

Reducción de Emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD): Reporte de Evaluación de Opciones

Resumen Ejecutivo

Preparado para el
Gobierno de Noruega



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Este resumen es del dominio público. Los autores agradecen la más amplia circulación de este documento. Los lectores pueden libremente bajar, guardar o distribuir este documento electrónicamente o en cualquier otro formato, incluso en la traducción a otros idiomas, sin que sea necesario solicitar una autorización por escrito. Se solicita únicamente que al distribuir este informe se dé el crédito debido a los autores y se mencione el sitio web <http://www.REDD-OAR.org> y que no se altere al texto.


Se puede encontrar una copia electrónica del reporte completo en <http://www.REDD-OAR.org>

El Gobierno de Noruega ha hecho la inclusión de un mecanismo para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD) una prioridad para las políticas del régimen climático post 2012 en el proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Para lograr esto, será crucial realizar suficientes análisis basados en hechos reales sobre las opciones para reducir efectivamente las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques y de los efectos de un mecanismo convenido. Este informe es una aportación importante hacia este fin.

Meridian Institute, organismo no gubernamental no lucrativo reconocido internacionalmente por convocar y facilitar diálogos y evaluaciones neutrales e independientes, era el facilitador ideal de este proceso, a nuestro modo de ver. El instituto ha reunido a un grupo de expertos de alta calidad, diversos e independientes para proveer análisis y evaluaciones pragmáticas, basados en hechos reales de un conjunto de opciones propuestas para elementos cruciales del componente REDD de un acuerdo Copenhague. Deseamos expresar nuestro agradecimiento al Instituto Meridian y al grupo de analistas por su labor. Agradecemos también a la Fundación David y Lucile Packard por su ayuda para cubrir los costos de la evaluación por anticipado.

Se han realizado extensas consultas como parte de este esfuerzo—con gobiernos, sociedad civil, representantes de pueblos indígenas y otros grupos interesados— para garantizar que se consideren todas las perspectivas esenciales. Sin embargo, la intención de este proceso no ha sido alcanzar o generar un consenso, sino ofrecer un esfuerzo derivado del análisis para producir un entendimiento profundo sustantivo de los impactos que puede tener un posible mecanismo REDD.

Consideramos que este informe será una valiosa aportación al “bien público mundial” de entendimiento profundo sustantivo sobre un mecanismo REDD, con la esperanza de que otros—tanto dentro como fuera del gobierno— lo encuentren de utilidad también.



Hans Brattskar
Embajador

Director, Iniciativa Internacional del
Gobierno de Noruega sobre Clima y Bosques

Resumen ejecutivo

El Mapa de Ruta de Bali debe conducir a un acuerdo Copenhague que compromete a una estabilización a un máximo de aumento de 2°C en la temperatura, acorde con concentraciones de CO₂ por debajo de 450 partes por millón (ppm). Reducir las emisiones de la deforestación y degradación de bosques (REDD) atenderá una fuente de emisiones de gas de invernadero (GEI) mayor que todo el sector transportes del mundo. Sin REDD, no se alcanzará la meta de estabilización climática de 2°C.

Este informe evalúa varias consideraciones importantes para un futuro mecanismo REDD dentro del CMNUCC, y busca aclarar e informar acerca de las alternativas cruciales que se deben hacer para incluir REDD en un acuerdo Copenhague¹. En el plano internacional, un buen resultado para REDD crearía las condiciones habilitantes para una ejecución efectiva en países REDD, incluyendo:

- Incentivos financieros, (Capítulo 2);
- Procedimientos para establecer niveles de referencia (Capítulo 3);
- Metodologías para monitoreo, reporte y verificación (MRV – capítulo 4); y
- Procesos para promover la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales (Capítulo 5).

Para captar el potencial de mitigación de REDD se requiere un enfoque flexible, por etapas, en la ejecución, a fin de dar cabida a (i) las diversas capacidades de países REDD; (ii) un ámbito expandido de REDD para incluir conservación, gestión sostenible de los bosques y aumento de los inventarios de carbono en los bosques²; y (iii) los límites a corto plazo de la crisis financiera global del momento.

