



Resumen Ejecutivo Programa Nacional ONU-REDD Argentina

Duodécima reunión de la Junta
Normativa del Programa ONU-
REDD

7-9 juillet 2014

Lima, Pérou

Contexto

El Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, finalizado en 2005, estimó un total de más de 31 millones de hectáreas de bosque nativo en Argentina. Entre 1996 y 2011 se perdieron más de 4 millones de hectáreas de bosque. Esta pérdida se da a una tasa creciente, que en la última década se sitúa en 1,22%. Los principales focos de deforestación se encuentran en el norte del país, en los ecosistemas de Parque Chaqueño y Selva Misionera, mientras que los procesos más marcados de degradación se dan en la Yungas y el Bosque Andino Patagónico.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional ha decidido establecer acciones para reducir la deforestación. El Congreso Nacional aprobó: (1) la Ley 26.331 de Normas Mínimas para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos a fines de 2007; (2) las normas de funcionamiento en el marco del Decreto Nacional 91; y (3) el establecimiento de un programa piloto - Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos- en 2009. La sanción de la Ley 26.331 contó con la participación directa de más de treinta organizaciones civiles ambientales y sociales y el apoyo de 1,5 millones de firmas de habitantes de todo el país.

Avances y desafíos

La ley de bosques establece un sistema de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) y la inversión de recursos financieros en la protección y gestión de bosques, obligatorio para todas las provincias. La ley prevé participación de los actores interesados en el proceso de ordenamiento territorial, reconoce explícitamente los derechos de los pueblos originarios y los pequeños productores rurales vinculados a los bosques y crea un Fondo Nacional. Este Fondo tiene el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y de control de los gobiernos provinciales y compensar a los propietarios por conservar sus bosques y los servicios ambientales que los mismos brindan a la sociedad.

En 2009, el gobierno de Argentina invirtió unos 27 millones de dólares en incentivos directos para la conservación de los bosques y proyectos de gestión de todo el programa piloto (arriba mencionado). Entre el 2010 y el 2014 la inversión en este programa alcanzó aproximadamente los 300 millones de dólares, llegándose a financiar 2,475 planes de manejo sustentable y conservación de bosques nativos (de propietarios, pueblos originarios o criollos, entre otros).

No obstante los avances logrados con la aplicación de la Ley de Bosques, también existen persistentes desafíos que deben ser abordados. Es necesario continuar fortaleciendo las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales. Un aspecto clave de este fortalecimiento pasa por contar, a nivel nacional y provincial, con sistemas de control coordinados con tecnologías de avanzada que permitan la aplicación de los programas y mejoren la sustentabilidad del uso del suelo en el extenso territorio nacional. Se necesita además, de importante apoyo técnico y financiero para sostener los esfuerzos actuales y maximizar los resultados logrados en algunas provincias gracias al proyecto SACVEFOR (Sistema Piloto de Administración, Control y Verificación Forestal). Es importante hacerlo al tiempo que se crea un marco para la implementación de REDD+.

Por otro lado, se debe poner esfuerzos en continuar la mejora de los mecanismos de resolución de conflictos y abordar, hasta donde sea posible, el enorme desafío que representan los sistemas de tenencia de la tierra. Asimismo, es necesario fortalecer los sistemas de distribución de beneficios y contar con un sistema nacional de contabilidad que incluya información sobre los beneficios ambientales y sociales.

Asimismo, en el extenso territorio Argentino y en sus distintos tipos de bosque coexisten diversas situaciones sociales, con características propias de cada zona. Las causas, tipo y tasa de deforestación o degradación son también diferentes en cada una de las regiones ecológicas. Esto hace necesario el desarrollo de esquemas de intervención a ser abordados por la estrategia REDD+, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada eco-región.

