

Preguntas clave para el diseño de políticas en un esquema anidado de REDD

Los científicos han estimado que las “fugas” pueden ser altas en actividades de REDD a nivel proyecto. En otras palabras, es generalmente aceptado que un proyecto que reduce la deforestación en un área no necesariamente contribuye a la reducción de la deforestación en un área geográfica más amplia – es decir, la deforestación que hubiese ocurrido en el área del proyecto simplemente se desplaza a otra área en la región, nacionalmente o internacionalmente, y la reducción de la deforestación neta es por lo tanto relativamente baja. Por esta razón, los tomadores de decisiones en muchos países se han enfocado en medir y cuantificar REDD a un nivel de provincia o nacional: las reducciones en las emisiones por deforestación medidas en comparación con la línea de base de la provincia o nacional son menos susceptibles a tener fugas y por lo tanto representan reducciones de emisiones más reales.

Mientras que la política de REDD se ha movido hacia un consenso alrededor de la medición y cuantificación a nivel jurisdicción (REDD sectorial – “sector-based REDD”), la mayoría de los tomadores de decisiones buscan el promover actividades de REDD a nivel proyecto para tratar efectivamente muchas de las causas locales de deforestación, proporcionar una base sólida para determinar la distribución de recursos por REDD, y asegurar que las salvaguardas sociales y ambientales se apliquen a nivel local, entre otras razones. Esto ha llevado al surgimiento del concepto de “REDD anidado”, en el cual la cuantificación de reducción de emisiones por actividades a nivel proyecto se reconcilia con la contabilidad de reducción de emisiones por deforestación a nivel jurisdicción. California, por ejemplo, ha adoptado regulaciones para su programa de tope y mercado (cap and trade) que permite la emisión de créditos sectoriales por la reducción de emisiones por deforestación. La regulación menciona explícitamente que es potencialmente aceptable un esquema anidado para REDD sectorial que incluya actividades a nivel proyecto que estén reconciliadas con la contabilidad a nivel jurisdicción.

Aún quedan muchas preguntas por resolver sobre como deberá de operar un sistema anidado de REDD. Algunas de estas preguntas son apropiadas para discutirse únicamente entre gobiernos, como es el proceso del Memorándum de Entendimiento (MOU) establecido recientemente entre el gobierno de California, Chiapas y Acre. Otras podrán ser manejadas por el comité del Protocolo de Proyectos Forestales para México. El subcomité para el tema de jurisdicción y REDD anidado se reunió en noviembre del 2010 para discutir algunos de estos temas; en la reunión se decidió que era necesario revisar las decisiones clave en el diseño de políticas relacionadas con el establecimiento de un sistema de REDD anidado. Este documento pretende presentar ese resumen.

Puntos en las decisiones clave incluyen: (1) si un sistema anidado se adopta en primer lugar y si las actividades a nivel proyecto emiten créditos directamente con ese sistema; (2) si los gobiernos jurisdiccionales emiten créditos por reducir la deforestación dentro de su territorio siendo que no es el resultado de un proyecto geográficamente específico; (3) si el sistema de contabilidad se enfoca únicamente en deforestación evitada o incluye reforestación y manejo sustentable de bosques; (4) la escala de las líneas de base de referencia y como se fijan; (5) cómo se afecta la emisión de créditos si la jurisdicción en general no reduce la deforestación o aumenta las emisiones por deforestación; (6) que requerimientos de permanencia aplican, cómo se alcanzan y

New Forests Advisory Inc.

Location

601 Montgomery Street
Suite 665
San Francisco CA 94111
United States

Contact Details

Phone +1 (415) 321 3300
Fax +1 (415) 321 3330

Website

www.newforests-us.com

como se miden las reversiones; (7) como se manejarán las verificaciones y reporte, y cómo se integrarán el conjunto de datos de stock de carbono que son de calidad variada; (8) que mecanismos legales asegurarán el cumplimiento del protocolo y tratarán controversias; (9) que salvaguardas sociales y ambientales se aplicarán, y a qué nivel (jurisdicción, proyecto o ambas).