¹ REDD. Hay una serie de temas importantes y difíciles relativos a la ejecución de REDD que no se discuten aquí, incluso enfoques concretos de país para el “alistamiento” o preparación REDD, estrategias REDD apropiadas nacionalmente, y la promoción de patrones de consumo sostenibles en países industrializados. Se hicieron consultas y revisiones por escrito a personas de los gobiernos, organizaciones de pueblos indígenas y ONG que participan en negociaciones de REDD para pedirles su opinión sobre el ámbito y contenido de este informe, pero no para buscar consenso. Las personas consultadas de ninguna manera han respaldado el contenido de este informe, por el que sólo los autores son responsables.

² Decisión CP 13 Plan de Acción de Bali.

Etapas 1: Desarrollo de una estrategia nacional REDD, incluyendo diálogo nacional, fortalecimiento institucional y actividades de demostración. Es necesario que estas actividades sigan recibiendo el apoyo de contribuciones voluntarias que estén disponibles de inmediato, como las que se administran mediante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF por sus siglas en inglés), la Iniciativa REDD de la ONU y otros acuerdos bilaterales. La posibilidad de acceso a los fondos debe basarse en un compromiso nacional con el desarrollo de una estrategia REDD.

Etapas 2: Implementación de políticas y medidas (PYM) que se proponen en las estrategias nacionales REDD. Estas actividades deberían recibir el apoyo de financiamiento predecible de un fondo global apoyado por un instrumento financiero internacionalmente vinculante con compromisos coercibles, como de los ingresos de subasta de unidades de montos asignados (AAU). La elegibilidad para tener acceso a esos fondos debería basarse en un compromiso nacional de cumplir con la implementación de la estrategia REDD. Mientras que el acceso continuo se base en el desempeño utilizando indicadores ‘proxy’ o sustitutos de las reducciones de emisiones y/o aumento de remociones (por ej. reducción en área deforestada). Una vez que se haya establecido el instrumento financiero para la etapa 2, se podrían incorporar la mayoría de las actividades de la etapa 1 en el instrumento de la etapa 2.

Etapas 3: Pago por resultados sobre la base de cuantificación de emisiones y remociones de bosques contra niveles de referencia convenidos. Esto se podría financiar a gran escala por la venta de unidades REDD dentro de mercados mundiales de cumplimiento o por un mecanismo de cumplimiento no de mercado, y con la elegibilidad contingente en un grado de cumplimiento de monitoreo, reporte y verificación (MRV) y contabilidad de emisiones y remociones. No se debería ganar ninguna unidad REDD durante la etapa 3 por reducciones de emisiones o aumento de remociones alcanzadas en la etapa 2, pero la etapa 3 debería permitir créditos por los resultados de la continuación de las políticas y medidas iniciadas en la etapa 2.

El periodo de tiempo para pasar entre una etapa a la siguiente varía y los países REDD se podrían saltar una etapa siempre que cumplan con los criterios de elegibilidad para la siguiente etapa. Dentro de cada país, el traslape entre las etapas también puede ser necesario y hasta deseable. MRV debería avanzar de manera progresiva al ‘graduarse’ de cada etapa, y debería ser compatible con un marco futuro que pudiera abarcar a todo el sector de agricultura, forestal y otros usos de suelo (AFOLU) de los lineamientos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para inventarios de gases de invernadero. Aunque la participación en el mecanismo REDD sería voluntaria, la responsabilidad legal de los países participantes aumentaría de una etapa a la siguiente, con un eventual compromiso nacional sectorial en la etapa 3.

Opciones de financiamiento REDD: El financiamiento REDD internacional tendrá que integrarse a la arquitectura financiera general que se desarrolle según la CMNUCC como parte del acuerdo Copenhague. Para cerciorarse de la previsibilidad, el financiamiento internacional REDD debe identificarse claramente y los compromisos de financiamiento deberían ser firmes, verificables y coercibles. El financiamiento internacional REDD complementaría el financiamiento interno de países REDD de conformidad con sus capacidades respectivas, tomando en cuenta los esfuerzos nacionales anteriores de gestión sustentables de bosques, protección forestal e inventarios forestales.

