

Courtesy translation of the English document. In case of discrepancy, the English version prevails.

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)
Disposiciones para el funcionamiento del Mecanismo de Financiamiento del
Carbono
Nota temática

9 de febrero de 2011 (corregida)¹

La presente nota temática resalta aspectos técnicos del Fondo de Carbono. Esta nota está basada en el Memorando Informativo original del FCPF que se debatió en la fase de diseño del FCPF en 2006-2008.² Cada una de las secciones de esta nota temática corresponde a una sección del Memorando Informativo original, que amplía y aclara.

La mayor parte de esta nota temática fue debatida durante la fase de diseño del FCPF entre 2006-2008, y refleja aportaciones de reuniones de entidades interesadas en el Fondo de Carbono (en Washington, Londres, Fráncfort, Bonn y Cancún) celebradas en el transcurso de los años 2009 y 2010, de reuniones del Comité de Participantes (PC4, PC5, PC6 y PC7), y de diálogos con pueblos indígenas y la sociedad civil mantenidos en Washington y Accra. En esta nota temática también se tienen en cuenta los Acuerdos de Cancún, concretamente el resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo (GTE-CLP) en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), según fueron presentados en Cancún en diciembre de 2010.³

Índice

2. Creación de reducciones de las emisiones	2
3. Tipos de programas de reducciones de las emisiones.....	4
4. Aplicación nacional frente a aplicación subnacional.....	6
5. Riesgos y mitigación de riesgos.....	6
7. Valoración/determinación de precios	10
8. Paneles especiales de asesoramiento técnico	11
9. Salvaguardias	11
10. Adquisiciones.....	11
11. Estructura y gobernanza.....	12

¹ La versión de esta nota temática del 22 de diciembre de 2010 contenía un error en la sección 11 que ha sido corregido en esta versión.

² El *Memorando Informativo* fue publicado por primera vez en diciembre de 2007 y actualizado en junio de 2008 antes de la entrada en funcionamiento del FCPF. Está disponible en español, francés e inglés en el sitio web del FCPF en <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/14>.

³ El resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención está disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>.

1. Definición del término «reducción de las emisiones»

El Fondo de Carbono emitirá reducciones de emisiones (RE) procedentes de actividades que reduzcan las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, conserven bosques, promuevan la ordenación sostenible de los bosques y mejoren las reservas de carbono en países en desarrollo (REDD+ por sus siglas en inglés) para los Participantes del Fondo de Carbono. Las RE son todos los derechos, títulos e intereses atribuidos a una tonelada de RE.⁴

2. Creación de reducciones de las emisiones

Un país REDD participante podrá presentar un programa de RE con el fin de que sea considerado para un posible contrato de compraventa de reducción de emisiones (CCRE) con el Fondo de Carbono.

El proceso será el siguiente, teniendo en cuenta que los pasos no tienen que seguir necesariamente esta secuencia:

1. Un país REDD participante (a través de su representante autorizado, por ejemplo su comité nacional de REDD+ o la institución responsable de la REDD+) presenta un programa de RE ante la Secretaría del FCPF, utilizando la plantilla para el documento de ideas para un programa de RE (DIP-RE).
2. La Secretaría del FCPF verifica que el programa de RE propuesto cumple los siguientes requisitos:
 - a. La plantilla de la DIP-RE ha sido debidamente cumplimentada.
 - b. La entidad que presenta el programa de RE es de un país REDD participante en el FCPF y está autorizada a presentarlo. Si el programa de RE ha sido presentado por una entidad que no es el gobierno de la nación, la Secretaría del FCPF verifica que la entidad que lo ha presentado está autorizada por dicho gobierno.
 - c. El programa de RE propuesto cumple los criterios de selección de programas de RE descritos en la sección «Tipos de programas de reducciones de las emisiones», incluido más adelante, o los que determinen los Participantes del Fondo de Carbono.
3. La Secretaría del FCPF se pone en contacto con el país REDD participante para aclarar cualquier cuestión y obtener un compromiso que dé al Fondo de Carbono el derecho de retracto sobre el programa de RE o una parte de las RE del programa durante cierto tiempo.
4. Si el programa de RE propuesto cumple los requisitos enumerados en el punto 2 anterior y el Fondo de Carbono ha adquirido el derecho de retracto, la Secretaría del FCPF presenta la DIP-RE ante los Participantes del Fondo de Carbono y la publica en el sitio web del FCPF.
5. Los Participantes del Fondo de Carbono pueden solicitar a la Secretaría del FCPF que establezca un panel especial de asesoramiento técnico (PAT) para que les ayude a examinar la DIP-RE.
6. Los Participantes de los tramos deciden si incluir o no el programa de RE propuesto en su cartera (véase la sección «Estructura y gobernanza» más adelante), teniendo en cuenta el examen de la DIP-RE que ha llevado a cabo el PAT y otros comentarios relevantes.

⁴ Es importante que el Fideicomisario se asegure de que las RE adquiridas por el Fondo de Carbono no son objeto de disputa, y de que la titularidad legal de las RE es transferida al Fideicomisario de acuerdo con el CCRE. Sin embargo, la definición se refiere a las RE solamente. En concreto no implica ningún derecho, título o interés sobre tierras o territorios. En otros fondos de carbono gestionados por el Banco Mundial, por ejemplo el Fondo de Biocarbono, se utiliza una definición similar.

