. Esto resulta de especial importancia debido a la presencia de los “cowboys del carbono”, personas que llegan a la Amazonía ofreciendo falsas oportunidades de comercializar los créditos y proyectos de carbono, y que acaban denigrando la imagen e importancia de los planes de sostenibilidad ambiental y desmejorando la credibilidad de los mecanismos de REDD+. Juana detalló el programa desarrollado por Fondo Acción en alianza con la ONG Conservación Internacional para la capacitación de las comunidades en estos conceptos relevantes y su preparación para negociar las verdaderas oportunidades ofrecidas por REDD+ en sus tierras.

2 - Recaudación de fondos

Otro rol importante que suelen asumir los FAs, es la movilización de recursos para los proyectos. Los FAs normalmente combinan varias fuentes de financiación en apoyo de las diversas necesidades de los proyectos, por lo que los proyectos forestales de carbono necesitan apoyar la recaudación de fondos desde el inicio. Los FAs tienen una ventaja competitiva en la recaudación de fondos para los proyectos de REDD+. No obstante, aún no han lanzado ningún programa para la financiación de los mismos. Algunos FAs han podido recaudar fondos para actividades específicas, como el caso de *Funbio* y *Suruí Carbon Project*, el cual financiación para el diseño del mecanismo financiero (*Suruí Carbon Fund*) y el fortalecimiento de capacidades para la comunidad indígena.

Otro rol mencionado por los FAs en el taller es el de vincular a donantes privados en las iniciativas de REDD+, relacionado principalmente con la recaudación de fondos. Algunas empresas privadas participan en los proyectos de REDD+ buscando una solución para la neutralización del carbono e interesados en los eventuales créditos. Otras ven en los proyectos de REDD+ una oportunidad de cumplir con su responsabilidad social y ambiental mediante las inversiones voluntarias. Los FAs tienen una ventaja competitiva al involucrar al sector privado en REDD+, por lo que han centrado sus estrategias en el trabajo con este sector en años recientes.

En el segundo paso de un proyecto forestal de carbono – diseño y planificación del proyecto – el grupo incluyó algunas actividades adicionales para los FAs, aunque ninguno de los fondos participantes se encuentra desempeñando ya estos roles:

3 - Diseño y ejecución de proyectos

Los FAs son mecanismos financieros especializados en la conservación, por lo que cuentan con expertos técnicos entre su personal de planta, aunque centrados principalmente en los aspectos financieros de los proyectos. Dependiendo del Fondo y el contexto nacional, el FA puede asumir un rol importante en la fase de diseño de un proyecto. Sin embargo, normalmente hay instituciones más especializadas o de orientación más local y mejor posicionadas para diseñar los proyectos en conjunto con las comunidades o para elaborar determinados aspectos del diseño del proyecto, tales como la medición del carbono.

El tercer paso mencionado es el Desarrollo del Documento de Diseño del Proyecto (DDP), y grupo convino en que los FAs pueden desempeñar un rol en la adaptación de las metodologías:

4 - Diseño de propuestas y adaptación de metodologías

Aunque algunos fondos participan en los diálogos en torno a las normas y su formulación, el DDP constituye un documento sumamente técnico que incluye la fijación de líneas de base, la medición de carbono y otros temas especializados como la justificación de la adicionalidad. Los FAs pueden asumir este rol, pero no necesariamente tienen una ventaja competitiva ni la experiencia acumulada necesaria para coordinar esta fase, en contraste con otras instituciones más científicas.

5 - Formulación de criterios para las normas

Este es el caso de cinco de los FAs de RedLAC (Profonanpe, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Funbio, Fundación Puma y FAN), los cuales formaron la *Amazon Forest Carbon Partnership* con la *University of Columbia* para generar una norma centrada en el contexto regional de la Amazonía. La experiencia de estos FAs con el trabajo en la región, se consideró un aporte importante para el diseño de una norma que incluyera criterios sociales y ambientales.

En el cuarto paso – Revisar las actividades del proyecto y elaborar una estrategia para la ejecución del mismo – se presenta el mismo caso que en la formulación del DDP o la adaptación de la metodología: los fondos pueden tener un rol en ello, aunque no están particularmente bien posicionados para hacerlo.