Un principio central del avance del país REDD por las etapas 1, 2 y 3 es que el incentivo financiero debería aumentar dentro de las etapas y entre una etapa y otra, en proporción a la demostración de compromiso y logro de reducciones de las emisiones duraderas y mensurables. De acuerdo con este principio, sugerimos:

- Mayores aportaciones voluntarias para apoyar las actividades de la etapa 1, incluyendo las que se desarrollen bajo las iniciativas multilaterales REDD del FCPF y de la ONU.
- El compromiso coercible de países industrializados en el financiamiento del Fondo mundial de la etapa 2 REDD que permita avanzar hacia la reducción del 50 por ciento de la deforestación mundial para

2020. Sugerimos un compromiso de nivel de la COP, o Conferencia de las Partes, de 2 mil millones de dólares estadounidenses/año en 2010, que aumente a 10 mil millones de dólares estadounidenses/año en 2014. El fondo mundial financiaría los PYM de REDD de forma continua según los resultados demostrados.

- De preferencia, el fondo será un fondo único, pero también podría ser un ‘nodo’ o centro de intercambio que coordine diversas corrientes de apoyo.
- El desembolso se podría basar en planes quinquenales de implementación de REDD y en indicadores de desempeño anuales, o dejarse a cargo de un proceso nacional de toma de decisiones.
- Una oportunidad relativamente rápida de transitar de la etapa 2 a un instrumento de cumplimiento en la etapa 3, que se basa en reducciones de emisiones de gas de invernadero y aumentos de remociones cuantificadas:
- La oportunidad de transición debería permitir una flexible entrada del país REDD, para ajustarse al desarrollo de MRV de cumplimiento .
- Las unidades REDD podrían emitirse ex post después de que los beneficios ambientales se hayan acumulado, medido y verificado (línea de base sectorial y crédito). De manera alternativa, unidades REDD podrían ser emitidas ex ante en base a un nivel de referencia, en el cual el país podría vender unidades REDD para obtener fondos o asignar unidades a actores subnacionales. Al final del periodo de crédito, el país sería responsable a hacer corresponder las emisiones del sector forestal con unidades REDD (fijación de límites máximos e intercambio de derechos sectorial , o ‘cap and trade’).

Opciones para establecer niveles de referencia³: La compensación de REDD basada en gases de invernadero requiere de un acuerdo sobre niveles de referencia de

³ Este capítulo se centra principalmente en el componente de deforestación de REDD, para el que son más avanzados los métodos. Sin embargo, la mayoría de los principios que se discuten se aplican ampliamente a emisiones y remociones asociadas con cambios en el área forestal y/o densidad de carbono.

emisiones específicas de un país, que tienen implicaciones profundas para la efectividad climática, rentabilidad y distribución de los fondos REDD entre los países. Establecer niveles de referencia implica intercambios entre distintos intereses y objetivos, como lo ilustra la ecuación:

Fondos REDD totales = Beneficios netos a países REDD (renta REDD) + costos reales de REDD (oportunidad + costos de transacción).

Niveles de referencia ambiciosos ayudan a garantizar que la renta REDD se reduzca al mínimo y que los fondos REDD se utilicen principalmente para compensar los costos de oportunidad de las reducciones de emisiones, con ello llevando al máximo el beneficio mundial del clima. Pero como la renta REDD representa el incentivo financiero para que los países REDD participen en el mecanismo voluntario, internacional de REDD, los niveles de referencia excesivamente ambiciosos desalentarían la participación. Sugerimos:

- Procedimientos para establecer niveles de referencia que se basen en criterios convenidos en todos los países para evitar el establecimiento oportunista de niveles de referencia REDD nacionales.
- Apego a un principio de adicionalidad mundial que busque garantizar que REDD está contribuyendo a una reducción de las emisiones relacionadas con los bosques, en comparación con 'prácticas rutinarias', o 'business as usual' en los países.
- Usar los índices históricos de deforestación como punto de partida para fijar los niveles de referencia, prestando atención a las circunstancias nacionales incluyendo la etapa de transición forestal (cubierta forestal) y nivel de ingreso (PIB per cápita). La determinación final de niveles de referencia para países REDD debe hacerse usando un proceso análogo al que se usa para niveles de referencia de AFOLU para países industrializados.

