

RESUMEN DEL INFORME DEL GRUPO INFORMAL DE TRABAJO SOBRE LA FINANCIACIÓN PROVISIONAL DE LA REDD+ (IWG-IFR)

27 DE OCTUBRE DE 2009

DOCUMENTO DE TRABAJO

ESTE INFORME TIENE POR OBJETO INFORMAR Y RECIBIR INFORMACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MARCO DE LA CMNUCC, Y NO PRETENDE EN MODO ALGUNO REMPLAZAR DICHAS NEGOCIACIONES. NO REFLEJA LA POSTURA OFICIAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO, NI DE LA SECRETARÍA DEL GRUPO DE TRABAJO.

PREÁMBULO

Respondiendo a la invitación de su Alteza Real el Príncipe de Gales, los dirigentes mundiales se reunieron en Londres el 1 de abril de 2009¹. Con ocasión de dicho encuentro, los mandatarios reconocieron la crucial importancia de los bosques tropicales en la lucha contra el cambio climático y como fuente de múltiples beneficios adicionales para el planeta, hicieron hincapié en la urgencia de aumentar la financiación de medidas encaminadas a su protección, y en ese sentido, crearon el Grupo de Trabajo Informal sobre la Financiación Provisional de la REDD (GIT – FPR)², responsable de la elaboración de este informe. La labor del GIT – FPR se basa en los principios establecidos en la Declaración de Poznan de 2008³ sobre la importancia de avanzar en la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques (REDD), y recibió el apoyo y reconocimiento de la declaración de la Cumbre del G8 sobre bosques y degradación de los suelos del 8 de julio de 2009⁴. En el evento de alto nivel sobre la REDD+, celebrado el 23 de septiembre de 2009 en la ciudad de Nueva York, por iniciativa del Secretario General de la ONU en el marco de la 64 Asamblea General de Naciones Unidas, varios Jefes de Estado valoraron favorablemente los esfuerzos y análisis del grupo.

Los Términos de Referencia (Anexo A) para este grupo subrayan que el GIT – FPR no deben remplazar, sino más bien “informar y ser informado de” las negociaciones en curso sobre la REDD+ bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

- ¹ Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Embajador Celso Amorim, Primer Ministro de Japón, Taro Aso, Presidente de la Comisión Europea, Jose Manuel Barroso, Primer Ministro de Italia, Silvio Berlusconi, Secretaria de Estado de E.E.U.U. Hillary Clinton, Ministro de Economía de Canadá, James Flaherty, Primer Ministro de Guyana, Samuel Hinds, Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, Presidente de Lloyds de Londres y representante de ClimateWise, Lord Levene de Portsoken, Canciller de Alemania, Angela Merkel, Ministro de Defensa de Gabón, Ali Bongo Ondimba, Primer Ministro de Australia, Kevin Rudd, Presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg, Príncipe Saud Al’Faisal de Arabia Saudí, Presidente de Indonesia, H Susilo Bambang Yudhoyono, Presidente del Banco Mundial Robert Zoellick.
- ² Alemania, Argentina, Australia, Brazil, Camerún, Canadá, Colombia, la Comisión Europea, R.D. del Congo, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Gabón, Ghana, Guatemala, Guyana, Indonesia, Italia, Japón, Madagascar, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Perú, Reino Unido, Suecia, Surinam, Tailandia y Uganda.
- ³ La declaración de Poznan fue firmada por Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Camerún, Costa Rica, R.D. del Congo, la Comisión Europea, Francia, Ghana, Guatemala, Guyana, Indonesia, Japón, Madagascar, Noruega, Países Bajos, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Perú, Reino Unido, Singapur, Surinam, Tailandia y Uganda y. Italia y Ecuador la firmaron posteriormente.
- ⁴ http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final,0.pdf. La declaración apoya el desarrollo de iniciativas y medidas encaminadas a promover el REDD y reconoce el papel crucial que desempeñan las iniciativas de acción temprana para hacer frente a las causas de la deforestación

RESUMEN

La lucha contra el cambio climático es uno de los desafíos que definen nuestra época. Para alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y evitar una peligrosa interferencia con el sistema climático, las emisiones globales deben alcanzar su nivel máximo en el futuro inmediato y reducirse a partir de ese momento de forma drástica y continuada, según indican las estimaciones del IPCC.