7. Si el programa de RE es incluido en la cartera de uno de los dos tramos, los Participantes de ese tramo aprueban un crédito presupuestario para la preparación de una transacción de financiamiento del carbono basada en el programa de RE.
8. El Fideicomisario envía una carta de intención en la que notifica al país que ha presentado la nota que los Participantes del tramo en cuestión tienen intención de considerar el programa de RE o una parte de las RE del programa para un posible CCRE con el Fondo de Carbono.
9. El Comité de Participantes del FCPF, basándose en la información disponible (paquete de preparación y otros datos relevantes como informes sobre el progreso de la reparación y la propia DIP-RE), y posiblemente con la ayuda de un PAT, evalúa si el país que ha propuesto el programa ha realizado un progreso hacia la preparación para la REDD+⁵ suficiente para firmar un CCRE con el Fideicomisario del Fondo de Carbono;
10. El Banco Mundial realiza las debidas diligencias conforme a las políticas y procedimientos operacionales aplicables, incluidos los aspectos ambientales y sociales, y de acuerdo con los procedimientos internos estándar.⁶ El Banco Mundial también aconseja al país que propone el programa de RE diversas formas de mejorar la calidad del mismo durante el diseño y/o la ejecución, según proceda;⁷
11. El país REDD participante desarrolla el programa de RE teniendo en cuenta las aportaciones que hayan hecho diversas partes, según proceda, y presenta el documento final del programa ante la Secretaría del FCPF.
12. Aplicando el enfoque de determinación de precios/valoración y las condiciones generales para los CCRE, que habrán sido aprobadas por el Comité de Participantes, el Fideicomisario redacta el CCRE para ese programa de RE en particular, y se lo envía al país REDD participante que lo ha propuesto y a los Participantes del tramo pertinente. En la medida de lo posible, el tramo sólo se comprometerá a pagar una fracción del potencial de RE del programa de RE, dejando un margen para otras entidades interesadas en participar en una o varias transacciones independientes. La transacción o transacciones independientes podrían incluir a Participantes de cualquiera de los dos tramos que estén interesados en negociar un CCRE adicional independiente.
13. El país REDD participante y el tramo pertinente del Fondo de Carbono acuerdan los términos del CCRE.
14. El país REDD participante o su entidad autorizada y el Fideicomisario del Fondo de Carbono firman el CCRE.
15. El país REDD participante o su entidad autorizada ponen en práctica el programa de RE e informan de su desempeño, especialmente de las RE generadas, anualmente o con la frecuencia que se haya acordado.

⁵ Esta evaluación debe estar disponible antes de que se firme un CCRE o incluso antes si es posible. El Paquete de Preparación y el informe del progreso hacia la preparación son documentos que forman parte de los procesos del Fondo de Preparación. En el caso de países que tienen intención de llevar a cabo actividades de REDD+ de ámbito subnacional, esta evaluación examina el planteamiento que ha seguido el país para asegurarse de que esos programas de RE subnacionales son coherentes con los sistemas nacionales existentes o emergentes (véase la sección «Tipos de programas de reducciones de las emisiones» más adelante).

⁶ Son las siguientes directrices internas: las directrices operacionales de procesamiento y examen del financiamiento del carbono, las directrices sobre las debidas diligencias de las operaciones de financiamiento del carbono, y las directrices para la supervisión de operaciones de financiamiento del carbono del Banco Mundial.

⁷ Es posible que el Banco Mundial preste asesoramiento al país REDD participante al principio del proceso en función de la ER-PIN, pero dicho país tiene que haber realizado las debidas diligencias antes de que se firme un CCRE.

16. A falta de un régimen de conformidad internacional o de otro tipo, según proceda, un revisor independiente aprobado por el Comité de Participantes evalúa el informe de desempeño del país.
17. El Fideicomisario comprueba que el programa de RE cumple las políticas y procedimientos operacionales y las disposiciones del CCRE, de acuerdo con las directrices de financiamiento del carbono aplicables.
18. Teniendo en cuenta el informe del revisor independiente, y siempre y cuando se cumplan las políticas y procedimientos operacionales aplicables y las disposiciones del CCRE, el Fideicomisario del Fondo de Carbono paga al país REDD participante o a la entidad designada en el CCRE, de acuerdo con las disposiciones del CCRE.
19. El Fideicomisario del Fondo de Carbono contabiliza las RE emitidas para ese tramo del Fondo de Carbono y asigna una cuota proporcional de RE a cada Participante del tramo a través del Sistema de Registro de Activos de Carbono del Banco Mundial.

La disponibilidad de documentos del Fondo de Carbono viene determinada por la Política de Acceso a la Información que sigue el Banco Mundial.

3. Tipos de programas de reducciones de las emisiones

Uno de los objetivos del Fondo de Carbono del FCPF es ser capaz de examinar diferentes tipos de programas de RE dependiendo de las circunstancias y preferencias de los países. La variedad de intervenciones puede incluir desde políticas, medidas e inversiones forestales (como silvicultura comunicada o imposición de la legislación forestal) a políticas, medidas e inversiones no forestales (como reformas de la tenencia de la tierra o intensificación de las actividades agrícolas en zonas de amortiguación). Un programa de RE podría incluir diversos tipos de intervenciones que conduzcan a RE. También es importante resaltar que los impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques suelen encontrarse fuera del sector forestal, de manera que las políticas y medidas de este dominio no son las únicas relevantes para obtener los beneficios deseados.