Se empleó un análisis cuantitativo para examinar la efectividad climática (reducciones de emisiones en conjunto) y las implicaciones distributivas de los niveles de referencia, ponderando de manera diferente

la deforestación nacional histórica, cobertura forestal, PIB per cápita, y un factor de adicionalidad creciente mundial. En general, ponderar los niveles de referencia con menor peso a la deforestación histórica nacional y mayor peso a criterios de cobertura forestal y PIB per cápita lleva a reducir su efectividad climática. Un factor de escalada que reduzca el nivel de referencia mundial puede aumentar la efectividad climática, particularmente para altos volúmenes de financiamiento REDD.

Opciones para monitoreo, reporte y verificación: Un instrumento basado en gases de invernadero que recompense la REDD sobre la base de reducciones de emisiones cuantificadas y/o aumento de remociones requiere un acuerdo sobre las normas para MRV. La mayoría de los países REDD van a necesitar mejores capacidades tanto en tecnologías actuales en sensoria remota como en tecnologías que están evolucionando, y en métodos para medir y calcular los inventarios de carbono en depósitos esenciales. Sugerimos:

- Emplear la definición del Protocolo de Kyoto (Acuerdo de Marrakech) para bosque y el marco del IPCC para inventarios de gases de invernadero y la Guía de Buenas Prácticas (GBP) para definir todas las actividades elegibles de REDD incluidas en el ámbito del Plan de Acción de Bali:
 - Requerir por lo menos un monitoreo de nivel, o 'tier' 2 para calcular las emisiones netas de la deforestación bruta;
 - Promover uso de reportes de nivel o 'tier' 3, con un creciente acceso a los recursos financieros y las capacidades técnicas necesarias para los sistemas nacionales de monitoreo;
- Flexibilidad y consistencia con respecto a la inclusión de distintos depósitos de carbono forestal en MRV⁴;
- Revisión futura de las metodologías de Guía de Buenas Prácticas del IPCC, para garantizar aplicabilidad de acuerdo al futuro marco de políticas REDD, incluyendo el desarrollo futuro de métodos, guías y normas internacionalmente aceptables; y

⁴ De conformidad con los enfoques que determinan la inclusión o exclusión de depósitos aprobados de carbono en cálculos del factor de emisión en el sector de uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura para los países del Anexo 1 y para aforestación/deforestación en el Mecanismo para un desarrollo limpio (CDM).

- Adopción del mismo proceso de verificación que el usado para revisar los inventarios anuales de gases de invernadero de países que tienen un compromiso de reducción de emisiones.

Monitorear los bosques que permanecen como bosques (es decir, degradación, conservación, gestión sostenible de los bosques) es más difícil que monitorear la deforestación. Para algunas actividades, el beneficio climático es pequeño en relación con el costo del monitoreo. El marco para contabilizar de la categoría “bosques que permanecen como bosques” ha sido ya delineado en los Lineamientos de 1996 del IPCC y en la Guía de Buenas Prácticas de 2003, y calcula las emisiones netas o remociones como el resultado del área afectada y el cambio neto en densidad de C. Sin embargo, las metodologías actuales no cubren todos los aspectos principales de pérdidas y ganancias de C relacionados con REDD. En general, los factores de emisión para actividades relativas a reducir las emisiones de la degradación por lo general resultan en pocos beneficios climáticos y actualmente tienen altos costos de monitoreo. La aplicación de nuevas técnicas satelitales podría reducir estos costos. Será necesario llevar a cabo una revisión futura de las metodologías de la Guía de Buenas Prácticas del IPCC para tener la certeza de que serán aplicables en respuesta a un futuro marco de políticas REDD, incluyendo el desarrollo futuro de métodos, guías y normas internacionalmente aceptables.

