

toma de decisiones. Tal inclusión requerirá que estén operando estructuras transparentes y efectivas de gobernanza.

En mayo del 2010, representantes de 50 países se reunieron en Oslo, Noruega, para acordar un marco que pudiera guiar las primeras etapas de las medidas REDD-plus. Los países industrializados comprometieron casi 4 mil millones de dólares para un rápido inicio de actividades entre 2010 y 2012. La Declaración de la reunión describe el intento de los gobiernos de establecer un marco que no sea jurídicamente vinculante para una alianza

REDD-plus interina, mientras se negocia y se pone en marcha un mecanismo futuro en el marco de la CMNUCC. Más recientemente, una conferencia realizada en Cancún, en septiembre y previa a la COP-16, en la que se abordó el futuro de REDD-plus se centró en la necesidad de incluir en las negociaciones a las poblaciones indígenas. El desafío claro para Cancún es superar la oposición política y aclarar los temas del involucramiento y distribución de beneficios que sigue aplazando el llegar a un consenso sobre REDD-plus y después asegurar que los fondos comprometidos internacionalmente en apoyo a REDD-plus se hagan realidad.

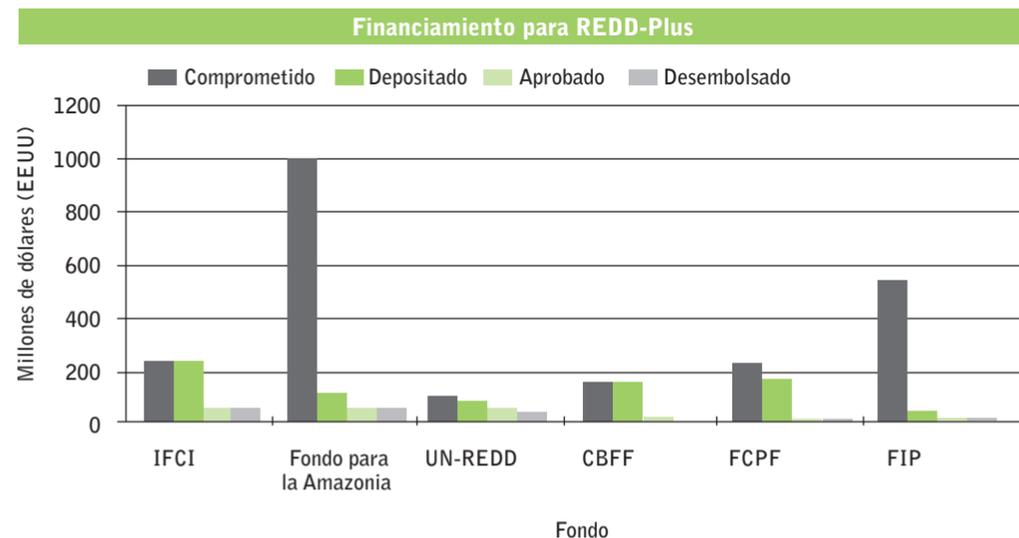
Referencias y ligas útiles

Report of the Informal Working Group on Interim Finance for REDD+ (IWR-IFR) (2009)

Olsen, N. y J. Bishop (2009) "The Financial Costs of REDD: Evidence from Brazil and Indonesia", IUCN, Gland, Suiza.

The Forests Dialogue (2009) Dialogue on REDD Finance Mechanisms.

Información más reciente sobre financiamiento para el cambio climático: <http://www.climatefundsupdate.org/>



Fuente: www.climatefundsupdate.org consultado el 18 de noviembre del 2010

FINANCIAMIENTO



Información básica sobre financiamiento para el cambio climático

Escrito por Alice Caravani y Neil Bird, Overseas Development Institute, y Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America