El esquema presentado muestra en mayor detalle las preguntas clave que los tomadores de decisiones deben de tomar en cuenta en el desarrollo de un sistema de REDD anidado. Un documento anexo muestra las preguntas que se tratarán directamente por este grupo de trabajo.

Emisión de Créditos

- *Únicamente a Nivel Jurisdicción o anidado.* Se emitirán créditos: (1) únicamente a gobiernos por reducción de emisiones en comparación con una línea de base jurisdiccional; (2) tanto a la jurisdicción como por actividades a nivel proyecto dentro de la jurisdicción, con contabilidad reconciliada con las reducciones de emisiones a nivel jurisdicción; o (3) únicamente por actividades a nivel proyecto dentro de la jurisdicción (para que estas actividades sean elegibles para acreditación debe presentarse un buen desempeño por reducción de emisiones jurisdiccionales y debe de haberse desarrollado un sistema de MRV a nivel jurisdicción).
 - Si los créditos se emiten únicamente a la jurisdicción:
 - ¿Se emitirán los créditos basados en la reducción de emisiones por debajo de la línea de base o se emitirán los créditos únicamente por aquellas acciones de gobierno enfocadas en áreas geográficas específicas?
 - Si los créditos se emiten basados en la reducción de emisiones por debajo de la línea de base, ¿Las acciones del gobierno que reducen emisiones se distinguirán de aquellas reducciones generadas por otras causas (ej. ciclos de mercados de productos básicos)? Si es así, ¿cómo?
 - Si los créditos se emiten únicamente por acciones de gobierno dirigidas a zonas geográficas específicas, ¿Se incentivarán las acciones gubernamentales que no son explícitamente geográficas (ej. regulación de títulos de propiedad y reformas agrarias, mejoramiento en la aplicación de la ley)? Si es así, ¿cómo?
 - ¿Es requerido o promovido que la jurisdicción distribuya créditos por actividades regionales o locales de REDD?
 - Si los créditos se emiten tanto a la jurisdicción como a actividades anidadas a nivel proyecto:
 - ¿Los créditos se emitirán al gobierno: (a) según la diferencia de reducción de emisiones entre el nivel jurisdicción y nivel proyecto, o (b) restringido a acciones gubernamentales enfocadas a áreas geográficas específicas?
 - Si es la opción (a), ¿Tendría el gobierno un incentivo para minimizar las acciones a nivel proyecto? (Hay que considerar derechos de licencias, regalías e impuestos que se apliquen a nivel proyecto) ¿Se disminuirían los logros de REDD o esto no sería problema?
 - Si es la opción (b), ¿Se incentivarían otras acciones gubernamentales que son explícitamente geográficas (ej. regulación de títulos de propiedad, un impuesto de exportación en productos básicos vinculado a deforestación, mejoramiento en la aplicación de la ley)? Si es así, ¿Cómo?

- Si los créditos se emiten únicamente por actividades a nivel proyecto dentro de la jurisdicción, siempre y cuando exista un sistema de MRV jurisdiccional y la contabilidad a nivel proyecto esté reconciliada con la jurisdicción:
 - ¿Existe un incentivo adecuado para que las jurisdicciones y los gobiernos desarrollen sistemas de MRV y regulaciones de REDD siendo que los gobiernos no recibirán ingresos directamente del mercado de carbono? (Podrían recibir ingresos indirectamente a través de derechos de licencias, impuestos por la venta de carbono, etc.)
 - ¿Se incentivarán políticas gubernamentales importantes para reducir la deforestación fuera de las áreas de proyecto? Si es así, ¿Cómo?
 - ¿Podrá el gobierno jurisdiccional iniciar y emitir créditos por actividades exitosas a nivel proyecto?
- ¿Existe una fase de transición en la emisión de créditos para proyectos piloto?
 - Si es así, ¿Se cuantificará la reducción de emisiones lograda por proyectos pilotos dentro de las cuentas jurisdiccionales?
 - ¿Cuáles serían los criterios para la elegibilidad de proyectos piloto?

