

Un Análisis del Marco Metodológico del Fondo de Carbono y el Marco Varsovia REDD+, relativo a los Requisitos REDD+ Jurisdiccional y Anidado (JNR)

Resumen de Resultados

3.1 Comparación con el Marco Metodológico del Fondo de Carbono

En la mayoría de los casos se observó que los Requisitos de VCS (Estándar de Carbono Verificado) para JNR (REDD+ Jurisdiccional y Anidado) (y la documentación de respaldo del estándar - ver Cuadro 1) contenían requisitos significativamente más detallados que el MF (Marco Metodológico).

Los requisitos de JNR cubren ampliamente los indicadores del MF: solamente 1 de los 78 indicadores es probable que requiera un trabajo adicional significativo para asegurar que un programa JNR sea completamente compatible con el MF. Esto significa que el 99% de dichos indicadores probablemente presentarán poco o ningún riesgo de brechas para los programas REDD+ conformes con JNR y se requerirá un trabajo mínimo para alinearse. En otras palabras, las jurisdicciones que aplican y cumplen los requisitos de las JNR muy probablemente satisfarían de forma automática la vasta mayoría de los indicadores del MF sin esfuerzo adicional o con un esfuerzo adicional mínimo. De los 78 indicadores del MF, hubo 9 indicadores relacionados con brechas menores y 1 con el cual los programas JNR podría enfrentar una brecha potencialmente mayor. Se observó que dos indicadores no eran aplicables y no se encontró nada que sugiera que un programa conforme con JNR no pudiera a ciencia cierta satisfacer un indicador del MF (es decir, no se identificaron incompatibilidades).

Para cada una de las brechas identificadas, se recomendó proporcionar pautas adicionales a las jurisdicciones y/o revisiones potenciales a las JNR que facilitarían la armonización. VCS pronto publicará un documento de directrices para guiar programas que están buscando acceder al Fondo de Carbono y ser compatibles con las decisiones CMNUCC.

La Tabla 2 que figura abajo presenta un desglose de las clasificaciones de los indicadores, por elementos del MF. Esto demuestra que la compatibilidad o las brechas potenciales están razonablemente bien distribuidas entre los elementos del MF.

Tabla 2: Clasificaciones de los indicadores divididas por el elemento del MF.

Elemento	Clasificación del indicador										
Escala y ambición	1.1	1.2	2.1								
Alcance y métodos	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	5.1	6.1	6.2			
Incertidumbres	7.1	7.2	8.1	8.2	9.1	9.2	9.3				
Niveles de referencia	10.1	10.2	10.3	11.1	11.2	12.1	13.1	13.2	13.3	13.4	
Medición, monitoreo y preparación de informes de las ER (reducción de emisiones)	14.1	14.2	14.3	15.1	16.1						
Contabilización de desplazamientos (fuga)	17.1	17.2	17.3	17.4							
Contabilización de reversas (no permanencia)	18.1	18.2	19.1	20.1	20.2	21.1	21.2				
Cálculo de las ER	22.0	23.0									
Acciones para cumplir las salvaguardas del WB (Banco Mundial) y Cancún	24.1	24.2	25.1	25.2	26.1	26.2	26.3				
Evaluaciones de motores, tenencia de tierras y de recursos.	27.1	27.2	28.1	28.2	28.3						
Distribución de beneficios	29.0	30.1	31.1	32.1	33.1						
Beneficios no relacionados con el carbono	34.1	34.2	35.1	35.2							
Autoridad signataria y transferencia de título en el marco del ERPA (Acuerdo de Compra de Reducciones de Emisiones)	36.1	36.2	36.3	37.1	37.2	37.3	37.4	38.1	38.2	38.3	38.4

Brechas potencialmente mayores

Se identificó una brecha potencialmente mayor que se describe en la Tabla 3 abajo.

