

La escala (nacional/subnacional) de REDD+

Abril de 2010

Las actividades de REDD+¹ pueden llevarse a cabo a varias escalas geográficas y niveles institucionales. Apoyamos un esquema nacional que incluya un sistema de contabilidad nacional de carbono, reglamentaciones e informes sobre las reducciones de emisiones, pero que a su vez permita la implementación de actividades y el otorgamiento de créditos tanto a escala nacional como subnacional durante un período provisorio definido en los casos en los que los sistemas nacionales aún estén en desarrollo y cuando, en el largo plazo, se dé cuenta de ellos dentro de marcos de contabilidad nacionales. La implementación de actividades de REDD+ a diversas escalas y la distribución de beneficios entre las partes interesadas locales debe respaldarse a corto y largo plazo.

Los programas nacionales de REDD+ son fundamentales para captar las fugas de los marcos contables, instigar reformas políticas necesarias y concretar todo el potencial de mitigación de un mecanismo de REDD+. Por lo tanto, la creación de niveles de referencia, el control de la deforestación y la contabilidad de las reducciones de emisiones y los aumentos de las extracciones se deben llevar a cabo a nivel nacional. Sin embargo, llevará tiempo que los países establezcan sistemas de contabilidad e instituciones transparentes a nivel nacional para la distribución de los beneficios asociados con los créditos. Es por eso que existe la necesidad de equilibrar el apremio de detener la deforestación con las limitaciones de la velocidad con que los países pueden implementar los sistemas necesarios. Con el fin de ayudar a equilibrar estas necesidades, se deben permitir la contabilidad y los créditos subnacionales como opción provisorio con ciertas condiciones,² siempre que formen parte de un proceso para crear un marco nacional. Dichas actividades subnacionales, acompañadas de sistemas subnacionales de control, elaboración de informes y verificación, facilitarían reducciones de emisiones verificadas a corto plazo y a la vez ayudarían a desarrollar nociones y capacidades a varios niveles gubernamentales, así como incentivos para que las partes interesadas no gubernamentales participen en el logro de los objetivos nacionales de reducción. El período provisorio deberá estar estructurado de tal modo que garantice que las actividades subnacionales acreditadas representen iniciativas verificables de mitigación del cambio climático y no se cuenten dos veces en el futuro sistema contable nacional. Los marcos para los créditos subnacionales deben brindar incentivos para que los países se trasladen a marcos nacionales lo antes posible.

Texto actual sobre REDD+ de la CLP

¹ Apoyamos un mecanismo que contemple la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD), la gestión sostenible de los bosques naturales en función de criterios ambientales y sociales estrictos y una contabilización precisa del carbono. Asimismo, apoyamos la inclusión de la conservación de los bosques naturales y el mantenimiento de inventarios de carbono forestal a partir de la restauración/mejora de bosques degradados, así como el aumento de la masa forestal a través de la forestación y reforestación cuando sea apropiado para el ambiente.

² Una opción para los créditos subnacionales con ciertas condiciones es: (1) créditos a nivel estatal/provincial por 5 años para grandes emisores y (2) créditos a nivel de los proyectos por 8 años para pequeños emisores, con la posibilidad de una extensión de 5 años con ciertas condiciones para los países menos desarrollados.

El texto actual de las negociaciones de REDD+ (FCCC/CP/2010/2, Anexo V) solicita que los países en desarrollo adopten actividades para desarrollar tres componentes de los marcos de REDD+: 1) estrategias y planes de acción, 2) niveles de referencia y 3) sistemas de control y elaboración de informes. Toda la sección está entre paréntesis, lo que indica que las partes no pudieron llegar a un acuerdo sobre si cada actividad se debe realizar a nivel nacional o subnacional. A continuación, presentamos nuestras recomendaciones.

- **Estrategias y planes de acción:** Los países deben desarrollar estrategias de REDD+ a nivel nacional. Hacen falta estrategias a nivel nacional a fin de identificar las reformas políticas necesarias para el éxito de la implementación práctica y para evitar la degradación de servicios ecosistémicos vitales que funcionan a nivel de los paisajes. Sin embargo, las estrategias subnacionales que están dentro del contexto de un marco nacional también pueden ser útiles durante el ciclo de vida de la implementación de REDD+ para identificar y afrontar las causas locales de la deforestación, estimular una mayor participación entre las partes interesadas locales y facilitar una planificación más detallada.
- **Esquemas de contabilidad:** La creación de niveles de referencia y contabilidad de las reducciones de emisiones se debe implementar a nivel nacional para captar las fugas internas de los países. Sin embargo, llevará tiempo que todos los países establezcan sistemas nacionales de contabilidad y sistemas para la distribución equitativa de los beneficios asociados con los créditos. Por lo tanto, se deben permitir los créditos y la contabilidad a nivel subnacional como opción provisoria y con ciertas condiciones, siempre y cuando exista un mecanismo para que se integren en un esquema nacional.
- **Sistemas de control y elaboración e informes:** El desarrollo de sistemas de control y elaboración de informes a nivel nacional posiblemente brindará beneficios de economía de escala (es decir, será más rentable de implementar un sistema nacional de control que un sistema individual para cada programa subnacional). Asimismo, los sistemas nacionales de control pueden identificar con mayor efectividad las fugas internas de los países. Puede llevar bastante tiempo que los gobiernos inicien sistemas integrales de control y elaboración de informes; no obstante, el control y la elaboración de informes de las actividades subnacionales pueden ser un paso provisoria clave en el proceso de desarrollar un enfoque nacional de control, elaboración de informes y verificación.