Para poder llevar adelante esquemas de intervención y estrategias apropiadas a la situación de cada eco-región, es necesario contar con datos más específicos sobre las dinámicas de deforestación, los que deben ser monitoreados de forma regular. También será importante contar con un análisis económico específico que permita mejorar el rendimiento del programa de incentivos en curso y la creación de otras iniciativas complementarias, según sea necesario, para cada circunstancia eco-regional. Asimismo, en esta extensa geografía se hace necesaria una articulación intersectorial en múltiples niveles de actores gubernamentales, así como de la sociedad civil, para que las políticas y programas para la conservación y manejo sustentable de los bosques puedan alcanzar todo el territorio nacional, a través de una planificación de políticas públicas integradas e intersectoriales.

Argentina, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS), realiza el monitoreo de la superficie de bosques nativos a fin de contribuir con la verificación del cumplimiento del Art. 8 y 9 de la Ley No. 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Sin embargo, el país aspira a mejorar su sistema satelital, y además – en línea con los lineamientos guía de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) - a evolucionar hacia la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB) transparente y robusto que incluya los pilares de inventario nacional forestal y de inventarios de gases de efecto invernadero (GEIs) del sector forestal de alta calidad y monitorear la degradación y el incremento de reservorios de carbono, de manera consistente para todas las eco-regiones del país. Al año 2014 Argentina está trabajando en su tercera comunicación nacional y en el informe bienal de actualización para la CMNUCC. Se ha identificado la necesidad de instalar un equipo sólido y de crear capacidades en la SAyDS para elaborar los inventarios y reportes regulares. Como parte de este fortalecimiento es importante asegurar las capacidades técnicas nacionales para que el país pueda contar con datos que sean medibles, reportables y verificables.

Proceso de preparación y consulta del Programa Nacional

La presente propuesta de Programa Nacional (PN) ONU-REDD se basa en el análisis y los lineamientos establecidos en el R-PP de Argentina y en diálogos con varios actores relevantes llevados a cabo durante, y en seguimiento, a las misiones al país de las agencias de Naciones Unidas encargadas de la implementación. Para la preparación del R-PP y del presente PN hubieron varias instancias de consulta dentro del gobierno y hacia afuera, iniciadas en 2008 y cubriendo distintas regiones del país, con el fin de priorizar las necesidades antes descritas. Entre las consultas realizadas se encuentran una serie de talleres relacionados con salvaguardas así como con riesgos y beneficios de REDD+, apoyados por ONU-REDD. En total se han realizado más de 40 reuniones y talleres participativos abarcando todas las eco-regiones del país. Se avanzó en la constitución de una Comisión Asesora REDD+ (CAR), para lo que se estableció las bases de un reglamento de funcionamiento para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas en dicha comisión. También se llevaron a cabo dos misiones conjuntas de preparación del programa ONU-REDD, así como otros diálogos específicos y actividades conjuntas con actores relevantes, los que permitieron identificar las necesidades del país en relación a REDD+, para después priorizar los ejes de apoyo del programa ONU-REDD.

Arreglos de gestión e implementación del proceso REDD+ en Argentina y contexto Institucional

El marco institucional de Argentina en temas de ambiente y particularmente de cambio climático se ha fortalecido de manera significativa dada la designación de la SAyDS como punto focal ante la CMNUCC en 2002. En 2006, la SAyDS fue incluida institucionalmente en la Jefatura de Gabinete de la Nación, como área de gestión directa del Jefe de Ministros. Considerando que una de las funciones relevantes de la Jefatura de Gabinete es la coordinación de políticas entre los ministerios nacionales y entre las políticas nacionales con las provincias, la participación de la SAyDS en las políticas intersectoriales en el marco de la agenda ambiental gubernamental, incluyendo las necesarias para REDD+, aumentan considerablemente. Uno de los resultados de este proceso fue la creación del Comité Gubernamental sobre el Cambio Climático (CGCC). Se trata de un grupo intersectorial encargado de discutir y elaborar la política de cambio climático para el país. Este Comité elaboró una estrategia nacional de Mitigación y Adaptación para integrarla a las políticas nacionales, en el marco de un proceso de interacción organizado y permanente con todos los ministerios competentes.

