

La puesta en marcha de REDD+ en México: el acuerdo con el FCPF

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) es una alianza global de gobiernos, empresas, sociedad civil y pueblos indígenas creada por el Banco Mundial que tiene el objetivo de ayudar a los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos para reducir las emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques, el manejo sostenible de los bosques y la conservación y aumento de los reservorios de carbono forestal (REDD+). El FCPF se lanzó en la decimotercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y comenzó a operar en junio 2008. Para diciembre de 2013, 44 países de África, Latinoamérica y Asia habían sido seleccionados para participar en el FCPF (países REDD+ participantes).

Los objetivos del FCPF se agrupan en cuatro componentes:

- Apoyar a países REDD+ en sus esfuerzos para lograr reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal al proveerles asistencia financiera y técnica para construcción de capacidades que permitirán que se beneficien de futuros sistemas de incentivos REDD+.
- Pilotear un sistema de pago por resultados por reducción de emisiones a partir de actividades REDD+, con la perspectiva de asegurar una distribución de beneficios equitativa.
- Probar formas para mejorar los medios de vida de comunidades locales y conservar la biodiversidad.
- Difundir lecciones aprendidas y el conocimiento generado sobre el diseño e implementación de propuestas de preparación y de programas de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal.

Para cumplir tales objetivos, el FCPF proporciona una plataforma para los procesos de preparación para REDD+ que incluyen el desarrollo de una estrategia nacional REDD+, la definición de arreglos institucionales, el establecimiento de niveles de referencia, el diseño de sistemas de monitoreo y la puesta en marcha de esquemas de participación y distribución de beneficios. A partir de tales experiencias, los países REDD+ pueden desarrollar

modelos sobre lo que significa estar listo para REDD+. Así, el FCPF se presenta como un complemento a los acuerdos de la CMNUCC.

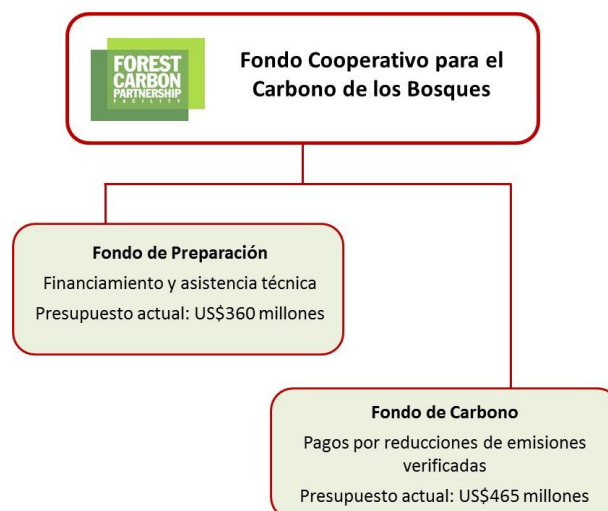
El Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono del FCPF

Los mecanismos de financiamiento con que cuenta el FCPF son el Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono, que actúan de manera complementaria y cuyo fideicomisario es el Banco Mundial. Los donantes de ambos fondos son gobiernos y entidades no gubernamentales, con una contribución pequeña de compañías privadas.

El Fondo de Preparación cuenta con 360 millones de dólares. Al entrar en el Fondo de Preparación, el país participante se prepara para REDD+ a partir de la adopción de políticas y sistemas, de estrategias nacionales REDD+ y del desarrollo de niveles de referencia, diseño de sistemas MRV, arreglos institucionales y salvaguardas. Actualmente, en el Fondo de Preparación participan 36 países.

El Fondo de Carbono cuenta con un capital aproximado de 465 millones de dólares y dará pagos por reducciones de emisiones verificadas de programas REDD+ con base en un nivel de referencia en los países que han progresado significativamente en su proceso de preparación hacia REDD+. El FCPF revisará el Paquete de Preparación (Readiness Package o R-Package) de un país y el Programa o Iniciativa de Reducción de Emisiones (ER-PD) antes de que éste pueda firmar un Acuerdo de Pago por Reducciones de Emisiones (ER-PA) con el Fondo de Carbono.

