

Análisis de REDD+

Retos y opciones

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asistente editorial Therese Dokken

Traducción Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research.
Todos los derechos reservados.

Impreso en Indonesia
ISBN: 978-602-1504-03-1

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds) 2013 Análisis de REDD+: Retos y opciones. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Traducción de: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografías:

Portada © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Partes: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Capítulos: 1. and 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier,
4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,
8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,
15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Diseñado por el Equipo Multimedia de CIFOR, Grupo de Servicios de Información
Traducción: Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

Center for International Forestry Research

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un centro de investigación del Consorcio CGIAR. La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.



Evolución de REDD+

Arild Angelsen y Desmond McNeill

- Como idea, REDD+ ha tenido gran aceptación, en parte porque era lo suficientemente amplia para englobar intereses diversos. Pero el concepto ha evolucionado, impulsado por la ausencia de un nuevo acuerdo internacional sobre el clima, un poderoso interés por que todo siga igual, gran número de actores con agendas dispares, y la experiencia sobre el terreno.
- Entre los principales cambios que se han producido en REDD+ destacan los siguientes: i) el centro de atención ha pasado del carbono únicamente a objetivos múltiples; ii) las políticas adoptadas hasta la fecha no están orientadas ni exclusiva ni principalmente a pagos en función de resultados; iii) gran parte de los recursos se reciben en el nivel subnacional y de cada proyecto, y no al nivel nacional; y iv) hasta la fecha, la financiación proviene principalmente de la ayuda internacional y de los presupuestos públicos de los países REDD+, no de los mercados de carbono.
- La característica inicial de REDD+ que diferenciaba esta idea de las actuaciones anteriores en el sector forestal –financiación considerable en función de resultados– corre el riesgo de verse eclipsada por otros objetivos y planteamientos, poniendo en peligro la efectividad de REDD+.

3.1 Introducción

Desde su presentación en la COP11 celebrada en Montreal en 2005, la idea REDD+ ha experimentado grandes cambios, tanto en la percepción que se tiene de ella como en su evolución en la práctica. Aunque algunos de estos cambios se produjeron como un proceso natural de maduración de la idea a medida que se aprendía de la experiencia, son consecuencia también de que REDD+ ha irrumpido en el ruedo político y ha sufrido modificaciones por distintos intereses e ideologías (Capítulo 2). Ha evolucionado la comprensión de qué es REDD+ en realidad, pues algunos actores ejercen un fuerte “poder de definición”. Además, los escasos avances que ha habido en las negociaciones globales sobre el clima y, por ende, las bajas perspectivas de financiación a largo plazo para REDD+, así como los poderosos intereses a nivel nacional por que todo siga igual (Capítulo 5), han tenido una notable incidencia en el ritmo y la forma del desarrollo de REDD+.

Las interpretaciones de REDD+ son diversas. Una definición amplia, basada en la decisión tomada por la COP13, celebrada en Bali en 2007, dice que REDD+ abarca las acciones llevadas a cabo a nivel local, nacional y global con la finalidad principal de reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, y aumentar las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (Angelsen 2009a). Una definición más restrictiva, utilizada para seleccionar los proyectos a incluir en el Estudio Comparativo Global (GCS) sobre REDD+ de CIFOR (ver el Apéndice), especifica que la finalidad principal se relaciona con las emisiones y la absorción de gases de efecto invernadero y además que las actuaciones deben incluir pagos condicionados o en función de resultados (Wertz-Kanounnikoff y Angelsen 2009).

En este Capítulo se esbozan los aspectos clave de la evolución de REDD+ como idea y su puesta en práctica, y se estudian los factores que impulsan los cambios producidos. REDD+, como idea, ha tenido un éxito notable: los motivos de ese éxito son examinados en el apartado 3.2. El apartado 3.3 aporta un marco para analizar cómo y por qué ha cambiado REDD+ en cuatro áreas diferenciadas: negociaciones climáticas, ayuda internacional, políticas nacionales y realidades locales. El apartado 3.4 se ocupa de los cambios producidos en REDD+ en cuatro aspectos clave: objetivos, políticas, escala de implementación y financiación. Por último, se consideran las implicaciones para REDD+ de todos estos cambios.

3.2 Como idea, REDD+ ha tenido un éxito notable

REDD+ ha sido una idea de un éxito notable. Desde la presentación de REDD+ en la COP11 y la integración plena de REDD+ en la agenda climática global de la COP13 de 2007, ha pasado a ser reconocida como posiblemente una de las estrategias de mitigación más efectivas y eficaces de que disponemos hoy.

Decenas de países en desarrollo han preparado estrategias de política REDD+, y algunos incluso han comenzado ya a aplicarlas. Se han iniciado cientos de proyectos REDD+ a nivel local, y las publicaciones de investigadores y otros se cuentan ya por miles.¹ Los donantes han prometido miles de millones de dólares para la financiación de REDD+ (Capítulo 7), y se han creado nuevos programas internacionales, como por ejemplo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, el Programa ONU-REDD y el Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Sin duda sería preciso remontarse a la noción de “desarrollo sostenible” promovida por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED 1987) para encontrar una idea de mayor éxito en el ámbito del medio ambiente y el desarrollo. Aunque el desarrollo sostenible era más bien una aspiración que una serie de acciones concretas, comparte con REDD+ el atractivo de significar cosas distintas para diferentes personas. La vaguedad –o amplitud– de la idea es, en nuestra opinión, parte de la razón de su éxito.² Por otra parte, y como sucedió con el desarrollo sostenible, el aspecto más interesante de REDD+ en un principio era que prometía ser el tipo de política en que todos ganan, al combinar la reducción en las emisiones de GEI con la reducción de la pobreza y la conservación de la biodiversidad.