Tabla 3: Brechas potencialmente mayores identificadas

Indicador	Brecha identificada
24.1	El MF requiere que se respeten las salvaguardas del Banco Mundial. Si bien JNR requiere que los programas adhieran a las salvaguardas de Cancún de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), así como también a las salvaguardas jurisdiccionales pertinentes (nacionales y subnacionales), no hay requisito que exija el cumplimiento de las salvaguardas del WB. VCS debería aclarar a las jurisdicciones que solicitan admisión al Fondo de Carbono que también deberían respetar las salvaguardas del WB. Esto se clarificará en un documento de directrices para programas JNR que será publicado por VCS a principios de 2015. <i>Ver detalles adicionales en la página 54 del documento completo (en inglés).</i>

Futuros cambios en los requisitos de JNR o MF

Si se actualiza el Marco Metodológico, los programas ER deberán solamente cumplir los nuevos requisitos en forma voluntaria (FCPF CF MF p5). Con respecto a mantenerse al día con las modificaciones del estándar VCS, JNR establece: “El presente documento se actualizará ocasionalmente, por lo cual los lectores deberán asegurarse de usar la versión más actual del documento”. (VCS JNR p4). Una versión borrador (aún no pública) de Directrices de JNR establece:

“Los nuevos requisitos entrarán en vigencia inmediatamente después de su emisión, aunque se otorgará un periodo de gracia para que las partes interesadas que estén desarrollando programas jurisdiccionales tengan tiempo suficiente para la transición a los nuevos requisitos. Los programas jurisdiccionales ya inscritos deberán cumplir los requisitos cuando actualicen su línea de base o renueven su periodo de acreditación. Se reconoce que se necesitará un periodo de gracia suficientemente largo y compatibilidad con versiones anteriores cuando las jurisdicciones hayan promulgado requisitos para JNR mediante un decreto o legislación que deberían revisarse posteriormente”.

Se espera que se incluya un texto similar en los futuros Requisitos JNR del VCS. Este enfoque para manejar las actualizaciones del estándar coincide con el enfoque de VCS para actividades a nivel de proyecto.

Consecuentemente, a medida que VCS emita nuevas pautas y/o requisitos, los análisis llevados a cabo aquí deberán realizarse nuevamente en todas las áreas que hayan cambiado.

forestal)								
Salvuardas	4. 1	4. 2	4. 3	4. 4				
Motores	5. 1							

1. Medición, reporte y verificación

Existe un buen alineamiento entre los requisitos de MRV (medición, reporte y verificación) de la CMNUCC y aquellos de JNR. Una pequeña brecha es que si bien JNR se centra mucho en las actualizaciones a las líneas de base, dice poco sobre actualizar las metodologías de monitoreo y medición. Sin embargo las dos están enlazadas en JNR porque los métodos de monitoreo deben mantener la consistencia con los métodos de línea de base. No obstante, no hay requisitos VCS sobre actualizar y mejorar el monitoreo independientemente de los niveles de referencia, ni una explicación sobre cómo deberían evaluarse dichos cambios, por ejemplo a través de la revalidación. VCS requiere que el reporte sea cada 5 años. Por consiguiente, los programas JNR también tendrán que tomar en cuenta los requisitos de CMUNCC para entregar informes bienales en las comunicaciones nacionales por país. En el futuro los informes de monitoreo (y plantillas de informe) de JNR deberían estar alineados con los requisitos del anexo técnico de las comunicaciones nacionales.

2. Niveles de referencia

Existe un buen alineamiento entre los requisitos de la CMNUCC para niveles de referencia y aquellos de JNR. En particular JNR entrega requisitos detallados sobre cómo desarrollar y actualizar periódicamente el nivel de referencia.

En general el estándar JNR pone mucho énfasis en (a) evitar la deforestación, algún énfasis en (b) evitar la degradación pero menos foco en las actividades restantes. Estas están relativamente bien cubiertas por los requisitos de AFOLU (Agricultura, Forestación y Cambio de Uso de Suelo). Sin embargo, aunque los autores todavía no han probado esto, puede haber algunas brechas o ambigüedades en cómo los programas pueden establecer niveles de referencia para actividades de (c) conservación de reservas forestales de carbono, (d) manejo sustentable de bosques y (e) aumento de las reservas forestales de carbono a nivel jurisdiccional. VCS se encuentra actualmente desarrollando pautas adicionales para el manejo sustentable de bosques y el aumento de reservas forestales de carbono (conservación de reservas forestales no es una actividad elegible bajo VCS debido al asunto de adicionalidad, tales áreas serían categorizados como bosque remanente).