Habiendo asumido el nivel objetivo de capitalización de aproximadamente 200 millones de USD que el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial autorizó en septiembre de 2007, el Fondo de Carbono tiene intención de apoyar unos cinco programas de RE emprendidos por países REDD participantes en el FCPF que hayan hecho un progreso considerable hacia la preparación para la REDD+ o están ya preparados. El número final de CCRE firmados por el Fondo de Carbono dependerá de los costes de la capitalización, la preparación y las transacciones, del número de RE que se haya previsto que genere cada programa de RE, de la diversificación de la cartera y del valor de aprendizaje proporcionado por los distintos programas.

Los países REDD participantes pueden presentar al Fondo de Carbono, de manera voluntaria, un programa de RE con la intención de firmar un CCRE.

Para seleccionar programas de RE con el fin de incluirlos en la cartera del Fondo de Carbono se aplicarán los siguientes criterios. El programa de RE tendrá que demostrar las siguientes características:

1. Debe ser presentado por los gobiernos o las entidades aprobadas por gobiernos de países REDD que participan en el FCPF, es decir, países que fueron seleccionados para formar parte del Mecanismo de Preparación del FCPF.
2. Debe estar basado en el desempeño, es decir, pagos por RE con respecto a un nivel de emisiones de referencia (NER) y/o un nivel de referencia forestal (NRF).⁸ Si bien el Fondo de Carbono puede ofrecer pagos por adelantado por futuras RE (véase la sección «Riesgos y mitigación de

⁸ El nivel de emisiones de referencia (NER) es la cantidad de emisiones brutas de un área geográfica calculada en un período de referencia, y el nivel de referencia forestal (NRF) es la cantidad de emisiones y absorciones netas/brutas de un área geográfica calculada en un período de tiempo de referencia.

riesgos» más adelante), no proporcionará financiación para inversiones. Los programas como los que apoya el Programa de Inversión Forestal (FIP), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo, el Programa ONU-REDD, el Banco Mundial, otras iniciativas multilaterales y bilaterales, organismos gubernamentales e inversiones privadas están proporcionando un número creciente de posibilidades específicas de financiación para llenar el vacío de financiación para la REDD+ que dejan las fases de preparación e inversión. El Fondo de Carbono puede cooperar con programas emprendidos en el marco de estas iniciativas y sacar provecho de ellos. Asimismo, la expectativa de futuros incentivos económicos que conlleva la firma de un CCRE puede servir en algunos casos para acceder a financiación inicial concedida por otras fuentes aparte del Fondo de Carbono, por ejemplo mediante la monetización de las futuras entregas de RE previstas, y del acceso a crédito en función de dichas entregas.

3. Deben generar RE sostenibles y de alta calidad (incluyendo beneficios ambientales y sociales y un riesgo mínimo de no permanencia).⁹
4. Tienen que ser coherentes con las normas de conformidad emergentes en el marco de la CMNUCC y otros regímenes, según proceda.
5. Deben estar basados en consultas transparentes a los interesados directos.
6. Deben emplear mecanismos claros y transparentes de distribución de los beneficios con un amplio apoyo a las comunidades, de manera que se den incentivos para la REDD+ de un modo efectivo y equitativo, con el fin de reforzar la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques. En algunos casos el gobierno nacional puede ser el más indicado para promulgar y poner en práctica los reglamentos y los cambios de política que sean necesarios. Pero un elevado número de cambios también requerirá la participación de pueblos indígenas, comunidades locales y el sector privado, en cuyo caso estos interesados directos o titulares de derechos darían por hecho que iban a participar en las actividades de REDD+ y en los correspondientes ingresos generados mediante el carbono (o bien en financiación o apoyo alternativos) en reconocimiento por sus contribuciones. En otros casos los pueblos indígenas, las comunidades locales y el sector privado serían los principales ejecutores de los programas de RE y por tanto darían por hecho que iban a ser los principales beneficiarios de los pagos correspondientes a los CCRE. Estas disposiciones tendrán que reflejar la evaluación de los impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques. Antes de que el CCRE entre en vigor, se habrá asegurado una gobernanza y una gestión financiera del programa que sean adecuadas para una distribución transparente de los beneficios.
7. Deben generar un valor de aprendizaje probando y demostrando diferentes enfoques propuestos por los países REDD+, y aprender de ellos con el fin de informar a la comunidad internacional de su viabilidad.

Los programas de RE subnacionales también deberían tener las siguientes características:

8. Deben tener una escala significativa, por ejemplo, deben cubrir una jurisdicción administrativa dentro de un país o todo el ámbito nacional, de conformidad con el marco de gestión nacional de la REDD+ que se haya propuesto.
9. Deben ser coherentes con la estrategia nacional (emergente) de REDD+ y reconocidos como tales por la autoridad nacional pertinente.

⁹ Es posible que haga falta seguir trabajando en ciertas áreas para que quede más claro lo que constituye una RE «de alta calidad». En concreto parece que hacen falta unos principios contables más claros para los programas de RE subnacionales.

10. Deben demostrar que tienen capacidad para medir las RE y presentar informes al respecto. El sistema debe ser coherente con el sistema nacional (emergente) de medición, presentación de informes y verificación (MIV) de la REDD+.
11. Deben ser coherentes con el NER/NRF nacional o con el enfoque nacional que establezca el NER/NRF.
12. Deben quedar integrados en un marco institucional nacional que gestione y coordine programas subnacionales.
13. Deben incluir una evaluación del riesgo de desplazamiento (fuga) de las emisiones, de reversiones (no permanencia) y otros riesgos pertinentes, así como medidas para reducirlos todo lo posible.