3.2.1 REDD+ se percibe como barato, rápido y de gran alcance

Las emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación de zonas tropicales representan el 17 % aproximadamente de las emisiones globales (IPCC 2007a), aunque estudios más recientes sugieren que la cifra podría ser más cercana al 12 %, en parte por el rápido aumento en las emisiones de combustibles fósiles (van der Werf *et al.* 2009). La reducción de las emisiones derivadas de los bosques tropicales podría reducir de manera significativa las emisiones totales; los informes de Stern (2006) y otros convencieron a los responsables de la formulación de políticas de que este enfoque no resultaría caro. Según el informe Stern, la eliminación de la mayor parte de la deforestación costaría únicamente, de media, entre uno y dos dólares por tonelada de CO₂, lo que resulta una opción de mitigación nada cara en comparación con la mayoría de las restantes opciones. Aunque estas estimaciones han sido criticadas y existen otras con costos más elevados (por

1 Una búsqueda académica en Google arroja cerca de 18 000 publicaciones sobre REDD+ (consultado el 6 de marzo de 2012).

2 “(L)as ideas de mayor éxito en el ámbito de las políticas no son las más sólidas desde una perspectiva analítica, sino las más maleables, es decir, aquellas susceptibles de ser interpretadas para ajustarse a distintas perspectivas, por lo que logran el consenso al aportar significados distintos a diferentes audiencias” (McNeill 2006).

ejemplo Kindermann *et al.* 2008), se creó la impresión generalizada de que REDD+ sería una opción barata.

Por otra parte, la opción REDD+ también ha sido percibida como fácil y rápida de implementar, y por ello ha resultado atractiva para toda una serie de actores distintos. En su discurso ante la COP13 con motivo de la presentación de la Iniciativa Internacional de Clima y Bosques de Noruega, Jens Stoltenberg, primer ministro noruego, afirmó que “con medidas efectivas contra la deforestación podemos lograr grandes reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero, de forma rápida y a bajo coste. La tecnología es bien conocida, lleva miles de años con nosotros: todo el mundo sabe cómo no talar un árbol.”³

3.2.2 REDD+ representaba un enfoque innovador

En un primer momento, la característica fundamental de REDD+ era la utilización de incentivos económicos para modificar el comportamiento de los usuarios de los bosques: la conservación de los bosques se tornaría más beneficiosa que la tala de esos mismos bosques gracias a los pagos por servicios ambientales o ecosistémicos (PSA). La justificación parece contundente. La captura y almacenamiento del carbono son bienes públicos que brindan los bosques y los propietarios de esos bosques. En la actualidad no existen mercados o mecanismos parecidos que incentiven a los propietarios y usuarios de los bosques para que tengan en cuenta el valor de esos servicios en sus decisiones administrativas. Con un sistema de PSA, los propietarios conservarán los bosques porque al hacerlo generarán mayores ingresos. Este aspecto diferenció notablemente a REDD+ de otras acciones anteriores para la conservación de los bosques (Sunderlin y Atmadja 2009). Un enfoque en función de resultados, en que los pagos se materializarían únicamente después de demostrar resultados, era también una opción de gran atractivo para la mayoría de las fuentes de financiación.

Un segundo aspecto distintivo de REDD+ era la cuantía de fondos disponible, infinitamente mayor que para anteriores esfuerzos de conservación, como por ejemplo el Plan de Acción para los Bosques Tropicales de los años ochenta. Se estimó que las transferencias a los países REDD+ podrían sumar decenas de miles de millones de dólares anuales, según informes bien acreditados (como Stern 2006; Eliasch 2008).

3 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2007-4/Tale-til-FNs-klimakonferanse-pa-Bali.html?id=493899

Por último, REDD+ buscaba reformas y un cambio transformador más allá del sector forestal (Capítulo 2). Se optó por un enfoque nacional amplio⁴ para que fuera posible aplicar políticas extrasectoriales que tendrían un impacto mayor que las puramente sectoriales (Kanninen *et al.* 2007). El enfoque nacional abordaría también la cuestión de las fugas o el desplazamiento de las emisiones, una de las razones principales por las cuales no se incluyó la deforestación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de 2001.

3.2.3 REDD+ resultó atractivo para muchos actores a distintos niveles

Dado que REDD+ aportaría contraprestaciones por la reducción de emisiones, representaba una solución con la cual saldría ganando la mayoría de las personas con un interés adquirido en los bosques: entre otros, los titulares de las tierras y los gobiernos de países REDD+. La percepción era que REDD+ favorecía tanto los objetivos ambientales como los de desarrollo, obviando así la “ley de acero de la política climática”, según la cual siempre que se enfrentan objetivos ambientales y económicos, priman los económicos (Pielke 2010).

Uno de los conceptos básicos del Plan de Acción de Bali (CMNUCC 2007) era que REDD+ debería incluir “incentivos positivos”, algo que muchos interpretaron como la compensación proporcionada por los países del Anexo I a los países no pertenecientes al Anexo I por la consecución de objetivos verificados en la reducción de emisiones de los bosques. REDD+ se ajusta bien, por tanto, a la diferenciación hecha en el Protocolo de Kioto: los países del Anexo I se comprometerían a reducir las emisiones, mientras que los no pertenecientes lo harían de forma voluntaria (mediante lo que recientemente se ha dado en llamar NAMA, o acciones de mitigación adecuadas a nivel nacional, es decir, políticas y actuaciones que los países en desarrollo aplicarán para reducir sus emisiones de GEI). Puesto que había varios países del Anexo I (y en especial Noruega) dispuestos a dedicar a este fin unos fondos relativamente altos, REDD+ sirvió para salvar la brecha existente entre Norte y Sur en las negociaciones climáticas, y cobró mayor importancia en la agenda de la CMNUCC. Aunque fracasaran las negociaciones en otros campos (algo que sucedía con frecuencia), REDD+ pasó a ser el comodín que demostraba que era posible avanzar.

