

Análisis de antecedentes de los marcos regulatorios nacionales de REDD - Resumen

PROGRAMA ONU-REDD

Junio de 2009



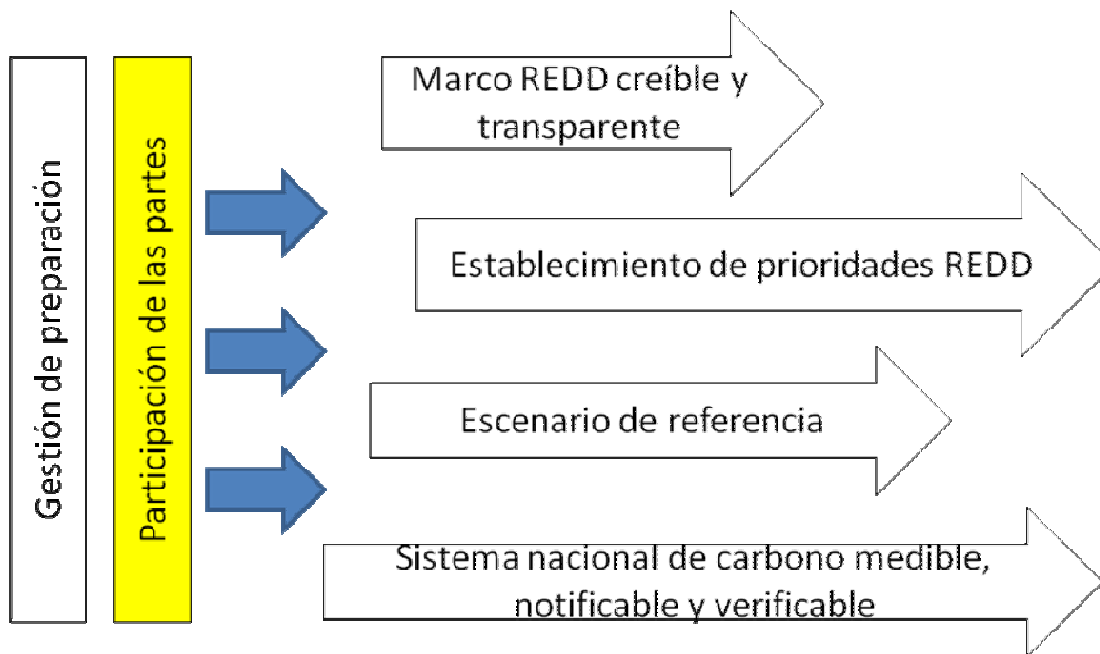
Este documento es el resumen de un informe que analizó asuntos sobre diseño e implementación relacionados con los marcos jurídicos nacionales para la reducción de emisiones de carbono causadas por la deforestación y la degradación de los bosques (REDD), definido de manera amplia. El informe examinó los enfoques existentes por parte de países desarrollados y en desarrollo y se obtuvieron algunas lecciones y asuntos preliminares. Ésta es la primera etapa en el trabajo del PNUD sobre Marcos medibles, notificables y verificables para la Gobernanza, bajo las Funciones de Apoyo Internacional del Programa ONU-REDD. El informe está disponible en www.un-redd.org. Las opiniones expuestas en el informe no necesariamente reflejan las del Programa ONU-REDD, FAO, PNUD, PNUMA ni de los países involucrados.

El informe fue encomendado en conjunto con el Terrestrial Carbon Group, cuyo objetivo es que se incluya al carbono terrestre de manera efectiva en la respuesta al cambio climático. Dicho análisis es la primera etapa de un proyecto mayor ya propuesto que, por medio del trabajo conjunto con países desarrollados, países en desarrollo e instituciones de apoyo, producirá un sistema de herramientas “listas para usarse”, con el fin de que los países se sirvan de una gama de posibles mecanismos REDD. Más información disponible en www.terrestrialcarbon.org

1 La preparación para REDD y la necesidad de marcos jurídicos

Muchos países en desarrollo (con el apoyo de países desarrollados, organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado) están “preparándose” para REDD; para ello, existe una serie de pasos cuyos componentes generales se muestran en el Diagrama 1:

Diagrama 1: Componentes para la preparación nacional



Muchos de estos pasos requerirán alguna forma de regulación que favorezca el proceso, lo que hace que las intervenciones legislativas se conviertan en un elemento crucial para la preparación. Además,

se necesita una plataforma regulatoria coherente, sólida y efectiva para (i) implementar políticas y medidas nacionales y subnacionales y (ii) estimular cambios en el uso de los recursos forestales y de tierra que permitan prevenir las emisiones e incrementar el secuestro.