Contabilidad

- ¿Únicamente se contabilizará deforestación evitada, o también aforestación/reforestación y/o manejo sustentable de bosques (ej. el total de los stocks de carbono en comparación con una línea de base para acreditación)?
 - Si A/R o manejo sustentable de bosques se incluye, ¿Se desalentará la conversión de bosques nativos a plantaciones forestales? Si es así, ¿Cómo?
- ¿Qué registro se utilizará para registrar y rastrear la transferencia de créditos de REDD? ¿Quién lo seleccionará?
- Si una jurisdicción desarrolla un sistema anidado de REDD que vende los créditos a entidades extranjeras, ¿Esa jurisdicción será excluida para participar en esquemas de ‘pagos por desempeño’ en esquemas bilaterales o multilaterales? ¿Se contabilizará la reducción de emisiones generada por los créditos vendidos por una jurisdicción sub-nacional dentro de un esquema de pagos por desempeño nacionales?
 - Si un esquema bilateral o multilateral de ‘pago por desempeño’ se basa en reducir la tasa de deforestación mientras que un sistema de contabilidad sub-nacional se basa en reducir las toneladas emitidas, ¿Cómo se reconcilia la contabilidad?
- Si una nación o una jurisdicción sub-nacional ha accedido a “Nationally Appropriate Mitigation Action” (NAMA) a través del proceso de la UNFCCC o de otra manera, ¿Cómo se contabiliza la NAMA en un esquema anidado de REDD? (ej. ¿A través de la distinción entre una línea de base de acreditación y un nivel de referencia de emisiones? O ¿De qué otra manera?

Línea de Base

- ¿Cuál es la escala geográfica de la línea de base (provincia, grupo de provincias, nacional)?

- ¿Existirá una línea de base única o múltiples, líneas de base anidadas (ej. nacional, después líneas de base regionales basadas en varias tasas y causas de deforestación, después líneas de base a nivel proyecto)?
- ¿Cómo se determina el Nivel de Emisiones de Referencia (NER, ej. “business as usual”) – por emisiones históricas, emisiones previstas o con un ‘factor de ajuste’ en emisiones históricas?
 - Si el NER es estrictamente por emisiones históricas, áreas en la frontera de deforestación, que han tenido baja deforestación histórica pero que es probable que tengan una alta deforestación en el futuro cercano, no recibirán ingresos significativos de créditos de REDD hasta que la deforestación esté bien avanzada. ¿Cómo se incentivará REDD en esas regiones?
 - Si el NER está basado en emisiones previstas, ¿Cómo se harán las suposiciones? Si se incorpora un factor de ajuste al NER basado en emisiones históricas, ¿De dónde se deriva este factor?
- ¿Existe alguna diferencia entre la línea de base de acreditación y el nivel de emisión de referencia?
 - Si es así, ¿Se emitirán créditos por reducción de emisiones entre el nivel de emisión de referencia y la línea de base de acreditación? ¿A una tasa normal o a una tasa descontada? Si es a una tasa descontada, ¿El descuento cambiaría cuando las emisiones se acercan a la línea de base de acreditación?

Mitigación de Riesgo

- Si actividades a nivel proyecto (financiadas por el sector privado o gobierno) son anidadas con la contabilidad a nivel jurisdicción, ¿Se compensarán las actividades que reducen la deforestación exitosamente a nivel proyecto aun cuando la jurisdicción no logre reducir la deforestación? Si es así, ¿Cómo?
 - Opciones: (a) a través de una reserva de créditos para “manejo de riesgo”; (b) un descuento de fugas que varía con el desempeño de la jurisdicción; (c) seguro financiero; (d) garantías gubernamentales; (e) pago por agentes que causan emisiones por deforestación.

Adicionalidad

- A nivel jurisdicción, ¿Se considerarán adicionales todas aquellas reducciones de emisiones que se encuentren por debajo de la línea de acreditación, o existirán otros criterios para la adicionalidad?

Permanencia

- ¿Cuáles son los requerimientos de permanencia para reducciones obligatorias a nivel de proyecto anidado y a nivel de jurisdicción?
 - ¿100 años? Si es menos, ¿Cómo se logrará el balance para asegurar integridad atmosférica?
- ¿Cómo se manejarían las reversiones?
 - Opciones: (a) retiro del número equivalente de créditos, (b) desempeño específico (ej. replantando), (c) multa monetaria.
 - ¿Existen diferentes maneras de manejar el riesgo entre reversiones no intencionales e intencionales? ¿Cómo se distinguen ambas?
- Si un sistema anidado se emplea, ¿Contra qué línea de base se medirían las reversiones (Jurisdicción, sub-región, y/o proyecto)?