Hasta el día de hoy no ha sido posible utilizar los créditos REDD+ como contraprestación para cumplir las obligaciones de reducción de emisiones de los países del Anexo I. Pero la posibilidad de que esto cambie ha sido un factor motivante de peso, tanto para los países de gran riqueza forestal no pertenecientes al Anexo I (cuya esperanza es recibir flujos de ingresos

⁴ Aunque el enfoque se aplicaría a escala nacional, podría aceptarse como medida temporal un enfoque anidado (Pedroni *et al.* 2007) desde el nivel subnacional.

elevados) como para países pertenecientes al Anexo I que esperan cumplir sus compromisos de reducción de emisiones a un costo menor.⁵

El respaldo facilitado a REDD+ se mantuvo firme, en parte porque seguía estando poco definido. Muchas de las cuestiones difíciles seguían sin resolver, tales como el tema de si la financiación debería compensar a las grandes empresas comerciales responsables de la deforestación o a los grupos indígenas que conservan los bosques. Parecía que, mientras persistiera la definición vaga de REDD+, podrían adaptarse a ella los distintos intereses y las diversas perspectivas. Se acordó, por ejemplo, que los niveles de referencia se basarían en las “circunstancias nacionales”, aunque nadie sabe a ciencia cierta cómo definir el término (Capítulo 16). Asimismo, la definición de REDD+ adoptada por la COP13 (CMNUCC 2007) hace referencia a “la mejora de los reservorios de carbono”: algunas Partes interpretan que la definición incluye las plantaciones (que, según la definición estándar de la FAO, son bosques), mientras que otras interpretan que no es así.

Se puede decir, por tanto, que para muchos actores que se mueven en el ámbito climático, REDD+ parecía la solución ideal, pues iba a proporcionar reducciones en las emisiones de manera rápida y barata, así como oportunidades beneficiosas para todos: transferencias de mayor cuantía para el Sur, contraprestaciones baratas para el Norte y financiación para proyectos de conservación y desarrollo. Pero a medida que REDD+ se fue aplicando y definiendo de manera más precisa, comenzaron a surgir problemas. Mientras la idea de REDD+ siguiera siendo poco precisa, habría una coalición amplia capaz de respaldarla. Pero una idea no resulta efectiva hasta que se pone en práctica, y cuando llega ese momento aparecen intereses poderosos capaces de distorsionarla y debilitarla.

3.3 REDD+ en distintos ámbitos

Como ya se ha dicho, REDD+ ha cambiado notablemente desde su lanzamiento inicial, como idea y también en la práctica. La Figura 3.1 proporciona un sencillo marco para analizar los cambios producidos en REDD+, utilizando el marco de las 4I descrito en el Capítulo 2. En el lado izquierdo de la figura se identifican los cuatro espacios que tienen relevancia para REDD+: negociaciones climáticas de la CMNUCC; ámbito de la ayuda (que incluye el campo de la conservación y cuenta con importantes donantes bilaterales,

5 La excepción fue Brasil, que tuvo sus dudas sobre esta idea desde el principio, en parte por cuestiones de soberanía y más tarde por temor a que los créditos de REDD+ desplazaran las actuaciones de mitigación en los países del Anexo I. Este último aspecto es una preocupación válida si el límite global de emisiones sigue siendo el mismo, pero uno de los principales argumentos para incluir los créditos REDD+ en un mercado global de carbono es que el límite general puede reducirse (Angelsen *et al.* 2012).

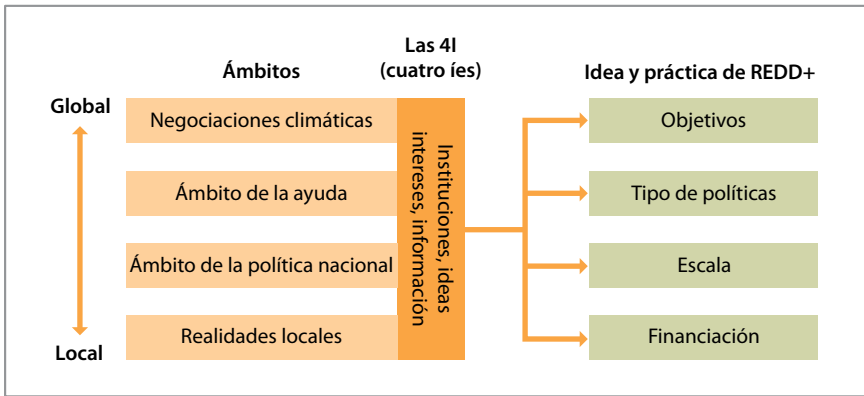


Figura 3.1 REDD+ como idea y práctica emergente

multinacionales y grandes ONG internacionales o BINGO en inglés); y contextos nacionales y locales. Estos dos últimos (el ámbito nacional y el local) se examinan con mayor detalle en los Capítulos 5 y 11, respectivamente.

A continuación se da inicio al análisis de la parte izquierda de la figura, dejando la parte derecha –cambios en objetivos, políticas, escala y financiación en el tiempo– para el apartado 3.4. Hay pocas instituciones que establezcan un vínculo entre los niveles global y local de las políticas y las actuaciones de REDD+, y las que hay son débiles; pero los cuatro ámbitos se encuentran vinculados entre sí de otras maneras. Muchos actores operan en más de un ámbito, y algunos, como es el caso de las BINGO, operan en los cuatro. Los intereses y las ideas de los distintos actores forestales son evidentes, por tanto, en todos los terrenos y a todos los niveles. La información es la moneda de cambio en todos los ámbitos, no solo por lo que respecta a la información técnica, sino también por los conocimientos que los actores seleccionan e interpretan para promover sus intereses respectivos. Las decisiones tomadas a un nivel dado pueden enmarcar y delimitar los discursos, las políticas y las actuaciones a otros niveles; y por tanto los discursos a nivel global, por ejemplo, son ampliamente reproducidos en los debates REDD+ a nivel nacional (ver el Capítulo 5).

Estos debates pueden analizarse en términos de toda una serie de ideologías diversas, como se recoge en el Recuadro 3.1. Aquí, la narrativa ideológica que enmarca posturas y propuestas de REDD+ guarda relación con las perspectivas del medio ambiente mundial de cuatro grupos básicos (según Clapp y Dauvergne 2005): liberales partidarios del mercado, institucionalistas, defensores del medio ambiente y partidarios de una política social “verde”. REDD+ puede interpretarse en el contexto de cada una de estas ideologías, y la falta de acuerdo en la delimitación de REDD+ se entiende con frecuencia como un enfrentamiento entre ellas.