Dentro de los Requisitos JNR, la sección 13.11.13 (1) establece que para el programa REDD+ jurisdiccional se permite el uso del nivel de referencia aprobado para un mecanismo CMNUCC basado en el mercado. Cuando el nivel de referencia se ha presentado pero no aceptado ni aprobado para los mecanismos de mercado bajo la CMNUCC, el nivel de referencia debe ser comparado con el nivel de

referencia desarrollado según los Requisitos JNR y se adoptará la más conservadora de las líneas de referencia de comparación. Sin embargo, parece que a los programas se les podría permitir elegir un nivel de referencia que es menos conservador que un nivel de referencia aprobado para mecanismos de mercado de la CMNUCC para la misma área. Si bien esto no era la intención de VCS y será rectificado en ediciones y orientaciones futuras, sigue siendo una brecha menor debido a la ambigüedad causada.

La CMNUCC requiere que haya consistencia con los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) del país. Se supone que esto significa consistencia metodológica. El requisito 3.11.4 de JNR dice:

“Los proponentes de programas jurisdiccionales deberán demostrar cómo el desarrollo de una línea de base jurisdiccional ha logrado, o cómo espera lograr, la consistencia con datos y métodos usados para contabilizar las reducciones y remociones de emisiones GEI relacionadas con el sector forestal contenidas en el inventario GEI existente o emergente del país de acuerdo a la CMNUCC”.

En otra parte del estándar, se sugieren las pautas IPCC (2006) como fuentes de datos/metodologías, sin embargo éstas todavía no están explícitamente listadas como aprobadas por la CMNUCC para su uso en el desarrollo de inventarios GEI nacionales (solo las pautas revisadas de 1996 y las GPG para LULUCF de 2003 están listadas). Cabe señalar que existe cierta ambigüedad sobre qué directrices deben utilizar los países en los inventarios de GEI y por lo tanto cualquier país o jurisdicción debe consultar con su propio equipo de Inventario Nacional de GEI para la información más reciente. Sin embargo, una aclaración del IPCC (que sugiere que los países deben seguir la versión más reciente de las pautas del IPCC) indica que no es probable que sea un conflicto. Por favor refiérase a la Sección 5 (Análisis de Compatibilidad - CMNUCC Reglamento REDD+, en la versión inglés de este informe), Requisito CMNUCC 2.8 (página 92) para más detalles.

Los requisitos JNR exigen una justificación de los recursos/fuentes omitidos pero no de las actividades omitidas. Como la mayoría de los programas comenzarán solo con un subgrupo de todas las actividades REDD+, será necesario proporcionar una explicación adicional a la CMNUCC justificando la omisión de otras actividades. Está previsto que VCS emita pautas adicionales sobre este asunto en un nuevo documento de directrices a ser publicado a principios de 2015.

La CMNUCC requiere que la definición de bosque utilizada se explique con referencia a otras definiciones utilizadas, pero JNR no tiene dicho requisito. Los programas JNR deberán considerar muy cuidadosamente las definiciones que están usando en relación al inventario GEI, la definición CDM (Mecanismo de desarrollo limpio) y otras definiciones comunicadas internacionalmente que hayan usado.

3. Sistemas Nacionales de Monitoreo Forestal

Los requisitos JNR no se refieren explícitamente al concepto de un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (NFMS, por sus siglas en inglés). El requisito 3.14.1 sí exige que se establezcan “criterios y

procedimientos” de monitoreo, lo cual es similar a un “sistema”, sin usar el mismo lenguaje. Se podría alegar que se está haciendo demasiado poco en los requisitos JNR para fomentar el alineamiento/integración de los NFMS emergentes. Sin el concepto de un NFMS en el centro de un programa JNR, un programa JNR de VCS puede tener que esforzarse para describir los NFMS a la CMNUCC.

Se mencionaron algunas brechas menores porque la CMNUCC tenía requisitos específicos que no son abordados por JNR, tales como la preferencia por construir a partir de sistemas existentes y la capacidad de un NFMS de evaluar distintos tipos de bosque.

Tal como se describe arriba en la sección MRV, no hay requisitos en el VCS sobre actualizar y mejorar el monitoreo independientemente de los niveles de referencia, lo que causó brechas menores asociadas a los requisitos de CMNUCC de adoptar un enfoque por fases y permitir cierta flexibilidad.

La CMNUCC promueve la exploración de sinergias entre el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y el NFMS, en el sentido de que la información recolectada por el NFMS puede ser relevante para SIS (en particular en relación a las salvaguardas E, F y G de la CMNUCC). VCS no menciona específicamente esta decisión CMNUCC, ni tampoco las JNR exigen directamente a los promotores que exploren las sinergias entre los dos sistemas.