En el paso de la Finalización de los arreglos financieros y de inversión, los FAs se encuentran singularmente bien posicionados para desempeñar unos roles esenciales. Los fondos tienen un historial comprobado de éxitos en el diseño de esquemas de financiación para los proyectos de conservación, que puede ser adaptado a los proyectos de REDD+. Entre los roles para los cuales se encuentran posicionados los Fondos se incluyen los siguientes temas:

6 - Diseño de mecanismos financieros

La adaptación a los proyectos de REDD de los mecanismos financieros elaborados para los proyectos de la conservación de la biodiversidad, especialmente en cuanto al diseño de fondos, sus esquemas de gobernabilidad, procedimientos operacionales y distribución de beneficios.

“ La experiencia de estos FAs con el trabajo en la región se consideró un aporte importante para el diseño de una norma que incluyera criterios sociales y ambientales ”

Un buen ejemplo es el caso presentado en el taller por Funbio, sobre el Fondo de Carbono Suruí. Ángel Santos, Coordinador de Cambio Climático en Funbio, expuso sobre las amenazas a las tierras de *Sete de Setembro*, el territorio indígena de la población Suruí, así como la propuesta para un Proyecto Suruí, que incluye un Proyecto de Carbono y el Fondo Suruí (un mecanismo de financiación a largo plazo para la ejecución del Proyecto Suruí – véase el Capítulo 4).

El Proyecto Suruí no fue formulado como proyecto de REDD+, ya que el pueblo Suruí no desea simplemente vender sus créditos de carbono, sino que decidió elaborar y establecer un plan de vida a 50 años para sí, plan que incluye componentes como atención médica, protección de su territorio, producción agrícola y turismo sostenible. El componente REDD es una de las posibles fuentes de fondos para la ejecución de dicho plan. Funbio pudo trabajar conjuntamente con este pueblo indígena y otros aliados de la iniciativa para diseñar un mecanismo adaptado a su cultura y que a la vez respeta las jerarquías ya establecidas en el modelo de gobierno del fondo.

Los FAs tienen experiencia en el diseño y la operación de fondos específicos, así como en la formulación de mecanismos para asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo de los programas y proyectos, mediante la combinación de diversas fuentes de financiación y flujos de ingresos, y la planificación para las necesidades financieras de estas iniciativas.

La gestión de los fondos patrimoniales, principalmente para los sistemas de áreas protegidas, es un rol específico que vienen asumiendo los FAs desde los albores de su operación. Dentro de este marco, otro rol clave para los FAs es el diseño de fondos patrimoniales para la recepción de los recursos de los proyectos REDD+.

7 - Gestión de recursos

La principal función de los FAs en los proyectos de biodiversidad es la administración de recursos, la realización de desembolsos, las adquisiciones y los informes financieros. Además de manejar los recursos de los proyectos, la mayoría de FAs también administra fondos patrimoniales. Trabajan con asesores externos y administradores de activos, y a menudo sus juntas directivas cuentan con comités financieros que apoyan el establecimiento de políticas de inversión, criterios de desembolso, etc.

En el sexto paso de un proyecto forestal de carbono – Aprobación, validación y registro – los Fondos Ambientales pueden desempeñar un rol que depende del contexto y experiencia pasada de sus países, pero esta no es una de las áreas de mayor pericia de los FAs. Pueden haber otras instituciones más centradas en el trabajo de campo, las cuales quizás estén mejor posicionadas para encargarse de estos roles.

En el séptimo paso – Ejecución y monitoreo – se incluyen roles que los FAs acostumbran asumir respecto a los proyectos de biodiversidad, como siguen:

8 - Monitoreo de proyectos

Los FAs suelen monitorear proyectos y entregar informes eficaces a los financieros. En los proyectos de REDD, esto puede resultar más difícil, ya que requiere de capacidades técnicas específicas como las metodologías para la medición de carbono, pero los FAs pueden desempeñar este rol a través de alianzas con otros asociados.

9 - Obtener continuamente las opiniones de los aliados y promover la transparencia

Una de las fortalezas de los Fondos Ambientales es su capacidad para mediar las vinculaciones entre los aliados en un proyecto y promover la rendición de cuentas. Esto les permite recopilar información pertinente de cada una de las partes interesadas y presentarla a los donantes y la sociedad civil en un formato coherente y unificado. También dependen de una sólida credibilidad en base a sus experiencias anteriores y constantes auditorías.

En el último paso de un proyecto forestal de carbono – Verificación y emisión – por lo general los FAs no asumen ningún rol técnico. Sin embargo, son capaces de facilitar este paso, ya que depende alianzas de larga duración, y pueden fortalecer la continuidad de los proyectos y mediar nuevos aliados en el largo plazo.