Recuadro 3.1 Papel de las ideologías en la elaboración de la agenda de REDD+

Rocío Hiraldo y Thomas M. Tanner

La negociación y el desarrollo de programas REDD+ han precisado de la participación de una amplia gama de actores. Si bien las agendas políticas y financieras desempeñan una función en el desarrollo de la estructura de REDD+, hay distintas narrativas ideológicas que sustentan las posturas de los diversos protagonistas. La manera en que se enmarca el debate de REDD+ puede justificar una u otra serie de acciones (Leach *et al.* 2010). Se ha sugerido que las narrativas ideológicas predominantes que conforman las posturas y propuestas REDD+ pueden estar relacionadas con cuatro importantes corrientes del pensamiento ambiental a nivel global (según Clapp y Dauvergne 2005).

1. Bosques y crecimiento económico: liberales partidarios del mercado

Los liberales partidarios del mercado prefieren los mecanismos de mercado y perciben los productos forestales como una importante fuente de crecimiento económico y reducción de la pobreza para los países en desarrollo: “Sin concesiones de explotación forestal, la mayoría de las islas exteriores seguirían estando subdesarrolladas” (Ministerio de Asuntos Forestales de Indonesia, citado en Gellert 2005:1351). Es esta visión lo que sirve de base a la opinión que muchas veces se atribuye al Banco Mundial, para bien o para mal: que una mayor participación del sector privado y la utilización de los mercados de carbono son aspectos fundamentales para la sostenibilidad futura de los mecanismos REDD+.

2. Bosques y gobernabilidad: institucionalistas

La ideología de los institucionalistas se centra en los requisitos de instituciones fuertes, buena gobernabilidad y legislación efectiva para proteger tanto el medio ambiente como el bienestar humano. Las principales barreras para la buena gobernabilidad abarcan marcos legales y normativos deficientes, poca capacidad para exigir su cumplimiento, escasez de datos, corrupción y pobres condiciones de mercado para los productos madereros. Esta ideología se manifiesta en algunos programas para mejorar la “preparación” del país para REDD+ y hacer que la participación en el programa dependa de que se cumplan los niveles de gobernabilidad fijados. Un ejemplo es el trabajo del FCPF y el Programa ONU-REDD, el apoyo bilateral de Australia a Indonesia, y el apoyo prestado por Noruega a Brasil, la República Democrática del Congo, Guyana, Indonesia y Tanzania.

3. El valor ecológico de los bosques: “bioecologistas”

La corriente de pensamiento de los bioecologistas se caracteriza por los límites ecológicos y la necesidad de modificar el comportamiento humano para solucionar los problemas ambientales globales. Persigue objetivos ambiciosos para la reducción de emisiones y tasas de deforestación, que

quedan reflejados en las campañas del WWF y Fauna & Flora International. Aunque los ecologistas son contrarios al modelo del escenario habitual, su visión no siempre resulta incompatible con el enfoque de los partidarios del mercado, ya que pueden percibir los mercados de carbono como un medio para lograr una mayor sostenibilidad ambiental. Un ejemplo de iniciativa motivada por la ideología ecologista sería el respaldo de Greenpeace a un Mecanismo para la Reducción de Emisiones por Deforestación Tropical (TDERM por sus siglas en inglés), que es un modelo de fondo híbrido para REDD+ vinculado a los mercados (Parker *et al.* 2009b).

4. Bosques y derechos: partidarios de una política social “verde”

Los partidarios de políticas sociales “verdes” aplican teorías sociales y económicas radicales y sostienen que la sociedad y el medio ambiente no pueden percibirse como entes aislados. Según esta ideología, REDD+ debe equilibrar los objetivos de reducción de emisiones con el bienestar de las comunidades forestales, lo que engloba su participación, sus derechos y sus conocimientos. Esta idea queda resumida en un documento presentado ante la CMNUCC por Amigos de la Tierra Internacional, en el que se afirma que “garantizar los derechos y los intereses de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño de REDD es más que una obligación del Estado. Un enfoque basado en derechos contribuirá también a la efectividad y la permanencia de los programas de REDD” (ATI 2009).

Adaptado de Hiraldo y Tanner (2011b).

3.3.1 Negociaciones climáticas

RED (con una sola D) apareció en el escenario global en la COP11, celebrada en 2005. En esta conferencia se pidió a las Partes que presentaran su visión sobre temas relacionados con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo (UNFCCC 2005). Más concretamente, se pidió al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (OSCAT/SBSTA) de la CMNUCC que presentara un informe en su reunión de diciembre de 2007 (COP13 en Bali, Indonesia). Entretanto, se celebraron diversas reuniones en las que se trataron cuestiones que preocupaban desde tiempo atrás, como las fugas, la permanencia, la adicionalidad y los niveles de referencia, la escala y el monitoreo, reportes y verificación (en Angelsen 2008b y Parker *et al.* 2009b hay un compendio de estos y otros aspectos).

El alcance de REDD+ ha sido un aspecto muy debatido. La degradación de los bosques, representada por la segunda D, quedó incluida en la definición de la CMNUCC de REDD+ en 2007, ya que gran parte de las emisiones de los bosques es causada por su degradación. Pero esa inclusión solo se

consiguió tras una enorme presión, por parte de países de la Comisión de Bosques de África Central, entre otros. Además, se añadieron a la definición de REDD+ tres elementos adicionales para dar cabida a distintos intereses: i) conservación, a petición de países de cobertura forestal alta y deforestación baja y ONG ambientales; ii) manejo sostenible de los bosques, a petición de países con un enfoque de uso activo de sus bosques; y iii) mejora de los reservorios de carbono forestal, a petición de países con reservorios forestales en aumento, como India y China. El debate en cuanto a alcance ha reflejado en gran medida la distinta situación forestal de cada país, y la manera en que cada país podría beneficiarse de un sistema internacional de REDD+.

Además de la participación de las Partes de la CMNUCC, las negociaciones de REDD+ se han caracterizado por una fuerte presencia de ONG y grupos indígenas para los aspectos relacionados con derechos y salvaguardas de grupos locales y pueblos indígenas (Capítulo 17). Las ONG han exigido y –en muchos casos conseguido– estar presentes en las negociaciones, tanto a nivel global como de país. Este hecho ha influido en la definición y el enfoque de REDD+ (por ejemplo, al otorgar importancia al tema de las salvaguardas), y ha servido también para ampliar los objetivos y el alcance de REDD+ (ver más abajo).