Mecanismos de financiamiento del FCPF



Actualmente, se considera que serán cinco los países participantes en el FCPF que calificarán para el Fondo de Carbono, donde la elección de los Programas o Iniciativas de Reducción de Emisiones se basará no sólo en la calidad de la reducción de emisiones, sino en los beneficios no carbono que se promuevan. Asimismo, los Programas o Iniciativas deberán cumplir con las políticas operacionales, de salvaguardas y procedimientos del Banco Mundial y se promoverán las salvaguardas de la CMNUCC.

Además, el Fondo de Carbono ha desarrollado un marco metodológico compuesto por 37 criterios e indicadores asociados a los cinco aspectos principales de los Programas de Reducción de Emisiones que serán piloteados por el Fondo de Carbono (nivel de ambición, contabilización de carbono, salvaguardas, diseño e implementación sostenible y las transacciones del programa de reducción de emisiones). De este modo, el marco metodológico está dirigido para atender la cuantificación de reducción de emisiones y asegurarse que los programas REDD+ tengan ciertas características programáticas, incluidos los beneficios sociales, ambientales y no-carbono. Los Programas de Reducción de Emisiones deberán demostrar conformidad con el marco metodológico el cual es susceptible de ser modificado con base en los proyectos de reducción de emisiones que se presenten ante el FCPF y las guías que proporcione la CMNUCC.

México y el FCPF

En marzo de 2010, la Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP) que México presentó ante el FCPF fue aprobada con lo que se inició el proceso para la firma del Fondo de Preparación para México, la cual se dio a finales de marzo de 2014. De este modo el país formalizó el acuerdo para recibir un donativo de 3.8 millones de dólares para llevar a cabo acciones preparatorias para REDD+.

En este contexto, en abril 2014 la Comisión Nacional Forestal (Conafor) presentó ante la reunión del Fondo de Carbono del FCPF en Bruselas, Bélgica la Nota de Idea de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (ER-PIN) la cual fue aprobada. Lo anterior sienta la base para iniciar un proceso de negociación por 60 millones de dólares bajo el esquema de pago por resultados a partir de la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en cinco estados: Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Jalisco. México estima que para abril 2015 podrá presentar su Paquete de Preparación el cual es un conjunto de documentos que se deberá entregar al FCPF en la fase final de preparación. El paquete deberá ser revisado previo a la

presentación de ER-PD al Fondo de Carbono. Con esto se pretende que la negociación y firma del ER-PA finalice en diciembre 2015, lo que permitiría arrancar la fase de implementación de acciones, verificación y pago por resultados en 2016 para concluir en 2020.

El éxito de esta iniciativa es importante para México pues los recursos que reciba serán adicionales al presupuesto que el gobierno destina a implementar la política forestal y al presupuesto recibido de fuentes internacionales, como es el caso del Préstamo de Inversión Específica para Bosques y Cambio Climático (SIL) y los fondos del Programa de Inversión Forestal (FIP). Asimismo, su importancia radica en que la entrada de México al mecanismo de financiamiento del FCPF permitirá poner a prueba esquemas innovadores que ofrezcan reducción de emisiones y esquemas de pagos por resultados en una escala regional significativa y no con enfoque de proyecto, como hasta ahora han sucedido las transacciones en el mercado voluntario.

Análisis y recomendaciones del CCMSS

El CCMSS considera que la preparación de México para REDD+ en el contexto del FCPF y el proceso de diseño de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (ER-PD) debe ser consistente con el documento Visión REDD+ para México que claramente establece el desarrollo rural sustentable, el manejo activo del bosque y el respeto a los derechos de propiedad y acceso de las comunidades locales como principios elementales para reducir la deforestación.

El diseño e implementación de la Iniciativa de Reducción de Emisiones en México deberá garantizar que los recursos del FCPF sirvan para impulsar esquemas y acuerdos de política intersectorial; fortalezcan la gobernanza y a los actores sociales en la gestión sustentable de sus territorios; respeten los derechos de propiedad y uso de los recursos; dirijan la implementación local de actividades con base en las necesidades y potencialidades de las comunidades; e impulsen iniciativas basadas en enfoques de gestión integrada de paisajes en territorios, a diferencia de proyectos basados en polígonos con coberturas forestales.