Por último, surgió una brecha menor debido a que JNR permite ciertos métodos, como encuestas, que no figuran en los métodos enumerados por la CMNUCC los que se limitan a la teledetección y parcelas de terreno para recolectar los datos de monitoreo. Esto parece ser un requisito muy específico de los estándares CMNUCC (por ejemplo, no alineado con la mayoría de las pautas generales que entrega la Convención) y recomendamos que se investigue en mayor profundidad el origen de esto en la CMNUCC.

En conclusión, es posible que VCS tenga que analizar en mayor detalle cómo está enmarcando el componente de monitoreo de los programas JNR, e intente acercarse al concepto de sistema y modifique el estándar para alinearse mejor con los requisitos técnicos de la CMNUCC.

4. Salvaguardas

Los requisitos de JNR con respecto a las salvaguardas son generales, pero alineados con la CMNUCC en el sentido de que exigen cumplir todos los requisitos de salvaguardas nacionales/regionales pertinentes y de la CMNUCC. En consistencia con los requisitos de salvaguarda de la CMNUCC, entendemos que VCS requiere que las actividades REDD+ deben implementarse en consistencia con las Salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC, lo que requiere la instalación de un sistema para entregar información acerca de salvaguardas, y la preparación y entrega de resúmenes de información sobre salvaguardas para demostrar cómo se están abordando y respetando las salvaguardas.

La CMNUCC no ofrece pautas claras ni detalladas acerca de cómo cumplir cada una de sus requisitos relacionados con salvaguardas y el estándar VCS tampoco explica cómo cumplir estos requisitos. Se reconoce que sería difícil y potencialmente más allá del alcance de la VCS como estándar centrado en el carbono ofrecer pautas sobre cómo cumplir esos requisitos.

Para asegurar el cumplimiento de los requisitos de salvaguarda de la CMNUCC y la REDD+ jurisdiccional pertinente, el estándar requiere principalmente:

- 1) que los programas jurisdiccionales se diseñen alineados con los requisitos de salvaguarda de la CMNUCC y de las salvaguardas jurisdiccionales REDD+ pertinentes, y se entregue una descripción de dicho alineamiento en el diseño del programa;
- 2) el reporte del monitoreo con información respecto a cómo se han abordado y respetado las salvaguardas del programa durante el diseño e implementación. Adicionalmente, dichos informes de monitoreo deben ofrecer información sobre cómo se han cumplido otras decisiones de la CMNUCC respecto a salvaguardas y otros requisitos pertinentes de salvaguardas de REDD+ jurisdiccionales (nacionales y subnacionales) (tales como la instalación del sistema para entregar información acerca de las salvaguardas).
- 3) la información se pone rápidamente a disposición de todas las partes interesadas durante la implementación del programa jurisdiccional REDD+.

Sin embargo, para validar y verificar los programas, VCS necesita decidir cómo (es decir, el proceso para) evaluar el cumplimiento de cada uno de estos requisitos de salvaguarda.

5. Motores

Hubo una compatibilidad total con el único requisito de motores de la CMNUCC ya que VCS también requiere identificación de los motores.

Brechas potencialmente mayores

Se identificó una brecha potencialmente mayor que se describe en la Tabla 5 abajo.

Tabla 5: Brechas potencialmente mayores identificadas

Requisito	Brecha identificada
2.13	<p>Mientras que JNR requiere que las emisiones de GEI derivadas de la deforestación se contabilicen siempre y además requiere que se incluyan integralmente en el nivel de referencia y el monitoreo de las actividades de deforestación, no se requiere la inclusión de otras actividades. Cuando se excluyen las actividades, JNR no requiere justificación basada en significancia.</p> <p>Por lo tanto, podría haber un caso en que una actividad excluida debajo del VCS puede considerarse significativa el cual requiere la inclusión por la CMNUCC. VCS tiene intención de exigir tal justificación en una futura actualización de los Requisitos JNR, así como proporcionar orientación sobre la alineación con la CMNUCC sobre este tema en un documento de orientación que se lanza a principios de 2015. Cabe señalar que debajo de requisito JNR 3.9.2, cualquier reserva o fuente excluida de la contabilidad debe justificarse por razones de</p>

conservadurismo o de ser *de minimus*.