El impacto más significativo que hasta la fecha han tenido las negociaciones climáticas sobre REDD+ ha sido quizás lo que *no* han conseguido: más concretamente, no se ha alcanzado un acuerdo climático global que garantice una financiación significativa a largo plazo, por ejemplo mediante un sistema de límites e intercambio (*cap and trade*) con créditos REDD+ como contraprestación. Por todo ello, la financiación obtenida hasta la fecha ha sido menor de lo que esperaba, y su procedencia ha sido principalmente de fuentes distintas al mercado, lo que a su vez ha hecho que los objetivos y el alcance de REDD+ se amplíen aún más.

3.3.2 Ámbito de la ayuda

Igual que pasó en las negociaciones de la CMNUCC, los actores del ámbito de la ayuda han tenido una gran influencia en el desarrollo de REDD+. En este ámbito la mayor parte de los flujos de fondos se deciden mediante acuerdos bilaterales, a través de agencias multilaterales y gracias al trabajo de grandes ONG, que también predominan en los proyectos piloto de REDD+ (ver el Capítulo 12).

Han surgido diversas iniciativas propuestas por las agencias multilaterales. El FCPF, que empezó a funcionar en junio de 2008, ha creado un marco de referencia y un proceso normativo para los países participantes, marco y proceso que les ayudan a prepararse para la tercera etapa de REDD+ con incentivos económicos en función de resultados. En la actualidad hay 37

países que reciben ayudas del FCPF.⁶ El Programa ONU-REDD se inició en septiembre de 2008. Es una colaboración entre la FAO, el PNUMA y el PNUD cuya finalidad es ayudar a los países en vías de desarrollo a elaborar y poner en marcha estrategias nacionales de REDD+. A día de hoy, son 14 los países que reciben ayuda del Programa ONU-REDD con destino a sus programas nacionales.⁷ El FIP aporta fondos para incrementar la financiación de proyectos e inversiones identificados por las estrategias nacionales de REDD+.

Además de la financiación de agencias multilaterales, existen también varias iniciativas bilaterales. Noruega es la principal fuente, con mucho, de fondos para iniciativas de este tipo, puesto que ha suscrito acuerdos de mil millones de dólares con Brasil (2009) e Indonesia (2010). Pese a haber manifestado el compromiso de fomentar la coherencia entre donantes, como por ejemplo mediante la declaración de Busan,⁸ los donantes que aportan fondos para REDD+ muchas veces adoptan sus propios procedimientos y prácticas.

Después de la decepción que supuso la COP15 celebrada en Copenhague, la asociación multilateral REDD+ fue creada en mayo de 2010 para servir como “plataforma provisional con el fin de que sus países socios extiendan sus actuaciones y amplíen los fondos para iniciativas de REDD+.”⁹ La intención era proporcionar un espacio informal para el debate, mejorar la coordinación entre donantes, mantener el impulso de REDD+ y quizás también resolver temas pendientes. No obstante, los conflictos habituales han llegado a afectar también a este foro.

Al pasar a moverse en el ámbito de la ayuda, REDD+ ha tenido que contender con factores como la diversidad de actores, objetivos múltiples y modelos de ayuda al desarrollo que caracterizan este ámbito, aspecto que se volverá a tratar en el apartado 3.4.1.

3.3.3 Ámbito de las políticas nacionales

REDD+ ha generado un debate activo en algunos países beneficiarios (Capítulo 5), y también importantes desacuerdos. La mayoría de los gobiernos parecen tener una actitud positiva, pero una minoría, entre los que destaca Bolivia después de 2009, no la tienen. Los países REDD+ han recibido un apoyo externo considerable, y las agencias multilaterales y países donantes han

6 <http://www.forestcarbonpartnership.org>, consultado el 3 de abril de 2012.

7 www.un-redd.org, consultado el 3 de abril de 2012.

8 Cuarta conferencia de alto nivel sobre la efectividad de la ayuda, Busan. Diciembre de 2011, ver <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>

9 <http://reddpluspartnership.org/en/>

pasado a ser, de hecho, actores políticos en los escenarios nacionales, pese a que en ocasiones no quieren reconocerlo.¹⁰

Suponiendo que los costos de oportunidad y de otro tipo fuesen compensados en su totalidad, en principio las acciones REDD+ serían beneficiosas para todos. En la práctica es poco probable que esto suceda: los diversos mecanismos de reparto de beneficios previstos (Capítulo 8) no pueden garantizar que no habrá perdedores. De hecho, tanto a nivel nacional como local, la percepción generalizada es que REDD+ dificulta el crecimiento económico (Capítulo 11). Actores económicos y políticos de gran poder que participan en operaciones de agricultura comercial, industria maderera y minería ven en REDD+ una amenaza para sus intereses (Brockhaus *et al.* 2012). Aún es demasiado pronto para juzgar la manera en que los intereses por que todo siga igual afectarán al diseño y la implementación de las políticas nacionales de REDD+, pero las recientes polémicas en torno a la moratoria sobre la conversión de los bosques en Indonesia y el código forestal de Brasil sugieren que puede quedar menoscabada una de las ideas básicas de REDD+: que se puede lograr un cambio transformador con reformas sustanciales en las políticas nacionales que modifiquen los incentivos subyacentes. Si así sucediese, REDD+ podría quedar relegada a políticas del sector forestal y proyectos locales de menor incidencia.

3.3.4 Realidades locales

A pesar de que ha habido un intenso debate sobre REDD+ a nivel global, los avances locales han sido relativamente lentos. Incluso los proyectos piloto, que comenzaron a pequeña escala y casi siempre con la participación de ONG, están tardando más de lo esperado en ponerse en marcha, como ha constatado el GCS de CIFOR (Capítulo 10). Ello se ha debido en parte al difícil reto de clarificar lindes y refrendar títulos de propiedad de tierras (Capítulo 9). La promulgación de nuevas leyes y, en los casos necesarios, la creación de instituciones nuevas, está llevando su tiempo, y como consecuencia de ello la etapa siguiente (de ampliación) se ha visto retrasada.