Asimismo, es importante considerar que el donativo recibido del Fondo de Preparación, los recursos monetarios a negociar con el Fondo de Carbono, y el flujo de dinero que se podrá desprender de la futura implementación de REDD+ no serán suficientes ni representan la única opción para cambiar la dinámica general de las regiones forestales. No obstante, tales

recursos deberían contribuir claramente en la puesta en marcha de estrategias comunitarias de gestión integrada del territorio que fortalezcan el capital social y recompensen a los propietarios de bosques por sus acciones de conservación y adopción de buenas prácticas.

El CCMSS realizó un análisis del ER-PIN presentado por la Conafor ante el FCPF en abril 2014, y con base en ello, propone una serie de recomendaciones puntuales para que, en el marco del FCPF, la ejecución de los recursos, la preparación y puesta en práctica de esquemas REDD+ fortalezcan y sean consistentes con la Visión REDD+ para México, la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENAREDD+) y las estrategias REDD+ estatales que están en proceso de formulación.

Recomendación 1. Actividades REDD+

La ENAREDD+ y el ER-PIN sustentan un discurso donde la coordinación interinstitucional y la alineación de políticas públicas se presentan como pilares fundamentales para abordar las causas de deforestación y degradación forestal. Dado que las emisiones de gases de efecto invernadero del sector forestal se deben principalmente al cambio de uso de suelo en terrenos forestales para establecer actividades más rentables, se reconoce que los problemas de deforestación y degradación forestal se originan por múltiples factores y que, por lo tanto, las soluciones deben poseer un carácter intersectorial. Para esto, el ER-PIN propone, en sus páginas iniciales, involucrar a diversas agencias y organizaciones para la Iniciativa de Reducción de Emisiones.

No obstante, al revisar las actividades propuestas por el ER-PIN llama la atención el que únicamente se consideren aquellas actividades incluidas en los Programas Especiales de la Conafor, las cuales son de índole forestal, y de manera escueta se indica que la Iniciativa podría incluir la adopción de prácticas agropecuarias sustentables. De tal modo, el ER-PIN sólo ofrece la continuidad de actividades que actualmente se realizan para reducir las emisiones del sector con base en un enfoque meramente forestal, sin considerar los múltiples factores que están relacionados con los procesos de deforestación y degradación. Este planteamiento deja de lado el marco conceptual inicial del ER-PIN, donde se propone la alineación de las políticas gubernamentales hacia el campo como elemento importante de la estrategia para frenar la deforestación.

Ante este panorama, el CCMSS propone que el programa detallado que ahora deberá preparar la Conafor (ER-PD) considere tres acciones:

- a) Fortalecer los espacios de diálogo y toma de decisiones intersectoriales como el GT-REDD+ de la CICC para garantizar la propuesta y ejecución de actividades que aborden las causas multifactoriales de la deforestación y degradación.
- b) Empezar una evaluación sobre los resultados que hasta el momento han brindado los Programas Especiales de la Conafor con el objetivo de diferenciar entre las acciones que abordan efectivamente las causas de deforestación y degradación y aquellas que sólo actúan como paliativo.
- c) Crear las estructuras estatales/regionales de decisión colegiada mencionados en la ENAREDD+, donde los propietarios de recursos forestales y tenedores de los derechos de las emisiones, junto con los gobiernos federal y estatal, enriquezcan los programas especiales y las inversiones que se harán en cada región con una visión territorial y no solo de polígonos o acciones forestales.

De no considerar estos aspectos se corre el riesgo de sólo replicar las actividades que ya se llevan a cabo sin tener la seguridad de que en verdad fortalezcan los procesos de gestión integrada de territorios. La Iniciativa de Reducción de Emisiones necesita brindar una propuesta integrada que impulse tanto los procesos de fortalecimiento y desarrollo de los actores locales como las actividades que promueven la competitividad del sector forestal en relación con otros usos de suelo.