Opciones para promover una participación efectiva de los pueblos indígenas (PI) y las comunidades locales (CL): La participación efectiva de PI y CL en las acciones y el mecanismo REDD tendrá mucha influencia en la efectividad medioambiental. Sin embargo, adoptar disposiciones firmes para promover la participación en un acuerdo Copenhague será muy difícil. Dentro de la CMNUCC, es posible que ciertas reglas estrictas sobre los derechos de los PI y las CL se consideren como algo contrario a los derechos de soberanía nacional de las Partes.

Los riesgos y oportunidades que puede tener REDD para PI y CL incluyen, por una parte, la posible pérdida de acceso a la tierra y otros recursos naturales y, por la

otra, un aumento en el flujo de recursos hacia áreas rurales pobres y una mejor gestión de los bosques. La participación efectiva de PI y CL en la implementación de REDD aumentarían la probabilidad de que se reduzcan sus riesgos y aumenten sus oportunidades.

Entre las sugerencias concretas para promover la participación efectiva de PI y CL mencionamos:

- Promover la participación de PI y CL en un mecanismo REDD, entre otras formas, mediante:
 - Una amplia e incluyente referencia a PI y CL;
 - Establecer los derechos de los afectados por las acciones nacionales e internacionales de REDD a ser consultados, escuchados e informados, incluyendo el derecho a tener acceso a un sistema de revisión internacional que dé a los actores no estatales la oportunidad de recurso a un organismo de apelaciones;
 - Dotación de los recursos adecuados para establecer sistemas de rendición de cuentas efectivo y ayuda para superar las barreras financieras a la participación;
 - Representación de PI y CL en el organismo de gobierno del fondo financiero mundial de REDD (etapa 2).
- Fortalecimiento de la implementación nacional de REDD, entre otras cosas, mediante:
 - Formulación de lineamientos para promover nacionalmente la participación; y
 - Apoyo a áreas fundamentales de implementación nacional, incluso reforma de tenencia de la tierra, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, implicación de gobiernos locales y participación de PI y CL en los sistemas de MNV.

Un resultado sostenible para REDD requiere una alianza mundial en la que es necesario el liderazgo de un país REDD para lograr una implementación exitosa, incluyendo la participación de PI y CL, y el liderazgo de un país industrializado ejercido mediante profundas reducciones de emisiones domésticas y apoyo a las acciones REDD.

Autores

Arild Angelsen

Profesor

Departamento de Economía y Administración de Recursos

Universidad Noruega de Ciencias de la Vida

Socio principal

Centro para Investigación Forestal Internacional

Sandra Brown

Directora y científica en jefe

Unidad de Servicios de Ecosistemas

Winrock International

Cyril Loisel

Coordinador

Programa de energía y clima

Institut du développement durable et des relations internacionales (Iddri)

Consultor

ONF International

Leo Peskett

Investigador

Programa sobre cambio climático, medio ambiente y silvicultura

Overseas Development Institute

Charlotte Streck

Directora

Climate Focus

Daniel Zarin (Autor coordinador)

Profesor

Escuela de Recursos forestales y Conservación

Universidad de Florida

Consultor

Estrategia de carbono en bosques tropicales

Fundación David y Lucile Packard

Meridian Institute

Meridian Institute es una organización no lucrativa cuya misión es ayudar a que se resuelvan problemas, se tomen decisiones con conocimiento de causa y se obtengan resultados frente a los problemas más polémicos y complejos de la sociedad. La misión de Meridian se logra mediante la aplicación de un método de resolución de problemas colectivo que incluye facilitación, mediación y otros servicios de consulta estratégicos. Meridian trabaja en el plano local, nacional e internacional y se centra en una amplia gama de temas relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, la agricultura y la seguridad e inocuidad de los alimentos, estabilidad global y salud. Para más información, visite <http://www.merid.org>.