Los esfuerzos encaminados a la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques, al aumento de las reservas forestales de carbono, y a la conservación y gestión sostenible de los bosques en los países en desarrollo (REDD+) serán determinantes. En la actualidad, la infravaloración económica de los bosques existentes provoca la deforestación y la degradación de los mismos. Por tanto, si se pretende que los mecanismos del REDD+ tengan éxito, la estructura de incentivos económicos debe modificarse. Para alcanzar esta meta resultará esencial desarrollar una acción concertada a nivel internacional, nacional y local.

La CMNUCC constituye el marco global que encuadra los esfuerzos de los países en la lucha contra el cambio climático, y debería servir de base a largo plazo para una alianza REDD+ articulada a través de un acuerdo sobre el REDD+. Los resultados de la próxima COP 15 en el mes de diciembre deberían ser el punto de partida para emprender medidas globales más amplias relativas al REDD+. Las posibles ‘medidas provisionales’ sobre el REDD+ deberán complementar e informar, y no sustituir, el acuerdo de Copenhague y el proceso de la CMNUCC.

No podemos dejar de insistir en la importancia y urgencia de desarrollar en mayor medida las iniciativas REDD+. Según la Organización para la Agricultura y Alimentación de Naciones Unidas (FAO), cada año se destruyen en torno a 13 millones de hectáreas de bosques, una extensión equivalente a la superficie de Inglaterra. Esto provoca, junto con los cambios en el uso de la tierra, aproximadamente el 17 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, según cálculos del IPCC. A la luz de ciertos análisis, poner freno a la deforestación y fomentar la repoblación forestal y la reforestación podrían representar hasta un 30% del potencial de mitigación rentable a nivel mundial.

Sin el REDD+, el objetivo de limitar el incremento de las temperaturas globales a 2°C por encima de los niveles preindustriales será mucho más difícil de alcanzar y considerablemente más caro. En cambio, si se cuenta con los mecanismos del REDD+, se podrían reducir, eliminar y evitar significativamente las emisiones globales a un coste razonable, teniendo asimismo debida cuenta de los derechos y medios de subsistencia de los pueblos indígenas y comunidades locales, la

protección de la biodiversidad, las pautas de precipitaciones y la calidad del suelo, y se contribuiría a que los países en desarrollo con bosques puedan adaptarse para hacer frente al cambio climático.

Los países en desarrollo con bosques ya están desplegando importantes esfuerzos voluntarios en línea con el REDD+, de forma unilateral, en asociación mutua, así como con países desarrollados y con instituciones multilaterales. Dichos esfuerzos tendrían que ser redoblados, potenciados y respaldados para avanzar hacia reducciones significativas a corto y largo plazo de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Un sistema de incentivos basado en resultados acompañado de ayudas para la formación y creación de capacidades, podría mejorar en gran medida la eficacia de dichos esfuerzos de asociación. La estructura o estructuras de incentivos debería ser sencilla y flexible. Uno de los elementos centrales de dicho sistema consistiría en contar con un marco fiable para demostrar la integridad medioambiental y la transparencia en la reducción de emisiones derivadas de los bosques, las mejoras en la eliminación de las mismas y la conservación de las reservas existentes. También sería necesario contar con un sistema sólido y predecible para la movilización de los recursos financieros provenientes de distintas fuentes, liderado por los países desarrollados y destinado a fomentar y financiar medidas tempranas a gran escala.

Una alianza REDD+ reforzada debería dar cabida a los países en desarrollo con bosques a través de un planteamiento por fases que reflejase sus distintas circunstancias. Todos los países en desarrollo con bosques, independientemente de sus niveles actuales de deforestación, deberían contar con incentivos para participar en la misma, con miras a maximizar el impacto de la alianza y limitar el riesgo de “fugas” (es decir, que las emisiones que se evitan un país se produzcan en otro). Durante esta primera fase, los países en desarrollo con bosques recibirían ayudas económicas para desarrollar una estrategia REDD+. En la segunda etapa, la fase de implementación de la estrategia REDD+, se proporcionaría una ayuda económica para la creación de capacidades, mientras que se realizarían pagos de cuantías más importantes en caso de resultados probados en la reducción de emisiones en relación a un nivel de referencia predeterminado, según estimaciones a partir de variables sustitutivas (proxies) de las emisiones de gases de efecto invernadero. En la tercera fase, los países recibirían pagos en el caso de reducciones y eliminaciones verificadas de emisiones, calculadas según el grado de cumplimiento y la medición transparente de la integridad medioambiental, y también en función de la conservación de las reservas existentes.