4. Aplicación nacional frente a aplicación subnacional

Cada país tomará la soberana decisión de aplicar la REDD+ a nivel nacional o subnacional, pero teniendo en cuenta estos factores:

- la legislación y el reglamento forestal nacional, que especifica quién gestiona, posee o tiene derechos sobre las tierras forestales, los productos forestales madereros y no madereros y otros servicios y posibilidades recreativas de los bosques, incluido el carbono que hay en la biomasa y en el suelo, así como qué instituciones o entidades políticas son responsables de la planificación del uso de la tierra y/o del cumplimiento de la legislación forestal;
- las lecciones aprendidas a través de las políticas y programas forestales existentes en lo que respecta a la utilización sostenible de los recursos de los bosques y a la conservación de la diversidad biológica;
- los impulsores actuales de la deforestación y la degradación, así como los actores actuales de la protección frente a ellas;
- quién podría reducir eficazmente la deforestación y la degradación de los bosques dado un marco jurídico y unos incentivos económicos adecuados;
- los derechos de propiedad y los derechos de los usuarios, tanto oficiales como consuetudinarios;
- la necesidad de respetar y recurrir a los conocimientos y prácticas tradicionales, incluidos los indígenas, sobre la utilización y la conservación de los bosques, y de respetar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales;
- las disposiciones para la distribución de los beneficios a través de mecanismos centralizados o descentralizados.

En la medida en que sea posible, los procedimientos del Fondo de Carbono, en lo que se refiere a programas de RE subnacionales, en especial la cuestión de cómo contabilizar las RE generadas por programas subnacionales, deberían ser coherentes con la orientación política emergente en la CMNUCC y otros regímenes bilaterales nacionales o regionales, según proceda.

5. Riesgos y mitigación de riesgos

El Mecanismo de Financiamiento del Carbono se enfrenta a varios riesgos que podrían afectar a su desempeño pero que, en opinión de la Secretaría del FCPF, se pueden mitigar.

- **Riesgo financiero para el Fondo de Carbono:** existe el riesgo de que un pago por adelantado realizado por el Fondo de Carbono no sirva para que un programa de RE genere RE.

Mitigación del riesgo financiero para el Fondo de Carbono: en principio el Fondo de Carbono pagaría principalmente a la entrega de las RE generadas con los programas. Los Participantes del Fondo de Carbono deberán acordar los pagos por adelantado caso por caso. Sin embargo, el propio principio de pago a la entrega se convierte en un riesgo para el país REDD participante que realice programas de RE y puede que no reciba compensación por ellos si el programa no da los resultados esperados, y puede que de hecho le disuada incluso de invertir en el programa. Eso subraya la necesidad de equilibrar cuidadosamente los riesgos y los incentivos, lo que puede conllevar el uso de algún tipo de pago anticipado, posiblemente asociado a garantías por parte del país REDD participante.

- **Riesgo financiero para el programa de RE:** existe el riesgo de que el programa de RE no sea completamente financiado, lo que le impide empezar o alcanzar su máximo potencial. También existe el riesgo de que las finanzas del programa (incluido el mecanismo de distribución de ingresos) no estén adecuadamente gestionadas, lo que afecta a la sostenibilidad del programa.

Mitigación del riesgo financiero para el programa de RE: Para cubrir las necesidades de capital de inversión, el Fondo de Carbono tiene previsto recurrir a otras iniciativas, incluidos programas patrocinados por gobiernos, inversiones del sector privado y programas financiados internacionalmente, por ejemplo por el Programa de Inversión Forestal (FIP), el FMAM, el Programa ONU-REDD, el Banco Mundial y otras iniciativas multilaterales y bilaterales de financiación. Para ayudar a distribuir los beneficios y repartir los ingresos, estos temas serán una prioridad del Fondo de Preparación, de tal manera que el programa de RE aprobado por el Fondo de Carbono podrá ir sacando provecho de los progresos relativos a la preparación.

- **Riesgo de entrega:** el desempeño y el impacto del Fondo de Carbono depende del desempeño de los programas de RE a los que compre las RE. Se puede hablar de dos subcategorías de riesgo de entrega: i) la capacidad del programa de RE para reducir eficazmente las emisiones y entregárselas al Fondo de Carbono, y ii) la capacidad para medir de manera fiable las RE generadas. Si los programas de RE fracasan en cualquiera de esos puntos, el Fondo de Carbono no recibirá las RE previstas y no desembolsará su capital como estaba planeado.

Mitigación del riesgo de entrega: i) el «riesgo de ineficacia» se puede reducir tomando medidas que aumenten al probabilidad de alcanzar los volúmenes de RE estipulados en el contrato, concretamente: 1) siguiendo rigurosos procesos de selección de manera que solo los programas de RE más prometedores, plenamente financiados y con una buena gobernanza sean incluidos en la cartera; 2) aplicando cálculos conservadores del potencial de RE de cualquier programa de RE, y 3) firmando contratos por solo una fracción del potencial de RE de cualquier programa de RE.

Al reducir las cantidades contratadas, la medida 2) y especialmente la 3) tienden a reducir el valor total de RE para el país REDD participante, lo cual es un riesgo en sí mismo para la entrega de RE. De ahí que el riesgo de entrega tenga que ser mitigado sin eliminar el incentive que el CCRE proporciona al país REDD participante para generar esas RE.

ii) La «incapacidad para medir el riesgo» dependerá de las normas establecidas para cada programa de RE. Es posible que se establezcan normas distintas para cada programa de RE y que el Fondo de Carbono tenga que ajustar los requisitos de MIV a las condiciones del programa y elaborar, si es necesario, un plan de acción para desarrollar la capacidad de MIV del programa hasta un nivel satisfactorio.