Hay muchos roles que pueden ser desempeñados fuera de la esfera de un proyecto forestal de carbono, entre los cuales se incluyen:

10 - Apoyar al gobierno en la fijación de políticas públicas

Los FAs suelen trabajar lado a lado con los gobiernos, ya sean instituciones públicas o privadas. Apoyan al gobierno en foros y debates internacionales, y ayudan en la internacionalización e implantación de compromisos nacionales, tales

como los objetivos de las convenciones internacionales. En algunos países, pueden asumir un rol importante al ayudar al gobierno con la elaboración de sus políticas públicas para REDD. En otros países, no cuentan con acceso al proceso de toma de decisiones y deben esperar las decisiones del gobierno para poder formular sus propias políticas para REDD.

11 - Promover un diálogo en torno a REDD+

La mayoría de los FAs acostumbra organizar eventos, seminarios y talleres, redactar publicaciones y realizar presentaciones sobre su negocio principal. Pueden aprovechar estas experiencias para mantener la participación de los diversos aliados en el diálogo acerca de REDD. Esto puede resultar útil para la concienciación, para reunir a los actores en la definición de políticas, para informar a la sociedad civil y para involucrar las experiencias externas.

12 - Mediar las iniciativas regionales entre programas nacionales

Dependiendo del perfil de los FAs, éstos pueden desempeñar el rol de trabajar estrechamente con los gobiernos regionales, crear un vínculo entre sus iniciativas y los programas del gobierno central. En Brasil, algunos estados de la Amazonía se encuentran fijando sus propias políticas públicas para REDD, como en el caso de Acre, y es necesario alinear estas políticas regionales con lo que decide el gobierno federal acerca de la política nacional para REDD. El que un FA desempeñe un rol significativo en este respecto, dependerá en gran parte del perfil del mismo. Depende de la situación política, del apego de las políticas regionales a las políticas nacionales, y de la inserción del FA en el sector público. Los fondos públicos pueden tener un rol en ello, pero esto depende principalmente del contexto de cada país. En Brasil, por ejemplo, Funbio trabaja con los estados, participa en la creación de criterios y principios, pero no cuenta con una voz fuerte ante el gobierno federal para poder armonizar las políticas regionales y federales.

13 - Promover inventarios, estudios y metodologías

En algunos países, el FA puede ser el actor ideal para que preste su apoyo a la formulación del inventario nacional, pero esto depende mucho del país y del contexto del FA. Este rol no necesariamente guarda relación con alguna ventaja competitiva que pudieran tener los FAs sobre las demás instituciones. Los FAs podrían ser actores importantes en estas tareas si formaran alianzas con otras instituciones científicas. Por ejemplo, los FAs podrían administrar los recursos para la formulación de un inventario nacional, la contratación de consultores, o la recopilación de resultados.

14 - Promover planes estratégicos para evitar la deforestación

Los FAs pueden participar en el proceso de diseñar los planes estratégicos nacionales. Su principal aporte en este sentido sería aprovechar su experiencia previa con proyectos exitosos para replicarlas en el plan estratégico, así como formular los mecanismos financieros necesarios para la ejecución de tal plan. Esta tarea dependerá, nuevamente, del posicionamiento de cada FA dentro de su propio país. Existen FAs que asumen un rol clave en la formulación de políticas nacionales, y otros FAs que realizan una labor más independiente y que trabajan principalmente con el sector privado.

15 - Evaluar en qué medida los proyectos pasados y actuales han prevenido la deforestación

Esta tarea fue citada por el grupo, principalmente porque algunos FAs cuentan con un largo historial en la financiación de proyectos forestales, tales como el FNMA en Brasil (con 21 años). Los FAs más antiguos pueden realizar esta evaluación respecto a sus propios proyectos – si disponen de suficientes datos – y contribuir con los resultados a los planes estratégicos nacionales.

16 - Promover la integración de los sistemas de monitoreo

Esta es una tarea que no estaría alineada precisamente con la operación típica de los FAs, ya que la mayoría no cuenta con sistemas integrales de monitoreo para sus propios proyectos. Los FAs son bien conocidos por agregar transparencia al aprovechamiento de recursos, ya que históricamente han desarrollado procedimientos consolidados de monitoreo financiero. Sin embargo, los FAs reconocen su debilidad en la medición y evaluación de los indicadores de impacto en la biodiversidad. Uno de los objetivos definidos por el conjunto de fondos reunidos en RedLAC, es el de analizar y construir metodologías de monitoreo y evaluación (M&E) para que los FAs puedan medir sus impactos en la biodiversidad. Por otra parte, un grupo de FAs de RedLAC (10 fondos) ya se encuentra participando en el proyecto *Ecofunds Database*, un

sistema de monitoreo en línea para las inversiones de conservación en la región de la Amazonía Andina. Con la experiencia obtenida de esta base de datos, y con los indicadores de impacto desarrollados por ese grupo de trabajo, los FAs probablemente estén mejor posicionados para asumir el rol de promover la integración de los sistemas de monitoreo en sus países, aunque esto requeriría de una evolución significativa por parte de la mayoría de FAs.