Las comunidades locales suelen tener una visión positiva de REDD+, por la expectativa de que podría generarles ingresos. No obstante, las constataciones que se presentan en el Capítulo 11 sugieren que la impresión generalizada que tienen es que REDD+ es una iniciativa para la conservación de los bosques. Es notable su incertidumbre con respecto a la magnitud y la modalidad de los beneficios que generará REDD+: por lo general, no hay una política nacional consensuada sobre cuándo, cuánto y por qué medios se transmitirán los fondos

¹⁰ Pese a ser reacia a REDD+, Bolivia está adoptando medidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación, y por tanto para poner en marcha actuaciones de REDD+, aunque bajo una denominación distinta.

a las personas locales. Los proyectos piloto pueden efectuar pagos, pero no hay garantía alguna de que este precedente se mantendrá en el futuro. Aunque la verificación por terceras partes muchas veces requiere el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades locales (ver el Capítulo 17), en muchos casos la pregunta básica –¿consentimiento para qué?– queda sin respuesta. En tanto los gobiernos nacionales no definan qué pagos u otros beneficios recibirán las personas locales (si es que reciben alguno), el CLPI parecerá una condición previa imposible de satisfacer. Hay un riesgo sustancial de que las altas expectativas creadas al nivel local no se hagan realidad, lo que causaría decepción con respecto al programa, y quizás incluso su rechazo.

En resumen, son inciertos los beneficios que REDD+ brindará al nivel local, en el cual afecta directamente a las personas en sus medios de vida. Una de las muchas posibilidades es que las personas locales se beneficien tanto por la salvaguarda de sus derechos sobre los bosques como por la percepción de que van a recibir una contraprestación económica significativa por los resultados obtenidos en la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques. En el otro extremo (y en el peor de los casos que temen algunas poblaciones y grupos defensores de los derechos indígenas), está la posibilidad de que los pagos, si llegan, sean escasos; y que incluso podrían perder sus derechos tradicionales sobre los recursos forestales.

3.4 Evolución de REDD+: cuatro tendencias clave

Tras un amplio consenso inicial en torno a la idea de REDD+, este concepto se ha ido adaptando y reconfigurando como consecuencia de conflictos de interés que han venido surgiendo y la ausencia de un nuevo acuerdo internacional sobre el clima. Este apartado se centra en cuatro tendencias clave en la evolución de la idea de REDD+ y en la forma como ha cambiado con respecto a objetivos, políticas, escala y financiación desde que REDD+ entró a formar parte del debate global sobre el clima en 2005.

3.4.1 De objetivo único a objetivos múltiples

El objetivo último de la CMNUCC, tal como estipula su Artículo 2, es “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático” (CMNUCC 1992). En un principio, este era también el objetivo de REDD+. Después de 2005 se añadieron otros objetivos, como la protección de la biodiversidad y la reducción de la pobreza y mejora de medios de vida locales. Desde entonces se han añadido aún más “cobeneficios”: potenciación de los derechos indígenas, mejora de la gobernabilidad y mayor capacidad para la adaptación climática. REDD+ está obteniendo, además, una vinculación a la agenda agricultura-clima cada vez mayor. Por tanto, ha pasado de tener un único objetivo a tener objetivos múltiples. Muestra de ello es el

título en tono irónico de un acto paralelo de REDD+ durante la COP17 de Durban que se celebró en diciembre de 2011: “El carbono como cobeneficio”.

Los esfuerzos por incluir la biodiversidad en REDD+ los han realizado mayoritariamente las grandes ONG que trabajan en pro de la conservación. Aunque los objetivos climáticos y de biodiversidad tienen muchos puntos en común (Strassburg *et al.* 2010), los nuevos flujos de fondos para los proyectos de REDD+ también brindan la oportunidad de financiar las actividades de conservación ya en curso (con las modificaciones precisas). La inclusión en REDD+ de objetivos de desarrollo ha venido impulsada por diversas fuentes. Las ONG de desarrollo han desempeñado en REDD+ un papel parecido al de las ONG ambientales en las negociaciones sobre biodiversidad. Por otra parte, la mayoría de los fondos de REDD+ provienen de los presupuestos de ayuda, cuyos objetivos principales son el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Son muchos los que temen que REDD+ se está sobrecargando de buenas intenciones, y que esto irá en detrimento de su efectividad. Compartimos esta preocupación, pero afirmamos también que la clave del éxito de REDD+ en última instancia dependerá de que se logre una combinación adecuada de los objetivos de conservación y de desarrollo, para así conseguir un desarrollo sostenible. Si ha de tener éxito, REDD+ deberá obtener buenos resultados en ambos objetivos, tanto en el ámbito de la política nacional como en la implementación a nivel local (Capítulos 2, 5 y 11).

3.4.2 ¿De PSA a políticas más amplias y de ahí a políticas y proyectos forestales?

En un principio, la visión de REDD+ era un sistema PSA a múltiples niveles (Angelsen y Wertz-Kanounnikoff 2008), lo que ofrece ventajas de importancia crítica. Los incentivos son importantes y directos (Wunder 2005). Dado que los PSA son voluntarios, los usuarios de los bosques únicamente optarán por la conservación si los beneficios netos derivados de esta son mayores que los que se obtendrían por la explotación de esos mismos bosques; con lo cual, al menos en teoría, queda garantizada una situación en que todos ganan al nivel local.

Para crear un mercado de servicios ambientales hay cuatro requisitos previos esenciales: la existencia de un bien o servicio cuantificable, compradores, vendedores y un mercado con sus normas y su reglamento (ver el Recuadro 3.2). Estas condiciones aún no se dan en la mayoría de países REDD+: el bien activo o servicio es difícil de cuantificar, los vendedores no están bien definidos, no existen grandes compradores y no se han determinado las reglas del juego. El diseño y la aplicación de un sistema que premie de forma directa las reducciones (y las absorciones) de emisiones por parte de personas privadas, hogares o grupos sigue siendo, por tanto, una barrera de consideración.