DOCUMENTO 5

Noviembre 2010

Financiamiento REDD-plus

Recientemente fueron creadas siete iniciativas de financiamiento -bilateral y multilateral-, destinadas a apoyar el nuevo concepto de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD). REDD ha sido propuesto como una estrategia internacional de mitigación para el cambio climático; y que, para muchos, implica considerables promesas para la conservación de bosques en los países en desarrollo. El monto del financiamiento que requiere REDD-plus depende considerablemente de la cantidad de pagos que hayan acordado para los países en desarrollo -con áreas boscosas- por tonelada de emisiones de gases de efecto invernadero no emitidas; sin embargo, esto aún está por determinarse en los ámbitos internacional, nacional y local. Se considera que tanto el financiamiento público como el privado podrían desempeñar un papel complementario para suministrar financiamiento REDD. No obstante, se espera que el primero desempeñe un papel preponderante en las etapas iniciales de preparación de REDD-plus, aunque posteriormente, en la fase de aplicación lo más probable es que se requiera una combinación de fuentes públicas y privadas. Preocupaciones sobre el alcance del financiamiento REDD-plus, distribución de los beneficios, participación efectiva de las partes interesadas y la necesidad de salvaguardas, entorpecieron el avance de la estrategia propuesta. El año pasado se consiguieron algunos avances en Copenhague, sin embargo, en Cancún se requiere de acuerdos amplios y decisivos.

El concepto de REDD-plus

Reducir emisiones por deforestación y degradación de los bosques, y mejorar las reservas de carbono de los bosques en los países en desarrollo (REDD-plus) constituyen la nueva iniciativa internacional que busca crear un valor financiero para el carbón almacenado en los bosques. REDD-plus ofrece incentivos a los países en desarrollo para que reduzcan sus emisiones de carbono almacenado en los bosques, desacelerando la deforestación y conservando bosques, e invirtiendo en vías de desarrollo sustentable bajo en emisiones de dióxido de carbono. REDD-plus adquirió notoriedad a partir de que se reconociera que el cambio en el uso del suelo —principalmente deforestación— es la causa de más de 15% de las emisiones mundiales. Hay creciente conciencia de que REDD-plus podría reducir gran cantidad de emisiones con costo relativamente bajo, que a su vez reduciría significativamente los costos de cumplir con las metas de reducción de emisiones de los países desarrollados mediante "compensaciones"; de esa forma las metas de los países desarrollados se empatan, en parte, con los esfuerzos de reducción de emisiones en los países en desarrollo. Sin embargo, quienes proponen REDD-plus siguen buscando afanosamente respaldo político para este enfoque, así como mecanismos de cumplimiento. A pesar del potencial que tiene para reducir emisiones, quienes se oponen a REDD-plus manifiestan preocupación con respecto a la aplicación de esta propuesta, que

-comentan- podría dañar a las comunidades cuya supervivencia depende de los bosques.

Una de las razones por las cuales permanece la incertidumbre con respecto al potencial de REDD-plus es la carencia de información sobre los probables costos asociados con dichos programas. Hay grandes diferencias tanto dentro de los países como entre ellos, particularmente en relación con los costos de oportunidad de las tierras boscosas, dependiendo de las razones directas e indirectas de la deforestación y el contenido de carbono de los bosques. IUCN sugiere que los costos de REDD-plus van de 2-10 dólares estadounidenses por tonelada de CO₂e, incluyendo los costos de ejecución y transacción. En comparación, el precio de las emisiones permitidas en el Esquema de Comercio de Emisiones de la UE, en noviembre de 2010, era de aproximadamente 20 dólares estadounidenses por tonelada de CO₂e, y el costo de cortar las emisiones industriales podría exceder 50 dólares por tonelada de CO₂e.

Papel que desempeñan los sectores público y privado en REDD-plus

Es muy probable que los sectores público y privado desempeñen papeles importantes para suministrar fondos a REDD-plus. Las formas de finanzas públicas podrían incluir: (i) medidas nacionales autofinanciadas; (ii) transferencias o transacciones directas entre gobiernos; (iii) el uso de impuestos nacionales o internacionales destinados al efecto, y (iv) uso de fuentes nacionales o internacionales de fondos vinculados con los mercados de carbono, por ejemplo de la subasta de emisiones permitidas en el marco del sistema de tope y comercio (*cap-and-trade system*). Las fuentes de fondos privados incluyen: (i) créditos de carbono provenientes de esquemas de comercio de emisiones nacionales o regionales; (ii) a través de un mecanismo de financiamiento REDD, y (iii) financiamiento proveniente de fuentes privadas como mercados voluntarios de carbono y filantropía. Debido a que la mayor

parte de los pagos contemplados en el marco de la alianza REDD-plus se asignará según desempeño (demostrando la retención permanente de cubierta forestal), existe la necesidad de financiamiento temprano para asegurar sistemas nacionales efectivos. Es muy probable que este financiamiento se proporcione a escala mediante financiamiento público.