Otro arreglo institucional relevante de coordinación de políticas intersectoriales en el marco de la agenda ambiental gubernamental y de articulación con las organizaciones de la sociedad civil es la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO). Esta comisión constituye el ámbito de discusión y construcción de consensos políticos, en el que participan los distintos actores de la sociedad involucrados directa o indirectamente con la conservación, uso y/o acceso a la biodiversidad.

Las experiencias obtenidas con el trabajo del CGCC y la CONADIBIO constituirán la base para el fomento de acciones de carácter intersectorial necesarias para el desarrollo de REDD+. Asimismo, se conformará un Comité Directivo REDD+, entidad que estará encargada de guiar el desarrollo del Programa ONU-REDD. Finalmente, la implementación del PN ONU-REDD contará con el involucramiento de la CAR, cuya constitución y términos de referencia están en desarrollo.

El programa ONU-REDD se implementará en coordinación con varias iniciativas relativas a la Ley de Bosques, otras actividades nacionales relacionadas con la gestión de los bosques y con otras agencias y programas de cooperación internacional, como por ejemplo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Los 3,591 millones de apoyo solicitados por Argentina al programa ONU-REDD, constituyen una contribución al proceso de preparación nacional para REDD+, considerando que hay otras iniciativas que trabajan con el mismo objetivo en el país, como el FCPF, con quienes se fomentarán las debidas sinergias.

Componentes del Programa Nacional ONU-REDD Argentina

Considerando los avances y desafíos del país en el sector forestal y de cambio climático, las preocupaciones del gobierno y varios actores locales (incluyendo pueblos originarios y comunidades campesinas) y las ventajas comparativas de las organizaciones de las Naciones Unidas que integran el Programa ONU-REDD, se ha definido que el apoyo del Programa se enfocará en cuatro componentes, que guardan consistencia con las decisiones adoptadas en la CMNUCC sobre REDD+, en particular las decisiones de Cancún y Varsovia y en sintonía con lo planteado en el R-PP. Estos cuatro componentes son:

1. Preparación de la Estrategia Nacional REDD+ (EN REDD+)

Se basará en tres aspectos centrales. Por una parte se trabajará en la difusión de información a través de una plataforma de comunicación sobre REDD+ con las partes interesadas y en la implementación de un

protocolo de consulta (actualmente en desarrollo) sobre la EN REDD+ y su implementación, dirigido específicamente a los pueblos originarios. Este último elemento, junto con un espacio formal para el diálogo con sociedad civil, proveerán insumos para el desarrollo de la EN REDD+. El segundo aspecto consiste en desarrollar y analizar en los espacios de diálogo, insumos técnicos específicos y los aspectos operativos para la implementación de la estrategia. Estos insumos técnicos serán el resultado de actividades específicas de este componente, así como del trabajo de las áreas temáticas descritas en los párrafos siguientes. El tercer aspecto se refiere al ensamblaje de los insumos antes mencionados para la elaboración de una primera versión de la EN REDD+. Este componente será liderado por la SAyDS y el PNUD, en colaboración con FAO y PNUMA para el desarrollo de los insumos técnicos relevantes y el apoyo en el ensamblaje de los mismos. Basándose en su historia de colaboración con el Ministerio de Agricultura, la FAO también apoyará en la coordinación interministerial con el sector agrícola.

2. Construcción del Nivel de Referencia Forestal Nacional de Emisiones

Para poder contabilizar el desempeño del país en relación con actividades de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación, el programa de trabajo se abocará a la construcción de un nivel de referencia nacional, desagregado por eco-regiones. Para esto, el país cuenta con algunos insumos a partir del sistema satelital y del inventario nacional forestal (INF), así como con otros datos de distintas instituciones académicas.