Meridian Institute

1920 L Street NW, Suite 500

Washington, D.C. 20036 USA

Tel. : +1-202-354-6450

Fax : +1-202-354-6441

<http://www.merid.org>



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Reducción de Emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD): Reporte de Evaluación de Opciones

Preparado para el
Gobierno de Noruega

Mitigar el cambio climático no va a ser ni barato ni fácil. Pero los costos y complejidades del desafío de la mitigación son bajos en comparación con los riesgos y costos que probablemente resulten de no tomar una acción decisiva. Como la deforestación representa aproximadamente el 18 por ciento de las emisiones mundiales de gas de invernadero –más que las que emite todo el sector transportes en el mundo – la reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD) debe ser parte del acuerdo Copenhague de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Sin REDD no se alcanzará la meta ampliamente convenida de estabilización climática en un incremento máximo de 2°C de la temperatura.

Para captar el potencial de mitigación que tiene el sector forestal, este Informe de Evaluación de Opciones sugiere un enfoque flexible, en tres etapas, con medidas de políticas e incentivos positivos a fin de dar cabida a (i) las diversas capacidades y circunstancias de los países REDD; (ii) un ámbito extendido de REDD para que incluya conservación, gestión sostenible de los bosques y aumento de los inventarios de carbono; y (iii) las limitaciones a corto plazo de la crisis financiera mundial del momento.

La etapa 1, que ya se inició en muchos países, incluye el desarrollo de estrategias nacionales REDD, que abarquen un diálogo nacional, fortalecimiento institucional y actividades de demostración. La etapa 2 implica un enfoque basado en fondos destinados a apoyar la implementación de políticas y medidas propuestas en esas estrategias nacionales REDD, sobre la base de medidas de desempeño o resultados preconvenidos. Para avanzar de manera sustantiva hacia la meta de 2020 de reducir a la mitad la deforestación mundial, la etapa 2, iniciando en el 2010, debería incluir compromisos financieros internacionalmente vinculantes de parte de los países industrializados a un nivel de 2 mil millones de dólares estadounidenses por año que se aumentaría a 10 mil millones de dólares estadounidenses por año para el 2014. La etapa 3 incluiría elementos de un régimen futuro con un instrumento de cumplimiento basado en reducciones cuantificadas de emisiones de gas de invernadero y aumentos en las remociones.

La transición de la etapa 2 a la etapa 3 requiere atención al establecimiento de niveles de referencia y monitoreo, reporte y verificación (MRV) de emisiones y remociones. La deforestación nacional histórica es el mejor indicador para predecir la deforestación en corto plazo y se podría usar como punto de partida para fijar el nivel de referencia, pero diversas circunstancias nacionales señalan a favor de considerar variables adicionales, incluyendo cobertura forestal y nivel de ingresos. La fijación de nivel de referencia debe también (i) reflejar adhesión a un principio de reducir emisiones del sector forestal mundialmente y (ii) seguir un proceso que sea compatible con la incorporación futura dentro de un marco más amplio de reportes sectoriales de la agricultura, bosques y otros usos de suelo (AFOLU). MRV debería también seguir los precedentes pertinentes de las metodologías de CMNUCC y el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC).

Además, las políticas de REDD y su implementación deberían promover la participación efectiva de los pueblos indígenas y de las comunidades locales tanto internacional como nacionalmente. Este informe examina una gama de enfoques tanto dentro como fuera del proceso CMNUCC, incluyendo mecanismos de procedimiento, diseño cuidadoso de sistemas de MRV y financieros, como aclaración de derechos a la tierra y a los recursos naturales.

Un resultado sostenible para REDD va a requerir una alianza mundial, en la que el liderazgo de países REDD es indispensable para una implementación exitosa, incluyendo la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como un liderazgo de los países industrializados mediante una profunda reducción de emisiones locales y el apoyo a las acciones REDD.