Hay acuerdo generalizado en la necesidad de dar tiempo y recursos a los países para que preparen y desarrollen capacidades para la ejecución de REDD-plus. Hasta el momento, se sigue un modelo con un enfoque gradual, que permitirá a los países con distintas circunstancias desarrollar y transversalizar medidas piloto REDD-plus. Esto creará la flexibilidad necesaria para que los países desarrollen un portafolio que combine fuentes de financiamiento que dependan de fondos (públicos) y fuentes de financiamiento que dependan del mercado (privados).

Instrumentos de financiamiento REDD-plus

Los tres principales instrumentos para financiar medidas REDD-plus en los países en desarrollo son:

- (i) Fondos que operan a escala nacional o internacional que recaudan financiamiento en fuentes públicas y privadas.
- (ii) Un mecanismo de mercado de créditos provenientes de reducción de emisiones certificadas (CER, por sus siglas en inglés) o verificadas, que utilizan empresas del sector privado en países desarrollados y en desarrollo.
- (iii) Un mecanismo híbrido vinculado con el mercado que puede generar financiamiento a través de un proceso de subasta o estableciendo un mercado dual donde los créditos REDD-plus estén ligados con, pero no sean fungibles, los CER existentes. La propuesta hecha por Noruega de subastar unidades asignadas es un ejemplo de ese tipo de mecanismos vinculados con el mercado.

En los últimos tres años ha habido considerable actividad en cuanto al surgimiento de iniciativas que buscan respaldar flujos de financiamiento internacional en apoyo a la REDD-plus. A la fecha, los fondos multilaterales y bilaterales que han desembolsado financiamiento son:

■ **La Iniciativa Internacional para el Carbono Forestal (IFCI, por sus siglas en inglés)** es una iniciativa bilateral que puso en marcha Australia y ha desembolsado 66 millones de dólares estadounidenses, trabajando en alianza con Indonesia y Papúa Nueva Guinea (describimos este fideicomiso en el documento informativo 2 de esta serie).

■ **El Fondo para la Amazonia** es una iniciativa del Brasil que busca prevenir, supervisar y combatir la deforestación, así como promover la conservación y uso sustentable de los bosques en el bioma amazónico. A la fecha se han desembolsado casi 60 millones de dólares estadounidenses y dado apoyo a ocho proyectos forestales (véase documento informativo 6).

■ **El programa ONU-REDD** es un fideicomiso que recibe fondos de múltiples donantes, que busca contribuir a la reducción de emisiones ocasionadas por la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo. Lo establecieron en 2008 tres agencias de las Naciones Unidas: PNUMA, PNUD y FAO. A través de sus programas iniciales en países de África, Asia y América Latina, apoya gobiernos nacionales para que preparen y apliquen estrategias nacionales REDD-plus. Para septiembre de 2010 había desembolsado 38 millones de dólares estadounidenses para aplicación de proyectos, con un presupuesto total aprobado de 60 millones de aquella moneda.

En 2009, el programa atrajo y consiguió que hubiera consenso para las *Directrices operativas para el Programa ONU-REDD: Participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques*, además apoyó a progra-

mas ONU-REDD nacionales donde participan todos los actores involucrados.

■ **El Fondo para la Cuenca del Congo (CBFF, por sus siglas en inglés)** es un fondo con múltiples donantes establecido en 2008 para proteger los bosques en la cuenca del Congo. Busca apoyar a las comunidades e instituciones de países ubicados en la Cuenca del Congo, particularmente en el manejo de sus bosques y ayudando a que las comunidades locales encuentren medios de vida que sean consistentes con la conservación de los bosques y reducir las tasas de deforestación. Para septiembre de 2010, 15 proyectos habían sido aprobados, con un valor total de 17 millones de dólares.

■ **Fondo cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés)** es un programa del Banco Mundial, también creado en 2008, cuyo objetivo es doble. Desarrollar capacidades REDD-plus en países en desarrollo y probar un programa de pagos con base en desempeño que operen como incentivos en un número pequeño de países piloto. A la fecha ha desembolsado 4 millones de dólares estadounidenses. Apoya el Mecanismo de Preparación, diseñado para ayudar a que los países en desarrollo lleguen a un nivel de capacidad en el cual puedan participar en un sistema futuro de incentivos positivos para la REDD-plus.