- **Riesgo de reversión (no permanencia):** una vez que el Fondo de Carbono haya recibido las RE y pagado por ellas, existe el riesgo de que el carbono vuelva a ser liberado en la atmósfera debido a problemas futuros que podrían anular los beneficios previamente obtenidos en lo que se refiere a la mitigación del cambio climático.

Mitigación del riesgo de reversión (no permanencia): en el contexto del cambio en el uso de la tierra y de las actividades forestales, incluida la REDD+, nunca se puede garantizar plenamente la permanencia. No obstante, algunas medidas pueden ayudar a mitigar este riesgo.

Fundamentalmente, el Fondo de Carbono procurará adquirir RE de programas en los que haya un elevado nivel de implicación de las personas directamente afectadas, incluidos pueblos indígenas y comunidades locales, y en los que haya una buena gobernanza, incluida la confirmación de un sólido marco jurídico pertinente y una buena capacidad y compromiso para cumplir la ley. Estos factores aumentarían la probabilidad de que el programa sea sostenible a largo plazo y la titularidad de las RE sea estable (p. ej. la tenencia de la tierra local y las disputas por los títulos de propiedad reducen la estabilidad de la titularidad de las RE). Asimismo el uso de reservas (cuentas de amortiguación), en las que se pueda apartar una determinada porción de las RE generadas por un programa y conservarlas como amortiguación frente a posibles pérdidas del activo de carbono, puede reducir el riesgo de no permanencia si la reserva se establece al nivel apropiado. La reserva podría ser gestionada por el país REDD participante o por el propio programa.

- **Riesgo de desplazamiento (fuga):** en el caso de que el ámbito de aplicación sea subnacional, el riesgo de fuga es uno de los más importantes para la integridad ambiental de un programa de RE. Una actividad de REDD+ podría conducir simplemente a que la presión sobre los bosques se desplace a una ubicación distinta, con un efecto neto inferior, nulo o incluso negativo en lo que se refiere a las emisiones. Ese podría ser el caso especialmente de impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques que son móviles, p. ej. la explotación forestal, pero también la transformación en terrenos agrícolas. Se ha señalado que si bien la fuga dentro de las fronteras de un país se puede contener y eliminar, la fuga transfronteriza puede continuar y requerir una cooperación internacional. Sin embargo, la fuga internacional no se aborda en el contexto de las negociaciones climáticas (para medidas de REDD+ u otro tipo de medidas de mitigación).

Mitigación del riesgo de desplazamiento (fuga): la fuga no se puede controlar completamente. Es importante identificar los impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques, ya que eso ayudará a supervisar, cuantificar y abordar la fuga, por ejemplo mediante el establecimiento de reservas (cuentas de amortiguación). Asimismo, como se ha mencionado en relación con el riesgo de no permanencia, el Fondo de Carbono procurará adquirir RE de programas en los que haya un elevado nivel de implicación de las personas directamente afectadas, incluidos pueblos indígenas y comunidades locales, y en los que haya una buena gobernanza, incluida la confirmación de un sólido marco jurídico pertinente y una buena capacidad y compromiso para cumplir la ley.

- **Riesgo social:** los pueblos indígenas especialmente temen que la inyección de ingresos del carbono, sobre todo en sistemas políticos en los que sus derechos no están asegurados, pueda provocar malestar social o incluso conflictos.

Mitigación del riesgo social: La participación en el Fondo de Carbono será estrictamente voluntaria y asegurará la plena y efectiva consulta a los pueblos indígenas y comunidades locales así como su plena y efectiva implicación. Ningún país que participe en el Fondo de Preparación del FCPF será forzado a firmar un CCRE con el Fondo de Carbono. Es más, los programas de RE deberían ser diseñados y aplicados de tal manera que no afecten a los derechos o los medios de vida de los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluida la forma en que se puedan distribuir los beneficios. Los programas de RE deberían procurar fortalecer los derechos y los medios de vida, ya que de hecho eso mejoraría el desempeño de dichos programas y la permanencia de las RE correspondientes.

- **Riesgo político:** el gobierno no tiene un compromiso a largo plazo con la REDD+, por ejemplo, no establece un sistema de MIV adecuado o un marco de aplicación de estrategias o no aplica las decisiones políticas pertinentes en el contexto de la REDD+.

Mitigación del riesgo político: el programa de RE debe estar integrado en el proceso de preparación y respaldado por la autoridad nacional, lo que aumentará la apropiación del programa de RE seleccionado y su obligación de rendir cuentas.