El planteamiento por fases proporcionaría, en esencia, una estructura de incentivos que vendría a modificar el equilibrio económico actual que tiende a

fomentar la deforestación y la degradación forestal y perjudica los esfuerzos de reforestación y conservación. También daría cabida a estrategias REDD+ ambiciosas concebidas y desarrolladas por los países en su ámbito nacional.

Partiendo del sistema de incentivos, también se podrían explorar oportunidades de financiación mixta a partir de inversiones públicas y privadas destinadas a financiar la puesta en marcha de medidas que aborden las causas de la deforestación. Estas podrían adoptar la forma de mejoramientos de crédito, intercambios deuda/naturaleza, y el empleo de bonos y obligaciones y otros instrumentos innovadores que vendrían a complementar la financiación pública.

Aunque el grueso de los pagos previstos en la alianza transitoria REDD+ se basaría en resultados, es necesario contar con una financiación inicial para lanzar una dinámica positiva en la que los pagos del REDD+ se reinviertan en una estrategia REDD+ que a su vez conduzca a pagos REDD+ todavía mayores. Este informe calcula que si se dispusiera de 15 a 25.000 millones de € para el periodo 2010/2015 destinados a incentivos basados en resultados y creación de capacidades, que vendrían a complementar otros esfuerzos REDD+, se podría lograr una reducción del 25% en la tasa anual de deforestación global de aquí a 2015. Estos costes incluyen de 13 a 23.000 millones de € para cubrir los pagos por reducción de emisiones (de los cuales 3.000 se destinarían a emisiones por pérdida de turberas) y 2.000 millones de € para inversiones en actividades preparatorias. Las necesidades de financiación dependen en gran medida del nivel de pagos acordado a los países en desarrollo con bosques por tonelada de emisiones evitadas o reducidas. Si se realizasen esfuerzos eficaces de dichas cuantías, se podría reducir la deforestación anual en unos 3 millones de hectáreas al año, con una reducción de emisiones acumulada total de 7 giga toneladas de CO₂e en ese periodo (incluyendo la reducción de emisiones por pérdida de turberas)⁵. También se generarían beneficios económicos para los países en desarrollo, incluyendo a sus pueblos indígenas y comunidades locales, se conservaría la biodiversidad, se protegerían las reservas hídricas y se aportaría al proceso a largo plazo de la CMNUCC y REDD+, una experiencia e información vitales.

La adopción inmediata de medidas de REDD+ es un factor esencial para hacer frente al cambio climático. Una alianza global para el periodo provisional podría basarse en los siguientes aspectos clave:

⁵ De los 13 a 23.000 millones de €, unos 3.000 millones se destinarían a la reducción de emisiones derivadas de la degradación y quema de turberas tropicales. De las 7 Gt de reducción de emisiones resultante, aproximadamente 5'5 Gt provendrían de REDD+, mientras que las 1'5 Gt restantes, vendrían de reducciones de emisiones por pérdida de turberas).