Este nivel de flexibilidad durante un período provisoria es crítico para la implementación de REDD+ y la producción de resultados lo antes posible. Los enfoques nacionales que abarcan las tres categorías mencionadas son el fin último, por ende, el período provisoria debe tener una vía de finalización clara y debe estar estructurado de manera tal que respalde a los países en su tránsito a marcos nacionales lo más pronto posible.

Flexibilidad a nivel nacional

Un determinado grado de flexibilidad puede beneficiar la implementación de REDD+, incluso una vez que los países hayan finalizado sus estrategias nacionales, hayan establecido marcos nacionales de contabilidad y hayan creado sistemas nacionales de control y elaboración de informes. Para lograr una mayor efectividad, es probable que REDD+ deba funcionar a varias

escalas y que abarque tanto políticas y medidas de facilitación nacionales como medidas específicas para cada lugar que afronten las causas locales de la pérdida de los bosques. Los países deben diseñar derechos para los recursos de carbono en todos los niveles a fin de optimizar las reducciones de emisiones y brindar beneficios sociales y ambientales equitativos, reconociendo y respetando los derechos de todas las partes interesadas y garantizando que el valor financiero circule con efectividad entre los actores del campo.

Hay muchas ventajas de la creación de enfoques flexibles de REDD+ que permiten que las actividades se realicen a diferentes escalas. En algunos casos, las acciones a varias escalas generarán los mayores beneficios. La implementación y propiedad de los créditos son dos áreas en las que la flexibilidad es de especial importancia:

- **Implementación:** Las actividades que reduzcan la deforestación puede ser implementadas por los gobiernos nacionales (a través de reformas a sus políticas con impacto a gran escala); por los gobiernos subnacionales (a través de políticas y planeación territoriales a escala provincial o del distrito); por comunidades, propietarios de tierras o promotores de proyectos (a través de acciones específicas para reducir la deforestación en un área en particular); o a muchos niveles (con la combinación de acciones locales e instauración de políticas). A nuestro modo de ver, la flexibilidad en la implementación es fundamental y por ello somos partidarios de actividades a múltiples niveles. Será muy importante tener una cuidadosa integración entre escalas para evitar conflictos potenciales al crear distinciones entre beneficiarios y no beneficiarios en una misma región.
- **Propiedad de los créditos:** Las partes deben considerar cómo se pueden distribuir mejor los beneficios creados por los flujos financieros de REDD+ entre las partes interesadas para aportar beneficios ambientales y socioeconómicos rentables en el campo. Los países tendrán que definir una clara estructura de derechos de propiedad sobre el recurso de carbono en todas las escalas y entre todas las partes interesadas. Algunos gobiernos nacionales pueden optar por poseer y negociar todos los derechos de carbono, pero otros también deben tener la opción de otorgar la propiedad de los créditos a actores subnacionales y locales, siempre que la estructura contable para hacerlo se concilie con las cuentas nacionales. Si un gobierno nacional no distribuye los créditos entre las partes interesadas, se debe implementar un marco de distribución de beneficios de modo que los incentivos de REDD+ lleguen a las partes interesadas del campo.

El funcionamiento de esquemas flexibles requiere la vinculación del desempeño de cada proyecto con el desempeño del país entero y viceversa. Un sistema que permita que los proyectos despeguen rápidamente y generen créditos REDD+ de calidad que beneficien directamente a los habitantes de los bosques, los gobiernos nacionales y los inversionistas debe estar vinculado con las reducciones reales a nivel nacional. Un sistema en el que todas las partes tengan intereses directos en el desempeño de los proyectos que están dentro de un marco nacional hará más factible que los gobiernos hagan lo que sea necesario para implementar su programa de REDD+. Los vínculos se pueden establecer mediante impuestos, acuerdos de división de utilidades, una

Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonia (IPAM) ~ Conservación Internacional
~ Environmental Defense Fund ~ Alianza para Bosques ~ The Nature Conservancy ~
Wildlife Conservation Society ~ Union of Concerned Scientists ~ Centro de Investigación de
Woods Hole

clara adjudicación de las responsabilidades, entre otros medios. La relación del rendimiento de los proyectos con la reducción nacional de emisiones incentiva a los promotores de proyectos a reducir las fugas internas del país y a los gobiernos nacionales a apoyar el éxito de todas las actividades de REDD+.