- **Riesgo reglamentario:** existen riesgos reglamentarios tanto para los vendedores como para los compradores. Aunque se ha progresado mucho en las negociaciones internacionales, las reglas y modalidades de REDD+ no están ni mucho menos acordadas. Solo un marco regulador totalmente acordado proporcionaría absoluta certeza a los receptores/vendedores y a los donantes/compradores en cuanto a los procedimientos, principios y normas para programas de REDD+. Incluso cuando el marco regulador es bien conocido, su aplicación puede suponer riesgos para los participantes, como ha sido el caso en el contexto del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

Mitigación del riesgo reglamentario: uno de los puntos fuertes del FCPF es el hecho de que los marcos reguladores de los países REDD participantes serán relativamente bien conocidos (estos marcos deberían haber sido bien detallados en los pertinentes documentos de preparación), incluidos el NER/NRF, el sistema de supervisión, los mecanismos de distribución de los beneficios, etc. Esta demostración de requisitos regulatorios pertinentes reducirá el elemento sorpresa para los Participantes del Fondo de Carbono en cuanto a la evolución de aspectos regulatorios en los países REDD participantes. Además, los programas de RE que vayan a ser apoyados por el Fondo de Carbono tienen que ser respaldados por el gobierno nacional del país REDD participante y tienen que ser coherentes con el marco nacional, lo que aumentará la apropiación política de los programas de RE. En cuanto a los requisitos de selección que deberían cumplir las RE del FCPF en un futuro marco de conformidad de la REDD+, el Fideicomisario no puede prometer ni ofrecer expectativas en cuanto al valor de observancia para las RE del Fondo de Carbono. Es más, el FCPF no puede ni pretende interferir en las negociaciones de la COP de la CMNUCC, incluidas las relacionadas con la REDD+. No obstante, experiencias concretas acumuladas por los países REDD participantes y los participantes que son donantes en el FCPF pueden determinar el diseño de regímenes de REDD+ en la CMNUCC y las jurisdicciones nacionales.

Como el FCPF empieza su funcionamiento sin disponer de normas de conformidad ni metodologías ampliamente acordadas para la contabilidad del carbono, habrá que dar respuesta a una serie de cuestiones sobre cómo proceder a falta de reglas establecidas externamente. Aunque el FCPF alentará a los países a experimentar con diferentes metodologías contables, hace falta cierta orientación para cuantificar de manera fiable y transparente las RE generadas mediante los programas que el FCPF apoyará. Para abordar estas cuestiones, el FCPF mantendrá debates transparentes con los Participantes con ánimo de ayudar a garantizar resultados satisfactorios.

6. Valores no relacionados directamente con el carbono

Una característica inherente a todos los tipos de actividades de REDD+ es que las RE variarán en calidad y beneficios, especialmente en lo que se refiere a valores no relacionados directamente con el carbono. Algunos programas de RE podrían ofrecer, además de beneficios para la mitigación del cambio climático, valores considerablemente más elevados no relacionados directamente con el carbono (lo que también se denomina «beneficios adicionales» desde un punto de vista de mitigación del cambio climático, p. ej. medios de vida y beneficios) en comparación con las RE generadas por otros programas de mitigación, en concreto para los habitantes y el medio ambiente de la zona. Cómo puede ayudar el FCPF a crear, supervisar y valorar los beneficios adicionales es principalmente una cuestión de debe determinar el Comité de Participantes. Se ha admitido que la REDD+ es ante todo un instrumento de mitigación del cambio climático, y que no se debe esperar que solucione todos los problemas que surgen en los bosques, incluida la pérdida de diversidad biológica, la pobreza, los derechos a la tierra poco claros, etc. Ahora

bien, los programas de RE no deberían causar daño alguno a las personas o el medio ambiente, sino que deberían contribuir a la mejora de cuestiones sociales y ambientales, ya que es probable que tales mejoras también impulsen el objetivo principal, que es la mitigación del cambio climático. Por ejemplo, las actividades de REDD+ podrían procurar la preservación o mejora de medios de vida de las comunidades locales (p. ej. asegurando los derechos consuetudinarios de propiedad o sus derechos como usuarios de su tierra forestal, y los productos forestales tanto madereros como no madereros de su tierra) y emplear los ingresos de las RE para financiar programas que ayuden a las comunidades de los bosques a proteger su entorno inmediato. En muchos casos, a no ser que se reduzca la pobreza y se mejore la gobernanza, el impulsor real de la deforestación y la degradación permanecerá intacto, y con el paso del tiempo solo se pondrán mantener unos pocos beneficios de la REDD+, si es que se puede mantener alguno. La REDD+ también podría mejorar la diversidad biológica protegiendo y restaurando hábitats naturales (p. ej. concentrando los programas de RE en zonas muy ricas en diversidad biológica).

La REDD+ puede ofrecer un caso de sinergia entre el programa de mitigación del cambio climático y el programa de adaptación al mismo. Una mayor capacidad de recuperación de los ecosistemas puede conllevar una mayor capacidad de adaptación al cambio climático y, por lo tanto, la REDD+ también puede mejorar la adaptación al cambio climático.

Sobre todo en los primeros días de incentivos económicos para la REDD+, cuando los recursos disponibles son limitados, el FCPF procurará dar prioridad a los programas de RE que mayores beneficios adicionales presenten por solo un aumento marginal de los costes, si es que aumentan, ya que esos programas de RE tienden a tener menores riesgos de desempeño. En este sentido, algunos de los programas de RE seleccionados por el Fondo de Carbono podrían ser diseñados con la intención de conseguir RE rentables, al mismo tiempo que se generan beneficios adicionales para los medios de vida, como puedan ser unos derechos seguros de tenencia de la tierra o unas condiciones de vida mejores para los pueblos indígenas. Para eso haría falta consultar adecuadamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales, que estos participen plenamente en el diseño y la ejecución de la REDD+, en algunos casos que se regularicen sus derechos, y que sean capaces de beneficiarse de incentivos económicos.