17 - Buscar fuentes de financiamiento no sujetas a restricciones presupuestarias

El grupo de FAs que participó en el análisis, incluyó algunos fondos públicos, los cuales tienen distintas condiciones de trabajo. Para ellos, es esencial buscar recursos no presupuestarios, ya que los recursos presupuestarios pueden siempre estar sujetos a las contingencias impuestas por el gobierno. Tal rol sería específicamente para este tipo de fondos.

18 - Participar en Propuestas de Preparación para REDD+ (R-PP)

Algunos Fondos Ambientales participantes en el taller sugirieron que podrían aportar al proceso de formulación de las Propuestas de Preparación para REDD+ (R-PP) en sus respectivos países. Los representantes de Madagascar contaron al grupo acerca de la R-PP de Madagascar presentado al Banco Mundial en el año 2010. Los fondos no participaban en el proceso preparativo, aunque realizaban un seguimiento estrecho de su ejecución. El representante del *Kenya Wildlife Service* compartió con el grupo la R-PP recientemente finalizada por el gobierno de Kenia. El *KWS Fund*, como fondo público, siguió el proceso de preparación de la R-PP. Nuevamente, no todos los FAs están posicionados o capacitados para desempeñar este rol.

Esta enumeración de roles motivó un debate sobre las particularidades entre las diversas realidades de los países representados en el taller, las peculiaridades de los fondos públicos y privados, y la importancia de contar con espacios para el intercambio de experiencias entre los Fondos Ambientales.

Principales conclusiones y recomendaciones colectivas

Aunque el taller tuvo varios resultados positivos desde la perspectiva particular de cada participante, las siguientes pueden considerarse las principales conclusiones colectivas:

- Son varios los roles importantes que pueden desempeñar los FAs dentro del marco de REDD+, aprovechando sus experiencias previas y credibilidad, pero el enfoque debe estar en el diseño y la administración de mecanismos financieros, ya que es este el nicho que ya ocupan los FAs.
- Las comunidades y pueblos indígenas deben formar parte de los diálogos nacionales y subnacionales sobre el cambio climático, y los FAs se emplean para integrarlos dentro de los proyectos apoyados por los mismos. De este modo, los FAs pueden ser catalizadores importantes para la integración de los pueblos forestales tradicionales dentro de los proyectos de REDD+.

IPAM consideró de suma importancia la realización de talleres, como el actual organizado por RedLAC, para intercambiar puntos de vista, experiencias y aprendizajes desde diversas perspectivas acerca del mecanismo de REDD+. IPAM, como uno de los creadores del concepto de compensaciones que reducen la deforestación y/o mantienen las existencias de carbono, tiene el mayor interés en seguir promoviendo cursos y apoyando el diálogo en torno a temas relativos a REDD+, con el objetivo de generar conciencia de la importancia de tratar las emisiones causadas por la deforestación desde una perspectiva más amplia para mitigar los impactos del cambio climático. A la vez, IPAM busca aportar al debate sobre las estrategias de REDD+ a ser adoptadas a nivel nacional por los países con bosques tropicales, considerando sus peculiaridades para hacerlo, respetando los derechos de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales. De este modo, IPAM pretende obtener una mayor comprensión del sector forestal mundial y difundir los conocimientos necesarios para generar políticas – o influir en quienes las formulan – sobre la problemática ambiental. Su propósito es el de construir un camino hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en bajas emisiones de carbono, cambiando el escenario actual caracterizado por la explotación masiva de los recursos naturales y contribuyendo a abordar los impactos del cambio climático.

Bibliografía

Angelsen, A., Brown, S., Loisel, C., Peskett, L., Streck, L. & Zarin, D. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report. Prepared for the Government of Norway. . 2009. Available at www.REDD-OAR.org

Boden, T.; Marland, G.; Andres, B. World's countries ranked by 2006 total fossil-fuel CO₂ emissions. Carbon Dioxide Information Analysis Center. Oak Ridge National Laboratory. 2006. Available at http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_coun.html

Busch, J., Strassburg, B., Cattaneo, A., Lubowski, R., Boltz, F., Ashton, R., Bruner, A. & Rice, R. Comparing REDD+ mechanism design options with an open source economic model. 2009. Available at <http://theREDD+site.wordpress.com/2009/07/16/new-tool-comparing-REDD+-mechanism-design-options-with-an-open-source-economic-model/>

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Manual de capacitação sobre Mudança climática e projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). 2nd Edition. Brasília, DF. 2010.