Además de los muchos aspectos prácticos que dificultan la implementación de un sistema de PSA, también ha habido oposición por motivos ideológicos. Al apoyarse en una tradición que se remonta a Polanyi (1944), REDD+ ha recibido críticas por ser un ejemplo de la privatización y comercialización cada vez mayor a que estamos sometiendo la naturaleza (Lohmann 2012:85). Para algunos, el PSA representa un sistema de “capitalismo en los bosques”¹¹ que podría permitir que grupos de élite definieran los derechos de carbono y el reparto de beneficios.

Aunque es posible que este temor no esté del todo justificado, es evidente que REDD+ tiene algo de paradoja. Su finalidad es reducir la pobreza y mejorar las vidas de las personas pobres, compensándolas por reducir las emisiones de carbono. Sin embargo, en la práctica son los grandes actores comerciales, y no las personas pobres, quienes son responsables de la mayor parte de la deforestación (Rudel 2007). Por tanto, el grueso de la financiación debería ir destinado, si se cumple el principio básico de REDD+, a empresas y personas que no son pobres. No obstante, las observaciones iniciales en relación con las políticas de REDD+ parecen indicar que los grandes actores comerciales no recibirán contraprestaciones por el total de sus costos de oportunidad; las primeras lecciones extraídas de programas de PSA sugieren que el sesgo, si lo hay, es a favor de las personas pobres (Bond *et al.* 2009).

En los proyectos diseñados se ha adoptado un modelo híbrido (Capítulo 10), en el cual los pagos (del tipo que sean) entregados a las poblaciones locales constituyen tan solo uno de los diversos elementos que integran su estrategia. Al nivel nacional, hace ya tiempo que se reconoció la necesidad de que REDD+ vaya más allá del PSA para abarcar toda una serie de políticas. Este es el mensaje central de un libro anterior de CIFOR, “La implementación de REDD+” (Angelsen *et al.* 2009), que diferenciaba entre tres conjuntos generales de políticas cuya finalidad era crear incentivos para la conservación de los bosques:

1. Políticas que afectan a la *renta agrícola*, es decir, la rentabilidad de la conversión de los bosques, como subvenciones e impuestos agrícolas, cambios tecnológicos e infraestructura.
2. Políticas que regulan la *renta de los bosques* y la captura de esa renta por los usuarios de los bosques a través de programas como el PSA y el manejo forestal comunitario.
3. *Regulación directa*, mediante la creación y aplicación de áreas protegidas, planificación del uso de la tierra y políticas sobre concesiones.

Algunas de estas políticas entran en conflicto con otros objetivos, entre ellos el aumento de la producción agrícola y la seguridad alimentaria, y por tanto son difíciles de implementar, por motivos políticos (Angelsen 2010b). Por

11 Frase rotulada en chapas observadas en reuniones sobre el clima.

Recuadro 3.2 Requisitos previos para los mercados de créditos REDD+

La existencia de un mercado de créditos REDD+ (o sistema de PSA para la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques) se fundamenta en cuatro pilares básicos:

Un producto cuantificable. Los productos o servicios con los cuales se comercia en los mercados de carbono son las reducciones de emisiones. La reducción de emisiones se define como la diferencia entre las emisiones reales y una línea de base del escenario habitual. Por tanto, en el producto hay que tener en cuenta dos aspectos: i) las emisiones reales deben ser medidas, reportadas y verificadas; y ii) se debe determinar un valor de referencia mediante una línea de base del escenario habitual para que el proveedor de los servicios pueda cuantificar el impacto de las actuaciones de REDD+ en las emisiones o las absorciones. Además, las partes podrán acordar un punto de referencia para los pagos con independencia de la línea de base del escenario habitual, en función de criterios sobre uso efectivo y eficaz de unos fondos REDD+ limitados o responsabilidades diferenciadas (Capítulo 16).

Un número determinado de vendedores (proveedores de servicios). ¿Quiénes son los proveedores de servicios? Y más concretamente, ¿quién ostenta los derechos para vender reducciones de emisiones de los bosques? En un sistema de PSA ideal, los propietarios de los bosques son los vendedores, y quedarán definidos en la legislación nacional. Aunque esto suscita importantes preguntas con respecto al reparto de beneficios (Capítulo 8), al menos el concepto es sencillo. Pero los aspectos más complejos surgen cuando REDD+ se implementa a nivel nacional por medio de una serie de políticas amplias, como la creación de áreas protegidas o la moratoria sobre los cambios en el uso de la tierra en Indonesia (Recuadro 2.1). ¿Quiénes tienen el derecho a recibir pagos internacionales por las reducciones en las emisiones: el pequeño agricultor y la empresa de aceite de palma que han dejado de percibir ingresos, las agencias que implementan la política, o la sociedad en general?

Un número determinado de compradores. Los compradores de créditos REDD+ tendrán su origen en tres grupos principales: i) la financiación pública, que incluye la ayuda al desarrollo, en un sistema en función de resultados; ii) la financiación privada voluntaria, como los mercados voluntarios, que engloba las compras por responsabilidad social corporativa; y iii) las entidades públicas o privadas que compran créditos REDD+ para cumplir con las normas sobre cuotas de emisiones, utilizando REDD+ como compensación. Hasta el día de hoy, la financiación de REDD+ ha sido del tipo i), mientras que el potencial para la financiación a gran escala recae principalmente en el tipo iii) (Capítulo 7).

Instituciones de mercado ya establecidas. Las bases legales de un mercado de carbono o de PSA emanan de las reglas y normativas. Las instituciones son necesarias para gestionar el flujo de información sobre cambios en las reservas de carbono y los flujos económicos para premiar estos cambios. Para que el sistema funcione se necesitan dos instituciones: un órgano independiente para verificar o certificar las reducciones en las emisiones, junto con un mecanismo y una autoridad para gestionar los flujos económicos de REDD+ que incentivan y compensan esos cambios. Estos organismos deben tener cierto grado de autonomía con respecto al gobierno, para garantizar su objetividad y transparencia. La creación de canales fiables para la financiación internacional lleva tiempo y es delicada desde el punto de vista político, aspectos que tal vez explican el hecho de que REDD+ tenga a la vez un déficit de financiación y un problema de pagos (Capítulo 7).

otra parte, incluso si los beneficios netos para la sociedad son positivos, estas reformas de políticas producirían tanto ganadores como perdedores, y serían los posibles perdedores los que tendrían el poder suficiente para bloquearlas (Capítulo 5).