Recomendación 2. Gobernanza local

Resulta indispensable que la implementación de acciones REDD+ reconozca que, en muchas ocasiones, los procesos de deforestación y degradación forestal son el resultado de problemas en la organización social regional y en la gobernanza de los territorios. Como lo han demostrado numerosos casos de éxito de manejo comunitario, el contar con una gobernanza local sólida –basada en acuerdos entre actores sociales para el manejo de sus territorios– constituye una pieza clave para frenar procesos de deforestación y degradación forestal, implementar iniciativas de desarrollo rural sustentable y distribuir equitativamente los beneficios derivados. Asimismo, el conocimiento derivado de la experiencia en el manejo de territorios resulta crucial

para orientar el uso de los recursos hacia la provisión de múltiples servicios ambientales y estrategias de adaptación ante el cambio climático.

Dado que el diseño y puesta en marcha de Iniciativa de Reducción de Emisiones pretende poner a prueba esquemas REDD+, será necesario destinar esfuerzos sustanciales al fortalecimiento de la gobernanza local, el capital social y las capacidades de manejo y planeación colectiva de los recursos con un enfoque territorial. El éxito de la implementación de acciones REDD+ y de la distribución equitativa de los beneficios requiere incorporar que el fortalecimiento de la gobernanza local se incorpore como una dimensión elemental para atender los procesos de deforestación y degradación forestal y mejorar los medios de vida en las regiones forestales del país.

Recomendación 3. Mecanismos financieros

La Iniciativa de Reducción de Emisiones deberá diseñar y poner en práctica esquemas financieros innovadores, considerando que los recursos que se pudieran recibir del Fondo de Carbono serán adicionales al presupuesto que actualmente se destina a la política forestal y que tendrán que interactuar con las diversas fuentes de financiamiento existentes y con los diversos subsidios que la Conafor destina a las regiones REDD+. De manera especial, el ER-PIN destaca el papel del Proyecto Bosques y Cambio Climático que la Conafor implementa a través de los recursos del SIL y del FIP, que suman un financiamiento de 392 millones de dólares.

Dado este contexto, el CCMSS considera necesario que la Iniciativa explique y proponga arreglos financieros que aseguren que los recursos del FCPF no suplanten el presupuesto gubernamental destinado a la política forestal, sino que logren una aplicación eficiente y una interacción adecuada con el resto del financiamiento para bosques y cambio climático y con los subsidios otorgados por la Conafor en las regiones identificadas para REDD+. La combinación efectiva de financiamiento podrá promover prácticas REDD+ comunitarias que fortalezcan el manejo integrado de paisajes en territorios y, de este modo, reduzcan realmente la deforestación y degradación forestal.

Asimismo, los mecanismos financieros deberán transparentar la contribución de cada región en cuanto a toneladas de carbono mitigadas para asignar los recursos correspondientes. A nivel regional o estatal los mecanismos financieros deberán contar con un cuerpo colegiado como lo plantea la ENAREDD+ para tomar decisiones de manera conjunta sobre la inversión de los recursos o su destino. Tales órganos

regionales/estatales deberán dar prioridad a los propietarios de los bosques para decidir las reglas de operación del mecanismo de financiamiento, incorporar las recomendaciones de los propietarios y actores sociales y contar con su aprobación.

Recomendación 4. Distribución de beneficios

Como sucede en la ENAREDD+, el ER-PIN no provee guías y criterios para establecer mecanismos de distribución de beneficios que aseguren una distribución transparente y equitativa, que contribuya a apoyar acciones para reducir las emisiones del sector forestal a la vez que consolida el enfoque de desarrollo rural sustentable. El marco del FCPF se presenta como una oportunidad para poner a prueba las alternativas de distribución de beneficios que consideren diversos escenarios de arreglos institucionales, actores, financiamiento y sistemas de monitoreo, reporte y verificación. Es por ello que la Iniciativa de Reducción de Emisiones necesita clarificar cómo se construirán los órganos estatales/regionales de decisión colegiada mencionados en la ENAREDD+ para la distribución de beneficios de tal modo que garanticen el respeto de los derechos y la incorporación de las prioridades, necesidades y propuestas de los propietarios para reducir la deforestación y la degradación. Además, tales procesos podrán contribuir al fortalecimiento de la gobernanza regional y local, elemento clave para distribuir de forma equitativa los beneficios recibidos.