■ **El Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés)** es un programa en el Marco de los Fondos de Inversión en el Clima (FIC) administrados por el Banco Mundial. No fue operativo sino hasta 2009, y tiene por objetivo movilizar fondos significativamente crecientes para reducir la deforestación y la degradación de los bosques y promover el manejo sustentable de los bosques, llevando a reducción de emisiones y la protección de sumideros de carbono en el planeta. Para agosto de 2010 en el marco de este programa se habían desembolsado 2 millones de dólares estadounidenses.

■ **El Fideicomiso Indonesio para el Cambio Climático (ICCTF)** creado en 2009 por el gobierno de Indonesia (véase Documento Informativo 2) empata fuentes de financiamiento internacional con estrategias de inversión nacional en Indonesia. Entre las prioridades del programa se encuentra la REDD-plus. Para noviembre de 2010, ha sido aprobado un presupuesto de 1.25 millones de dólares estadounidenses para un proyecto forestal que busca mejorar el secuestro de carbono y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Limitaciones, preocupaciones e innovaciones

Considerando que el financiamiento REDD-plus no se basa en un mecanismo de cumplimiento sino que recibe el apoyo de empeños voluntarios, sus mecanismos financieros muestran diversas limitaciones para garantizar un suministro efectivo a proyectos REDD-plus. Entre sus principales limitaciones se encuentra el intercambio entre la necesidad de prevenir la deforestación en los ámbitos mundial y regional, por un lado, y, por el otro, con la necesidad de asegurar que las medidas REDD-plus consideradas respondan a las características específicas de las distintas áreas entre países y en el seno de los países. Hay tanto desafíos como oportunidades. Más específicamente, las principales preocupaciones que hay en este momento son:

■ **El alcance del financiamiento REDD-plus** – ¿El mecanismo de financiamiento REDD-plus debe desarrollarse en primer instancia para incentivar iniciativas nacionales o sub-nacionales (basadas en proyectos? Un mecanismo innovador es el “enfoque anidado” (*‘nested approach’*), que permite a los países iniciar esfuerzos REDD-plus mediante proyectos para ir avanzando gradualmente hacia el ámbito nacional. Esto ofrecerá un sistema donde los créditos REDD-plus los generen los proyectos y los gobiernos, maximizando así el potencial de ambos enfoques. Sin embargo, el enfoque anidado presenta el reto de armonización entre ambos niveles.

■ **Participación de beneficios** – Se estima que 1.6 mil millones de personas en el mundo, muchas de ellas entre las más pobres, dependen de los bosques. Asegurar que los beneficios (en este caso beneficios financieros) se compartan equitativamente entre países, en el seno de los países y en el seno de las comunidades, es -sin duda- un tema fundamental. Se requerirán de salvaguardas para evitar impactos sociales negativos. Aún no se ha determinado cómo las comunidades que dependen de los bosques, que viven en su mayor parte fuera de la economía de mercado y frecuentemente mantienen derechos de propiedad tradicionales, se verían beneficiadas con los esquemas REDD-plus. Establecer con claridad los derechos sobre la tenencia del carbono y los usos tradicionales de los bosques, incluyendo la consideración de las dinámicas de género en el manejo de los bosques, será necesario para desarrollar esquemas de participación equitativa de beneficios.

■ **Valoración y participación efectiva de los actores** – Una de las razones para retener la entrega de financiamiento REDD-plus es la falta de análisis del valor que los propietarios y usuarios del bosque asignan a dichos hábitats en muchos países en desarrollo. Determinar su disposición a aceptar compensación por beneficios anticipados podría ser una forma práctica para avanzar, al tiempo que también incrementaría la importancia de la participación de todos los actores. Obtener esta información podría resultar crucial para aclarar los costos de REDD-plus.

Avances políticos posibles

En Copenhague los negociadores de la CMNUCC consiguieron avanzar en REDD-plus. En particular, se dio atención a asegurar que las medidas destinadas a reducir la deforestación y degradación de los bosques se asuman con responsabilidad social y ambiental. Esto exige que aquellas comunidades (particularmente las comunidades indígenas) cuyos medios de vida descansan en el uso de los bosques participen en el proceso de