DeFries, R. S., Houghton, R. A., Hansen, M. C., Field, C. B., Skole, D., and Townshend, J. 'Carbon emissions from tropical deforestation and regrowth based on satellite observations for the 1980's and 1990s', PNAS 99, 14256–14261. 2002.

Democratic Republic of Congo (DRC). Inventing REDD plus. 2010.

The Forest Investment Review (FRI). Forum for the Future. 2009. Available at <http://www.forumforthefuture.org/projects/forest-investment-review>

Global Canopy Programme. The Little REDD Book. A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and forest degradation. Global Canopy Foundation. Oxford, United Kingdom. 2008. Available at http://unfccc.int/files/methods_science/redd/application/pdf/the_little_redd_book_dec_08.pdf

Houghton, R.A. Revised estimates of the annual net flux of carbon to the atmosphere from changes in land use and land management 1850–2000. *Tellus B*, 55(2): 378-390. 2003.

International Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change Synthesis Report. Summary for Policymakers. Switzerland. 2007.

Kellndorfer, J., W. Walker, K. Kirsch, D. Nepstad, N. Laporte, C. Stickler, P. Lefebvre, M. Shimada, and A. Rosenqvist. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): New Eyes in the Sky - Cloud-Free Tropical Forest Monitoring for REDD with the Japanese Advanced Land Observing Satellite (ALOS). A Report for the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of the Parties (COP), Thirteenth Session, 3-14 December 2007, Bali, Indonesia. Woods Hole Research Center, Falmouth, MA. 2007.

Le Quéré, C. et. al. Trends in the sources and sinks of carbon dioxide. *Nature Geoscience* 2:831-832. 2009.

Moutinho, P., M. Santilli, S. Schwartzman, and L. Rodrigues. Why ignore tropical deforestation? A proposal for including forest conservation in the Kyoto Protocol. *Unasyvla* 222 (56): 27-30. 2005.

Moutinho, P. Biodiversidade e Mudança Climática sob um Enfoque Amazônico. In: Rocha, C. et. al. *Biologia da Conservação. Essências*. São Carlos, RIMA. 2006.

Moutinho, P., Stella, O., Lima, A., Christovam, M., Alencar, A., Castro, I., Nepstad, D. REDD no Brasil: um enfoque amazônico. Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões

por Desmatamento e Degradação florestal – REDD. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), Brasília, DF. 2011.

Nepstad, D., Moutinho P. & Soares-Filho, B. A Amazônia em Clima de Mudança. Relatório. 2006.

Parker, C., Brown, J., Pickering, J., Roynestad, E., Mardas, N., Mitchell, A. The Little Climate Finance Book. Global Canopy Programme. UK: Oxford. 2009.

Pinto, E. P. P., Moutinho, P., Stella, O., Castro, I., Mazer, S., Rettmann, R., Moreira, P.F. Perguntas e Respostas sobre Aquecimento Global. 5ª edição. Belém, Pará, Brasil. Dezembro, 2010.

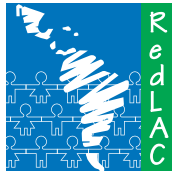
Santilli, M., P. Moutinho, S. Schwartzman, D. Nepstad, L. Curran, C. Nobre. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. *Climate Change* 71: 267-276. 2005.

Soares-Filho B., Moutinho P., Nepstad D., Anderson A., Rodrigues H., Garcia R., Dietzsch L., Merry F., Bowman M., Hissa L., Silvestrinia R. e Cláudio Maretti. The role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *PNAS* 107(24): 10821-10826. Available at <http://www.pnas.org/content/107/24/10821>

UNFCCC 2010, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Contents: Decisions adopted by the Conference of the Parties English version. Available at UNFCCC official website: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>

UN_REDD, National Programme Document of the Democratic Republic of the Congo – as presented to the Policy Board of UNREDD Programme (March 2010). Available at UN-REDD official website: <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/DemocraticRepublicofCongo/tabid/1027/language/en-US/Default.aspx>

Readiness Plan for REDD (R-PP Version 3) Democratic Republic of the Congo English version. July 2010. Available at Forest Carbon Partnership website <http://www.forestcarbonpartnership.org>



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Patrocinado por

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