El ER-PIN concuerda con la ENAREDD+ y el marco legal mexicano al reconocer que la propiedad del carbono corresponde a las comunidades, ejidos y dueños de terrenos forestales. No obstante, para el caso de las emisiones evitadas la ENAREDD+ aún carece de una propuesta sobre los beneficios derivados de tales emisiones. A diferencia, el ER-PIN sí menciona que los derechos sobre los beneficios recibidos de las emisiones evitadas serán de los dueños y poseedores de terrenos forestales. La discrepancia entre los documentos hace necesario establecer una visión coherente y homogénea entre ambos, para abordar el vacío presente en la ENAREDD+ de tal modo que sea acorde con lo establecido en el ER-PIN. No obstante, la propuesta del ER-PIN para el tema de emisiones evitadas resulta ambigua dado que no está incorporada en el marco legal mexicano, por lo que será necesario garantizar su cumplimiento efectivo en la práctica y considerar su incorporación en el marco legal.

Cualquier mecanismo de toma de decisiones sobre la distribución de los recursos derivados de la implementación de acciones REDD+, así como el seguimiento y evaluación de la política en las regiones

deben tener como actores principales a los propietarios de los recursos forestales.

Recomendación 5. Niveles de referencia de emisiones para los estados incluidos en la Iniciativa de Reducción de Emisiones (2012-2020)

Los niveles de referencia de emisiones establecen líneas base considerando prácticas rutinarias (BAU, por sus siglas en inglés) por lo que se convierten en un punto determinante para calcular las reducciones de emisiones (dadas por la diferencia entre niveles de referencia y emisiones reales). Es por ello que los niveles de referencia son la base para determinar el éxito de una iniciativa de reducción de emisiones.

La información de niveles de referencia y línea base que se presenta hasta ahora en el ER-PIN es muy breve y se limita a una gráfica donde aparecen las tendencias de los 5 estados. La información presentada de esta manera no permite conocer los datos precisos del problema; por lo que se requiere que la Iniciativa de Reducción de Emisiones ofrezca información desagregada para cada estado y de manera especial para cada uno de los municipios.

El desarrollo de la Iniciativa no debe reducirse a presentar información general sobre la metodología empujada como hasta ahora ha quedado en el ER-PIN. Es necesaria una descripción detallada sobre los enfoques, parámetros, supuestos, metodologías, fuentes de información y evaluaciones de incertidumbre. Asimismo, dado que el ER-PIN aún no incluye cálculos de degradación forestal, se deberá avanzar en la estimación de factores de emisiones para dicho proceso y proveer una descripción de los agentes causantes de deforestación y degradación forestal que son tomados en cuenta para los niveles de referencia de cada estado.

Al contar con mayor transparencia y acceso a la información sobre el establecimiento de los niveles de referencia será posible garantizar que la estimación del desempeño en las áreas de intervención sea precisa, reduciendo riesgos de sobre o subestimación de emisiones y asegurando que el pago por resultados se dé sobre la base de una cuantificación certera.

Recomendación 6. Participación y consulta

La participación social se presenta como un componente fundamental para el diseño, implementación y evaluación de la ENAREDD+. De igual modo, el marco metodológico del Fondo de Carbono del FCPF enfatiza la necesidad de contar con procesos participativos y de mecanismos transparentes de consulta e intercambio de información tanto en el

diseño e implementación de las iniciativas de reducción de emisiones como en el proceso de Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA), el cual sirve como instrumento de planificación desarrollado por el Banco Mundial para integrar consideraciones ambientales y sociales durante la formulación de la ENAREDD+. A partir de la gama de procesos de participación y consulta que se mencionan en la ENAREDD+ y que el FCPF impulsa, se busca garantizar que las iniciativas de reducción de emisiones cuenten con procesos transparentes, participativos y de consulta donde los resultados finales reflejen las necesidades e intereses de los actores involucrados.