El Mecanismo de Preparación ayudará a reducir las disyuntivas o contrapartidas, y creará sinergias entre la mitigación del cambio climático y los objetivos adicionales de mejora de los medios de vida y de conservación de la diversidad biológica. Además, se abordará la cuestión de la valoración de estos beneficios adicionales. ¿Las toneladas equivalentes de dióxido de carbono con mayores beneficios adicionales deberían recibir pagos más elevados que aquellas con beneficios menores? ¿Los diferentes compradores deberían pagar por diferentes servicios? En la práctica, ¿se pueden agrupar fuentes claramente diferenciadas de financiación de los diferentes servicios asociados a las RE de la REDD+ (p. ej. carbono, agua, diversidad biológica y reducción de la pobreza)? Cabe recalcar que la mejora de los medios de vida, las consultas a los interesados directos locales y la inclusión de grupos sociales en programas de RE representan medidas de mitigación del riesgo de entrega y también podrían ser premiadas económicamente en este sentido.

7. Valoración/determinación de precios

Aunque los precedentes correspondientes a operaciones a gran escala podrían resultar interesantes para fijar los precios/valores de las RE, determinar un valor justo para las mismas en el marco del FCPF es difícil debido a que hay pocos precedentes relevantes en los que fijarse, con la excepción de un puñado de ejemplos emergentes a escala. La mayoría de los «proyectos de REDD+» son emprendidos para el mercado voluntario. A menudo esos proyectos tienen características muy diferentes a las de los programas de RE nacionales o subnacionales a gran escala, y por lo tanto es difícil compararlos. Con el fin de suplir esta carencia, el Comité de Participantes establecerá directrices que especifiquen cómo valorar las RE en el marco del Fondo de Carbono. El objetivo es llegar a valores que:

1. animen a las partes a realizar transacciones con RE obtenidas mediante la REDD+ y salvaguarden sus respectivos intereses y derechos de una manera razonable;
2. representen un mecanismo transparente que refleje el reparto de riesgos entre las partes de la transacción;
3. puedan utilizar opciones tanto fijas como variables de valoración/determinación de precios que permitan compartir los riesgos para afrontar elevadas fluctuaciones de los precios y que proporcionen la comodidad de un componente de precio fijo;
4. reflejen la calidad de las RE generadas por cada programa de RE, incluidos los valores no relacionados directamente con el carbono, según proceda;
5. se puedan ajustar más adelante en función de directrices emergentes en el marco de la CMNUCC y otros regímenes, según proceda, y en función de cómo evolucione la oferta y la demanda de RE obtenidas mediante actividades de REDD+.

Si el riesgo reglamentario disminuyera en los próximos años, el valor de las RE podría cambiar en consecuencia. Aparte de compartir la posible subida de valor/precio, los signatarios de los CCRE podrían decidir compartir también las posibles bajadas.

El Fideicomisario desarrollará las opciones de valoración/determinación de precios para ayudar a los Participantes del FCPF y facilitar la adopción de directrices de valoración.

8. Paneles especiales de asesoramiento técnico

Los paneles especiales de asesoramiento técnico (PAT) pueden ser establecidos por los Participantes del Fondo de Carbono o por la Secretaría del FCPF para proporcionar exámenes y asesoramiento técnicos sobre diversos aspectos de los programas de RE o sobre las funciones del Fondo. Los procedimientos que hay que seguir para establecer y gestionar un PAT se basarán en los descritos en la sección 3.8 para el Mecanismo de Preparación y que ya han sido probadas en el funcionamiento del Fondo de Preparación.

9. Salvaguardias

Los programas de RE para los que se firme un CCRE con el Fideicomisario del Fondo de Carbono estarán obligados a cumplir las políticas y procedimientos operacionales aplicables del Banco Mundial, incluido el marco de gestión ambiental y social preparado en el contexto de la labor para alcanzar la preparación para la REDD+, cuando proceda, ya sea independientemente o como parte de una evaluación ambiental y social estratégica, de acuerdo con las directrices de financiamiento del carbono aplicables.

Los programas de RE también deberían cumplir las salvaguardias incluidas en el resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo.

10. Adquisiciones

Los pagos por RE del Fondo de Carbono no estarán sujetos a la política operacional de adquisiciones, ya que los pagos efectuados en virtud de los CCRE serán por servicios ambientales prestados por el país REDD participantes, es decir, por RE obtenidas mediante actividades de REDD+, a diferencia de la adquisición de bienes, trabajos y servicios en el futuro en el contexto de la financiación del Banco Mundial.

11. Estructura y gobernanza

El Fondo de Carbono del FCP está diseñado para ser una asociación de los sectores público y privado. Con el fin de fomentar la participación de entidades privadas en el Fondo de Carbono, se ha decidido estructurar el Fondo en dos tramos, con segmentación de los Participantes, a saber, un tramo integrado por los que desean que su uso de las RE no tenga trabas (no restringido) y otro para los que tienen restricciones para el uso de sus RE.

Criterios para determinar la participación en un determinado tramo

Las condiciones del acuerdo de participación determinarán a qué tramo pertenece un Participante del Fondo de Carbono. Hasta la fecha, el Fideicomisario ha firmado dos tipos de acuerdo de participación: el primero (restringido) con disposiciones específicas según las cuales la cuota proporcionar de RE del Participante no deben ser utilizadas con fines de conformidad ni para la reventa, y el Fideicomisario la cancelará en el momento de recibir las RE obtenidas mediante programas de RE; y el segundo (no restringido) con condiciones estándar de participación sin ninguna restricción para el uso de las RE. Un candidato a participante que firme un acuerdo de participación restringido pertenecerá al tramo restringido, independientemente de la fuente de financiación (p. ej. asistencia oficial al desarrollo u otras fuentes). Por el contrario, un candidato a participante que firme un contrato de participación no restringido pertenecerá al tramo sin restricciones, también independientemente de la fuente de financiación. En función de lo anterior, está previsto que los Participantes del sector privado pertenezcan al tramo no restringido. Probablemente los Participantes gubernamentales elegirían entre el tramo restringido y el no restringido. El tramo no restringido se denominará «tramo A» y el restringido se denominará «tramo B».