- Debería apoyarse en los principios acordados en el marco de la CMNUCC e integrarse o ser incluida en el acuerdo de la CMNUCC sobre el REDD+, siempre y cuando fuese adecuado, según el criterio del COP.
- Debería ser sencilla, equitativa y eficaz desde el punto de vista medioambiental. Podrían crearse incentivos adecuados para acompañar a los países en desarrollo con bosques en cada etapa, que aumentarían en función de los resultados obtenidos e incluirían incentivos para la mejora de la integridad medioambiental y la transparencia de los resultados según pase el tiempo. En caso de reunirse los requisitos pertinentes, incluido el acuerdo de las partes implicadas en la transacción, podría establecerse un vínculo con los mercados de carbono, ya sea en el ámbito nacional o, de ser adecuado según las orientaciones de la CMNUCC, en el ámbito internacional
- Su piedra angular podría ser una estructura de incentivos basados en resultados que modificase la lógica económica vigente en favor del REDD+. La mayor parte de los pagos se haría partiendo de la reducción de emisiones alcanzada en función de un nivel acordado de referencia. Mientras se desarrolla la capacidad de monitoreo, se podría calcular la reducción de emisiones partiendo de indicadores “proxy” o sustitutos y fórmulas sencillas, en línea con las directrices del IPCC. Ya se está prestando apoyo a los países en desarrollo con bosques para que elaboren sus estrategias REDD+ y avancen en la construcción de capacidades clave. Se debería abarcar todo el abanico de países en desarrollo con bosques. Además de los recursos voluntariamente aportados por los países en desarrollo con bosques, los países desarrollados podrían comprometerse a financiar este dispositivo mediante contribuciones suficientes, sostenibles y predecibles.
- Mientras que muchos países tal vez consideren los pagos o incentivos post facto suficientes para financiar sus esfuerzos REDD+, otros necesitarán un apoyo inicial para la implementación de estrategias REDD+ que vayan más allá de las actividades de ‘preparación’. Una opción para hacer frente a esta cuestión, podría ser el pago por adelantado de algunos de estos incentivos basados en resultados, ajustando la cuantía a posteriori (al alza o a la baja) una vez se conozcan los resultados reales.
- Contar con un liderazgo y una voluntad política a escala nacional son requisitos previos para una aplicación exitosa de la estrategia REDD+. Toda alianza debería diseñarse con miras a lograr verdaderos resultados de forma sostenible desde un punto de vista económico, político, social y medioambiental. Asimismo, debería garantizarse que los flujos de

capitales se destinan de forma transparente a objetivos REDD+ y otros objetivos de desarrollo de bajo nivel de carbono. Las estrategias REDD+ ambiciosas de carácter nacional deberían desplegarse en el marco de procesos transparentes y participativos y en particular, tener debida cuenta de los derechos e intereses de los pueblos indígenas y comunidades locales. Las actividades y mecanismos REDD+ deberían salvaguardar la conservación de la biodiversidad y fomentar un desarrollo económico sostenible.

- Se debería reforzar la cooperación y coordinación para racionalizar los procesos y armonizar los planteamientos y normas en cuanto a los esfuerzos REDD+ bilaterales y multilaterales. Esto podría potenciarse a través un órgano con poca injerencia que establecería una serie de normas globalmente compartidas y coordinaría los esfuerzos. Dicho órgano también podría respaldar la implementación y establecer directrices para garantizar la integridad medioambiental de los resultados, la transparencia fiduciaria, y la existencia de salvaguardas sociales y medioambientales adecuadas. Se podrían aprovechar las asociaciones preexistentes – incluyendo la cooperación Sur-Sur – así como las herramientas ya consolidadas como el Mecanismo de Asociación para el Carbono Forestal (FCPF), el Programa UN-REDD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la OIMT, los centros facilitados por los Bancos de Desarrollo Regionales, y el Programa de Inversión Forestal. Sería necesario solventar las carencias esenciales en el entorno institucional actual. Los acuerdos institucionales tendrían que ser coherentes para mejorar su eficiencia y reducir costes. Los procedimientos e instituciones deberían definirse con miras a aumentar su compatibilidad con un mecanismo derivado de la CMNUCC.
- Los países desarrollados y en desarrollo tienen que trabajar codo con codo para abordar los aspectos esenciales del REDD+, con medidas encaminadas a acabar con el comercio de madera talada de forma ilegal y el desarrollo de mercados que promuevan los productos provenientes de bosques de producción sostenible y origen legal, entre otras.
- El reconocimiento de las contribuciones financieras durante el periodo transitorio así como cualquier sistema de crédito para las medidas de acción temprana proveniente de la CMNUCC, potenciaría la adopción de medidas inmediatas. Cualquier disposición en este sentido será determinada por las Partes en el marco de las negociaciones de la CMNUCC..

La adopción de medidas REDD+ con carácter inmediato contribuiría en gran medida a los esfuerzos conjuntos de los países en su lucha contra el cambio climático. Según los resultados acordados en la COP 15 celebrada en Copenhague, a finales del primer trimestre de 2010 se podría contar con los elementos esenciales de un mecanismo sencillo, eficaz, eficiente y equitativo. Si los países lo consideran útil a la luz de los resultados de Copenhague, el GIT-FPR podría volver a reunirse a principios de 2010 para analizar disposiciones adicionales que pudieran fomentar la adopción de medidas inmediatas de REDD+.