Sin embargo, al momento aún no se cuenta con una ruta crítica para desarrollar el proceso de consulta libre, previa e informada para la implementación de acciones REDD+. Asimismo, también es importante que se consoliden medios de participación efectiva para los diversos actores y que se distingan de manera clara los procesos de disseminación de información, participación y consulta tanto para la ENAREDD+ como para la Iniciativa de Reducción de Emisiones, evitando la presentación general de tales temas como se abordó en el ER-PIN. Sólo de este modo la entrada al FCPF podrá identificar procesos de participación y consulta exitosos para la implementación de REDD+ y aclarar preocupaciones, solucionar expectativas falsas e incluir las decisiones, intereses y necesidades de quienes poseen y viven en las regiones forestales del país.

Recomendación 7. Transparencia y acceso a la información sobre los recursos recibidos del Fondo de Preparación

De acuerdo con la Conafor, el donativo que el gobierno de México ha recibido por 3.8 millones de dólares del Fondo de Preparación del FCPF será destinado a actividades preparatorias para REDD+, principalmente a la difusión de REDD+ entre actores directamente relacionados con el tema. También se espera que los recursos sean ejecutados en estudios y consultas para informar el diseño de la ENAREDD+. No obstante, la Conafor deberá asegurar que el donativo recibido cumpla efectivamente con objetivos, calendarios y condiciones financieras establecidas.

Asimismo, será necesario hacer pública la información sobre cómo pretenden desembolsar tales recursos, es decir, para qué actividades se destinarán, en qué regiones, cuáles son los criterios que guiarán su desembolso y cómo se garantizará que su aplicación sea efectiva para preparar las áreas elegidas para REDD+.

REFERENCIAS

- ¹ Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), “The Carbon Fund of the Forest Carbon Partnership Facility”. Disponible en: https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/Carbon%20Fund-web_1.pdf [consulta: abril 2014]
- ² World Bank Carbon Finance Unit, “Results-based finance for REDD-plus. Lessons learned from the Forest Carbon Partnership Facility and the BioCarbon Fund”. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/August2013/Results-based-finance-for-REDD-Plus.pdf> [consulta: abril 2014]
- ³ Comisión Nacional Forestal (Conafor), “Formaliza México acuerdo para recibir un donativo de 3.8 MDD del Banco Mundial para mitigación al cambio climático a través de sector forestal”, boletín de prensa 28, 7 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/5323Formaliza%20M%C3%A9xico%20acuerdo%20para%20recibir%20donativo%20del%20Banco%20Mundial%20.pdf> [consulta: abril 2014]
- ⁴ Patrick Kipalu, “Introducing the FCPF Readiness Package (R-Package) and the Carbon Fund (CF) Operational”, Washington DC, Bank Information Center (BIC), 2011. Disponible en: <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/tagged/Introduction%20of%20R-Package.pdf> [consulta: abril 2014]
- ⁵ Nota de Idea de la Iniciativa de Reducción de Emisiones de México (ER-PIN), abril 2014. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/February/Mexico%20ER-PIN%20CF9%20Spanish.pdf> [consulta: abril 2014]
- ⁶ Se trata del Programa Especial para Península de Yucatán, el Programa Especial Selva Lacandona y el Programa Especial de Cuencas Costeras de Jalisco.
- ⁷ ER-PIN, p.35.
- ⁸ Leticia Merino y Gabriela Ortiz [coord.], Encuentros y desencuentros. Las comunidades forestales y las políticas públicas en tiempos de transición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- ⁹ ER-PIN, p.37
- ¹⁰ FCPF, Marco metodológico del Fondo del Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, 20 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/MArch/March/Marco%20methodo%C3%B3gico%20del%20Fondo%20del%20Carbono%20del%20Fondo%20Cooperativo%20para%20el%20Carbono%20de%20los%20Bosques%20ve%20rsion%20final%2012%202013.pdf> [consulta: abril 2014]
- ¹¹ Conafor, “Formaliza México acuerdo para recibir un donativo...”, boletín de prensa 28, 7 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/5323Formaliza%20M%C3%A9xico%20acuerdo%20para%20recibir%20donativo%20del%20Banco%20Mundial%20.pdf> [consulta: abril 2014]
- ¹² Banco Mundial, “Preguntas Frecuentes sobre el paquete de colaboración sobre bosques y cambio climático en México”. Disponible en: http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/QA_PaqueteBosques_CambioClimatico.pdf [consulta: abril 2014]