Disposiciones para la toma de decisiones dentro de un tramo

La sección 12.4 del Documento Constitutivo (la Carta) prevé que cada tramo tenga su propio proceso de toma de decisiones cuando no se puedan poner de acuerdo todos los Participantes del Fondo de Carbono. El Documento Constitutivo incluye una disposición sobre las votaciones para el Fondo de Carbono, según la cual tiene que haber mayoría simple, teniendo en cuenta que cada Participante puede emitir un número de votos proporcional al tamaño de su contribución, es decir un voto por cada millón de USD de contribución. Sin embargo, el Documento Constitutivo no dice nada sobre modalidades de toma de decisiones dentro de un tramo. Por lo tanto, los Participantes de cada tramo son quienes tienen que determinar las disposiciones para la toma de decisiones.

Cada tramo podrá adoptar sus propias modalidades, incluidas las disposiciones para las votaciones. Un tramo puede decidir si adoptará las decisiones por consenso, por mayoría de votos o mediante otras modalidades de votación.

Las decisiones sobre la inclusión de programas de RE en el tramo A serán adoptadas por consenso o, si no se puede llegar a un consenso, por las dos terceras partes de los votos emitidos por los Participantes del tramo A, teniendo en cuenta que este voto será contado en dos dimensiones, y que la decisión de seguir adelante con un determinado programa de RE requerirá la aprobación de las dos terceras partes en ambas dimensiones, de la siguiente manera:

- a. Partiendo de la asignación de un voto por Participante, una mayoría de dos tercios de los Participantes del tramo A tendrá que votar por el programa de RE («protegiendo» así los intereses de los Participantes con una cuota más pequeña y poniéndolos al mismo nivel que Participantes que puedan tener una cuota mayor).
- b. El voto también será medido en la segunda dimensión de la cuota de capital del Fondo. En este caso, una mayoría de dos tercios de los Participantes del tramo A, según se haya medido partiendo de un voto por cada millón de USD de contribución, tendrá que votar por el

programa de RE. (Esta segunda dimensión protegerá los intereses de los Participantes con una cuota mayor y también proporcionará cierto incentivo para aumentar el tamaño de las contribuciones al Fondo de Carbono con el paso del tiempo).

Esta disposición para el tramo A requerirá una enmienda al Documento Constitutivo del FCPF.

El tramo B puede adoptar un proceso de toma de decisiones similar al del tramo A para incluir programas de RE en su cartera, o bien puede adoptar otro, que será acordado por los Participantes de dicho tramo B.

Por último, los Participantes de cada tramo son los que deciden establecer un comité en caso de que sea necesario para tomar decisiones de manera efectiva.

Interacción entre los dos tramos

Según el Documento Constitutivo, cada tramo funcionará como si fuera un fondo fiduciario independiente, con su propio presupuesto y contabilidad, y sus propios procesos de toma de decisiones (si los dos tramos no pueden llegar a una decisión conjunta). En concreto cada tramo firmará sus propios CCRE con programas de RE. No obstante, si bien cada tramo firmará CCRE independientes con cada programa de RE, *cabe señalar que* ambos tramos seguirán los mismos enfoques de calidad y debidas diligencias a la hora de seleccionar programas de RE, y los CCRE de ambos tramos seguirán las mismas condiciones generales. En otras palabras, no habrá diferencia en la calidad de los activos de carbono creados para los dos tramos, aunque dependerá de cada tramo decidir si firma o no un CCRE con un programa de RE propuesto al Fondo de Carbono y si acepta o no ciertas condiciones comerciales específicas. La relación y disposición entre los dos tramos con respecto a los programas de RE presentados por el Fideicomisario, incluida la distribución de RE, tiene que ser objeto de nuevos debates entre los Participantes del Fondo de Carbono. La asignación de RE a los dos tramos podría ser *pari passu* (lo que quiere decir que cada tramo recibe el mismo número de RE en cada entrega) o *pro rata* (lo que quiere decir que cada tramo recibe una cantidad de RE proporcional a su cuota del capital del fondo o su cuota del CCRE).

Para evitar costes administrativos innecesarios y maximizar el valor de aprendizaje, los tramos no se reunirán por separado a no ser que sea necesario. Los Participantes del Fondo de Carbono tienen la intención de tomar decisiones conjuntas entre los dos tramos siempre que sea posible.

Observadores en reuniones del Fondo de Carbono

Las reuniones del Fondo de Carbono deberían estar abiertas a la participación de observadores de los países REDD participantes para asegurar la transparencia y aumentar el valor de aprendizaje. Pero los Participantes de los tramos podrán tomar la decisión de cerrar las reuniones a los observadores si lo consideran necesario.

Una vez que el Fondo de Carbono empiece a funcionar, los Participantes podrán formular sus reglamentos internos, los cuales regularán, entre otras cosas, la participación de observadores en las reuniones del Fondo de Carbono.