- Si es jurisdiccional, ¿Se penalizarán las actividades a nivel proyecto por las reversiones aun cuando la jurisdicción en general no ha tenido ninguna reversión?
- Si una mezcla de actividades a nivel proyecto y jurisdicción emiten créditos, o si únicamente los proyectos emiten créditos, ¿Cómo se cuantificarán aquellas compensaciones por reversiones a nivel proyecto dentro de las cuentas jurisdiccionales?
- ¿Quién es responsable por las reversiones?
 - Si las reversiones ocurren en una jurisdicción, ¿Las actividades a nivel proyecto tienen alguna responsabilidad por las reversiones? (ver la sección de manejo de riesgo para asuntos relacionados)
 - Si en un proyecto existen reversiones pero el proponente del proyecto (comunidad, dueño forestal, inversionista) falla en sus responsabilidades por reversiones, ¿La jurisdicción tiene alguna responsabilidad por las reversiones (aun cuando no haya reversiones a nivel jurisdicción)?

Monitoreo, Reporte y Verificación

- Monitoreo
 - Es probable que la resolución de la información de carbono varíe significativamente por área y escala. ¿Cómo se integrará la información de stocks de carbono/deforestación de alta y baja resolución en la contabilidad a nivel jurisdicción? ¿Qué sucedería si un área de proyecto tiene mayor resolución en los datos de carbono que la jurisdicción en su totalidad?
- Reporte
 - ¿Qué información se requerirá para los reportes? ¿Con que frecuencia se deberán de realizar los reportes?
- Verificación
 - ¿Qué verificación se necesitará? ¿En qué intervalos de tiempo? ¿Se logrará a través de sensores remotos, muestreo en campo, o una combinación de ambas? ¿Quién tendrá licencia para llevar a cabo las verificaciones?
- Misceláneos
 - ¿Qué definición de bosque se utilizará? ¿Se incluyen los sistemas agroforestales (ej. aceite de palma) o plantaciones forestales? Si es así, ¿Existen restricciones para la conversión de bosque nativo a sistemas agroforestales o plantaciones forestales?

Legal

- ¿Qué mecanismos legales deberán de generarse para crear responsabilidad y asegurar el cumplimiento?
 - ¿Qué sistema se encargará de tratar los desacuerdos?
 - Opciones: (a) Los créditos de la jurisdicción se reservan en una entidad corporativa que es un cuerpo subsidiario del gobierno, y la corporación acede contractualmente a una jurisdicción personal en el lado del comprador de la jurisdicción (ej. la jurisdicción con un sistema de comercio de emisiones); (b) [?]
 - Pueden ser necesarias cuentas de garantías en el extranjero para asegurar el pago por daños/ retiro de créditos si sucede una reversión.

Salvaguardas Sociales y Ambientales

- Ambientales:
 - Ver discusión sobre si debe de haber restricciones para la conversión de bosques nativos a plantaciones o sistemas agroforestales y si se va a cuantificar por degradación de bosques.
- Sociales:
 - ¿Qué estándar debe de tenerse para un Consenso Libre, Previo e Informado (Free Prior Informed Consent - FPIC)? ¿A qué nivel se aplicará el consenso (ej. a nivel jurisdicción, local/proyecto o ambos)?
 - ¿Cómo se llevará a cabo el proceso de consenso en áreas donde la tenencia de la tierra es poco clara?
 - ¿Qué estándar se utiliza para el reparto de beneficios? ¿Es una regla clara? (ej. X% del ingreso para los participantes, sin excepciones) o a través de un estándar?
- ¿Cómo se monitorean y se hacen cumplir las salvaguardas sociales y ambientales?
 - ¿Parte por la jurisdicción y/o parte por el reporte del proyecto? ¿Una verificación por terceros? ¿Qué entidad tiene la capacidad para forzar la aplicación de las salvaguardas y el imponer las penalidades si se incumplen?