2 El aprendizaje de experiencias previas

Las discusiones previas sobre REDD se enfocaban en asuntos técnicos y metodológicos; sin embargo, hoy la atención se dirige hacia el diseño de marcos jurídicos para apoyar la implementación de un mecanismo REDD internacional; incluso algunos países ya están considerando y diseñando marcos nacionales. El informe brinda un panorama general de tales actividades, que tienen lugar en países en desarrollo y desarrollados, incluyendo:

- Una revisión de los marcos jurídicos y de políticas que se han implementado o que se están considerando en un grupo de países en desarrollo que poseen selvas y en una serie de casos de estudio detallados. Cabe mencionar que sólo un país, Indonesia, ha aprobado una legislación nacional con la cual se pretende proveer un modelo incluyente para las actividades de REDD.
- Un panorama general detallado sobre la legislación indonesia con el fin de demostrar algunos de los elementos clave del tal esquema; esto es significativo, ya que presenta un modelo de enfoque nacional para las decisiones políticas en un esquema de REDD.
- Una consideración de los asuntos que se estén tomando en cuenta en otros países en desarrollo y que apoyen el enfoque de REDD basado en el mercado (Guyana, Madagascar y Papúa Nueva Guinea), a medida que se preparan políticas y legislaciones para implementar la REDD.
- Una revisión de los modelos alternativos basados y no basados en el mercado desarrollados por Brasil, tanto a nivel nacional como subnacional.

Desde la perspectiva de los países desarrollados, el apoyo a la REDD se da, primero, aclarando a los países en desarrollo que se les brindará apoyo y asistencia técnica y financiera para habilitar las estructuras técnicas e institucionales que permiten que los proyectos de REDD tengan lugar; y segundo, generando una demanda de créditos de REDD que puedan ser generados en un país en desarrollo. Además de estos dos puntos clave, hay un cierto número de lecciones de las que se puede aprender la forma en que los países desarrollados abordan el tema del carbono forestal en sus jurisdicciones (en particular, los modelos en Australia y Nueva Zelanda). Por ejemplo:

- Cómo crear un producto comerciable del carbono forestal a través de la separación de los derechos de propiedad del carbono y los derechos forestales o de la tierra.
- Cómo manejar la tenencia de la tierra y los conflictos relacionados con ésta
- Cómo abordar asuntos relacionados con la permanencia y con la respuesta a los reveses del stock de carbono en los bosques, por ejemplo, a través de zonas de amortiguación y obligaciones de mantenimiento forestal a largo plazo

3 Elementos clave en un marco jurídico para la REDD

Los enfoques de varios países en desarrollo en relación con la REDD varían considerablemente (ver tabla en el Apéndice). Sin embargo, de los países analizados en el informe, se consideró importante destacar los elementos presentes al designar un marco jurídico local para la REDD:

Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar cuál(es) departamento(s)/institución(es) del gobierno será(n) responsable(s) de la implementación de REDD. ▪ Asegurarse de que las instituciones sean capaces de aplicar los derechos relativos a su competencia.
Naturaleza de los derechos o interés en los bosques/beneficios ambientales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar la propiedad y responsabilidad de los recursos forestales. ▪ Determinar dónde recae el derecho a beneficios ambientales y de carbono (ej. si se trata de cualquier otro interés de propiedad o si está vinculado al interés de propiedad del bosque o de la tierra). Si se crean créditos, es preferible tener un derecho de carbono separado. ▪ Aclarar quién tiene el derecho original o el interés en los derechos de carbono o beneficios ambientales, ¿el gobierno o el terrateniente? ▪ Determinar si los derechos de carbono pueden ser transferidos a terceras partes ▪ Determinar si actores del sector privado pueden poseer derechos de carbono, o si sólo el Estado puede poseerlos en primera instancia.
Intereses en competencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aclarar la jerarquía entre los diferentes tipos de intereses relacionados con la tierra y los recursos. ▪ Considerar cualquier restricción legislativa sobre la aplicación de las actividades de REDD en bosques específicos. ▪ Proveer un mecanismo que resuelva los intereses en competencia relacionados con la tierra y los recursos.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aclarar quién es elegible para participar en las actividades de REDD. ▪ Aclarar cualquier restricción a la participación extranjera. ▪ Determinar si se requiere que los terratenientes locales sean participantes o, de lo contrario, que otorguen su consentimiento.

<p>Relación entre las actividades nacionales/subnacionales/a nivel proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especificar cómo las actividades a nivel subnacional (ej. estatal o provincial) o a nivel proyecto se relacionarán con los créditos de las líneas de base nacionales, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Qué actividades se considerará que habrán contribuido al alcance de las metas a nivel nacional; ▪ Cómo serán destinados los créditos acumulados a nivel nacional a las actividades subnacionales o a nivel proyecto; y ▪ Cómo se compensará (si acaso existe compensación alguna) a los participantes del proyecto o de actividades subnacionales si, como resultado de un bajo desempeño a nivel nacional, no se obtienen los créditos.
<p>Mecanismo de crédito o financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar quién recibirá el pago para el mantenimiento de los recursos forestales (si se sigue el mecanismo de fondos). Ej. el gobierno nacional, los terratenientes, desarrolladores de proyectos. ▪ Si se adopta el enfoque basado en créditos, determinar quién será elegible para recibirlos, ya sea del órgano internacional que supervisa la REDD, u otro órgano (ej. en el mercado voluntario o en el gobierno nacional).
<p>Gestión de reservas o zonas de amortiguación nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especificar si los créditos o el área se deben aislar con el propósito de asegurar un mantenimiento a largo plazo del stock de carbono por medio de la creación de una zona de amortiguación o una reserva.
<p>Derechos de las Comunidades y Pueblos Indígenas dependientes de los bosques</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los marcos legislativos nacionales deberán estar en sintonía con el compromiso nacional asumido frente a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. ▪ Las comunidades locales y pueblos indígenas dependientes de los bosques tendrán que <ul style="list-style-type: none"> ▪ ser consultados previo a cualquier actividad a nivel de proyecto; ▪ dar (o abstenerse de dar) su consentimiento libre, previo e informado para tales actividades, y especificar en qué términos y a través de qué procesos se llevarán a cabo; y ▪ recibir una parte de los beneficios económicos derivados de pagos de REDD. ▪ Especificar un procedimiento por medio del cual los participantes de las actividades de REDD puedan establecer que han satisfecho los requisitos aplicables a las comunidades y pueblos indígenas dependientes de los bosques.