Se fortalecerán las capacidades técnicas del país para la obtención de un nivel de referencia ajustado y robusto a través de un enfoque de pasos y a partir de las capacidades y avances nacionales en el tema. Se apoyará en el desarrollo conjunto de la metodología para definir el nivel de referencia para después pasar a la construcción de los mismos a través de un proceso gradual comenzando con información básica disponible, hasta llegar a generar un indicador más exacto a nivel de eco-región. La FAO liderará este proceso junto con las unidades relevantes en la SAyDS y se orientará a lograr que el país tenga la capacidad técnica necesaria para poder seguir/replicar el proceso, una vez concluido el apoyo del Programa.

3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB)

En base a los avances logrados por el país hasta este momento se espera fortalecer las capacidades relativas al SNMB en sus tres pilares: (1) sistema satelital de monitoreo terrestre, (2) inventario nacional forestal, y (3) inventario de gases de efecto invernadero. También se trabajará en el fortalecimiento de la plataforma de disseminación web del SNMB, integrando además una aplicación para registrar actividades REDD+. Al finalizar el apoyo del Programa el país debería contar con un SNMB que pueda ser usado como herramienta doméstica, pero que también responda a los lineamientos REDD+. En el marco de este componente gran atención será dedicada al fortalecimiento técnico del monitoreo de la degradación forestal.

Asimismo, se dará apoyo en la revisión del diseño del INF a través de pilotajes y propuestas de ajustes de acuerdo a las características de REDD+. Se apoyará al fortalecimiento de las capacidades técnicas relativas, tanto a la colección como al análisis de los datos, para el desarrollo de ecuaciones alométricas y tablas de volumen. En relación con el tercer pilar, el programa también apoyará en fortalecer las capacidades para el inventario de GEI, entre otras cosas, apoyando en la creación de un sistema integrado entre las Comunicaciones Nacionales, el sistema nacional de monitoreo de bosques y con el nivel de referencia. La FAO liderará el trabajo en este componente con las unidades relevantes de la SAyDS. Se involucrará además, en donde sea necesario y relevante, a otras instituciones nacionales. El trabajo se cumplirá tanto a nivel nacional como eco-regional, a través por ejemplo, de los nodos regionales de monitoreo de la SAyDS.

4. Desarrollo del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)

El Programa ONU-REDD contribuirá parcialmente con el desarrollo del SIS a través de la identificación y análisis de los posibles vacíos legales e institucionales existentes en Argentina para abordar las salvaguardas REDD+. Adicionalmente, se tendrán instancias de fortalecimiento de capacidades e identificación de los principales riesgos de la implementación de un mecanismo REDD+ en las eco-regiones priorizadas. Las tres agencias de las Naciones Unidas participantes al Programa ONU-REDD estarán apoyando estas actividades específicas relacionadas con el SIS.

Presupuesto estimado para el Programa Nacional ONU-REDD Argentina

Componente	Agencia	USD
1. Preparación de la Estrategia Nacional REDD+	FAO	160,000
	PNUD	808,200
	PNUMA	530,000
	<i>Subtotal</i>	<i>1,498,200</i>
2. Desarrollo del Nivel de Referencia Forestal Nacional de Emisiones / Nivel de Referencia	FAO	433,000
	PNUD	
	PNUMA	
	<i>Subtotal</i>	<i>433,000</i>
3. Desarrollo del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques	FAO	1,165,000
	PNUD	
	PNUMA	
	<i>Subtotal</i>	<i>1,165,000</i>
4. Desarrollo del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)	FAO	10,000
	PNUD	50,000
	PNUMA	70,000
	<i>Subtotal</i>	<i>130,000</i>
5. Costos de la Unidad Operativa del Programa y de monitoreo y evaluación	Costo compartido (3 agencias)	364,800
	TOTAL	3,591,000
	Costos indirectos	251370
	TOTAL Programa	3,842,370