Impuestos y pagos al Estado	<ul style="list-style-type: none">▪ Aclarar si los pagos al gobierno nacional se realizarán en forma de impuestos o regalías.▪ Considerar si el gobierno nacional será elegible para recibir una parte de los créditos derivados de actividades de REDD para destinarlos a otras acciones relativas al cambio climático.
Poderes de la institución responsable	<ul style="list-style-type: none">▪ Dar aprobación sobre la institución responsable de la REDD, incluyendo a quien estará a cargo de la toma de decisiones y si éstas estarán sujetas ser analizadas; qué tipos de poderes tendrán en lo relativo a monitoreo y aplicación.
Definiciones	<ul style="list-style-type: none">▪ Proveer definiciones claras de términos clave, tales como "bosque", "deforestación", "permanencia", "acreditación", etc., que coincidan preferentemente con las definiciones acordadas a nivel internacional.

Apéndice: Panorama de actividades locales selectas de apoyo a REDD

País	Estatus	Posición internacional con respecto a REDD	Instituciones clave	Marco jurídico para implementar REDD a nivel local	Marco jurídico para incentivar REDD en países en desarrollo	Involucramiento en otras actividades REDD
Australia	Desarrollado	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Departamento para el Cambio Climático	N/A	Política que establece que los créditos REDD pueden utilizarse en un esquema de intercambio a nivel local si se cumplen ciertos criterios internacionales.	Se ha puesto en marcha la Iniciativa Internacional de Bosques y Carbono de Australia y asociaciones con Indonesia y Papúa Nueva Guinea. Contribuye al FCPF del Banco Mundial
Brasil	En desarrollo	En contra del mecanismo de mercado de REDD. Prefiere el enfoque basado en la financiación	Gobierno Nacional de Brasil	La ley sobre la Gestión de los Bosques Públicos prohíbe categóricamente la creación de derechos para comercializar créditos derivados de concesiones forestales.	N/A	Apoyado por la Iniciativa Clima y Bosques de Noruega
Estados Unidos	Desarrollado	Apoyo general a REDD, aunque su posición no está bien desarrollada	Actualmente en negociaciones, pero es probable que sea por lo menos la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.	N/A	Los proyectos de ley se refieren al uso de compensaciones forestales internacionales.	Los proyectos de ley se refieren al apoyo para la preparación

País	Estatus	Posición internacional con respecto a REDD	Instituciones clave	Marco jurídico para implementar REDD a nivel local	Marco jurídico para incentivar REDD en países en desarrollo	Involucramiento en otras actividades REDD
Guyana	En desarrollo	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Comisión Forestal	No ha sido desarrollado aún	N/A	Apoyado por el FCPF del Banco Mundial
Indonesia	En desarrollo	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Ministerio de Silvicultura	Regulación de Procedimientos para la reducción de emisiones de carbono causadas por la deforestación y la degradación de los bosques	N/A	Apoyado por el FCPF del Banco Mundial Apoyado por el Programa ONU-REDD En asociación con Australia
Madagascar	En desarrollo	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Ministerio de Medio Ambiente, Silvicultura, Recursos Hidráulicos y Turismo	No ha sido desarrollado aún	N/A	Apoyado por el FCPF del Banco Mundial
Nueva Zelanda	Desarrollado	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Ministerio de Agricultura y Silvicultura, y Ministerio para el Medio Ambiente	N/A	No ha expresado ninguna posición formal	Poco claro
Noruega	Desarrollado	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Ministerio para el Medio Ambiente, Sección Cambio Climático y Energía	N/A	N/A	Ha establecido la Iniciativa Clima y Bosque. Ofrece apoyo bilateral a las naciones con selvas, incluyendo a Brasil. Contribuye con el Programa ONU-REDD.

País	Estatus	Posición internacional con respecto a REDD	Instituciones clave	Marco jurídico para implementar REDD a nivel local	Marco jurídico para incentivar REDD en países en desarrollo	Involucramiento en otras actividades REDD
Papúa Nueva Guinea	En desarrollo	Apoya el mecanismo de mercado de REDD	Oficina de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental	No ha sido desarrollado aún	N/A	Apoyado por el FCPF del Banco Mundial Apoyado por el Programa ONU-REDD En asociación con Australia