Parece que es demasiado pronto para predecir las políticas REDD+ por las que se decantarán los países a nivel nacional. Nuestras primeras observaciones sugieren un marcado énfasis en fortalecimiento de las instituciones locales, fomento de la participación y garantía de los derechos, intensificación agrícola y planificación del uso del suelo, con políticas de concesiones y áreas protegidas. Los programas de PSA aún están en fase experimental y se desarrollan a escala local, con algunas excepciones notables en ciertos países de América Latina que son anteriores a REDD+ (ver, por ejemplo, Kaimowitz 2008).

En resumen, la idea inicial era que REDD+ funcionara principalmente sobre la base de PSA. Aunque la mayoría de los proponentes a nivel local desean implementar el PSA o sistemas parecidos, estos sistemas pueden adoptar la forma de programas generales de pagos –en lugar de incentivos concretos– para usuarios individuales por reducir la deforestación y la degradación de los bosques. También se pedían reformas de las políticas nacionales, pero este tipo de reformas son polémicas, y los posibles perjudicados tienen el poder suficiente para bloquearlas. Hay tendencias alentadoras, entre ellas la integración de las agendas de agricultura y silvicultura y la inclusión de REDD+ en la planificación de un desarrollo bajo en carbono, pero también existe el riesgo de que el resultado final sea unas cuantas políticas limitadas a situaciones en que todos ganan y un enfoque restringido a políticas para el sector forestal y proyectos locales.

3.4.3 De enfoque nacional a enfoque de proyectos: ¿y vuelta atrás?

Una de las principales premisas de RED(D) en que se asentó su lanzamiento inicial fue su claro enfoque nacional y no subnacional. La mayoría de las primeras propuestas presentadas por los distintos países a la CMNUCC apoyaban este enfoque (Guizol y Atmadja 2008), no solo por razones de soberanía, sino también porque se pensaba que los planteamientos nacionales eran más efectivos (apartado 2.2). REDD+ se veía como un cambio significativo con respecto a las actuaciones de conservación anteriores, que se basaban en proyectos: a partir de ahora, los gobiernos de cada país iban a ser los actores que liderarían la conservación de los bosques.

Hasta ahora (aunque aún es pronto para estar seguros), REDD+ no ha logrado ese cambio. Gran parte de la financiación de REDD+ ha sido asignada a iniciativas locales y subnacionales. Esto puede explicarse por varios factores. En primer lugar, como se ha dicho antes y se explica en el Capítulo 5, las reformas al nivel nacional suelen llevar aparejadas situaciones en que algunos ganan y otros pierden, y los que pierden pueden ser grupos de gran poder. En segundo lugar, la perspectiva de compromisos sustanciales por parte de los donantes creó presión para que se realizara rápidamente la entrega de fondos, lo que se unió a la buena disposición por parte de las ONG de conservación y desarrollo a poner en marcha proyectos (cuya financiación sigue siendo el sustento básico de las ONG, pese a su notable participación en debates sobre políticas). En tercer lugar, los donantes prefieren financiar proyectos o programas concretos más bien que reformas de políticas, pues así resulta más difícil hacer un seguimiento de los fondos en cuestión y el uso final a que se destinan (ver el Capítulo 13).

No obstante, las conclusiones iniciales extraídas del proyecto GCS de CIFOR parecen apuntar a que este cambio de enfoque nacional a enfoque de proyectos no perdurará. Los proyectos REDD+ están constatando, como ya lo hicieran otros muchos antes, que la actuación efectiva sobre el terreno se ve impedida o limitada por políticas e instituciones nacionales. Un claro ejemplo es el caso de la tenencia, que se analiza con detalle en el Capítulo 9. Por tanto, se seguirán promoviendo las reformas a nivel nacional, y cabe esperar que se actúe para permitir una mayor vinculación entre las actividades subnacionales y el diseño de las políticas nacionales.

3.4.4 Financiación: de fuentes de mercado a fuentes internacionales públicas y aportaciones nacionales

En sus propuestas presentadas a la CMNUCC en 2007-2008, la mayoría de los países abogaron por un enfoque de financiación doble: financiación a corto plazo en el caso de fondos públicos para la construcción de capacidades,

y financiación a largo plazo procedente de los mercados para los pagos en función de resultados (Guizol y Atmadja 2008). El Plan de Acción de Bali de 2007 era, en opinión de sus actores principales, un plan para que REDD+ pasara a formar parte de un acuerdo global sobre el clima en el cual los créditos REDD+ podrían utilizarse como contraprestaciones en un sistema global de tipo de límites e intercambio. La COP15 que se celebró en Copenhague en 2009 no logró ese acuerdo. En abril de 2009, por invitación del príncipe Carlos de Inglaterra, se reunieron 21 mandatarios mundiales para crear el Grupo de Trabajo Informal sobre Financiación Transitoria de REDD+ (IWG-IFR 2009). Esta iniciativa fue una respuesta directa a la necesidad de recabar fondos para REDD+ “hasta que el mercado de carbono se pueda hacer cargo”, en palabras de uno de los participantes en el proceso a uno de los autores de este capítulo. Por aquél entonces se pensaba que esto sucedería para 2013, pero la Plataforma de Durban (COP17) sugiere que no va a ser realidad antes de 2020.

El motivo principal de este retraso en la financiación de mercado para REDD+ es la falta de un acuerdo global sobre el clima que incluya los créditos de REDD+, bien como mecanismo de compensación o de manera indirecta mediante, por ejemplo, la subasta de cuotas de emisión con la finalidad de generar ingresos para un fondo global REDD+. De los dos grandes mercados de carbono posibles, el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones excluye a REDD+, y aún está por crearse un mercado de carbono en EE UU. Sin embargo, otros mercados de carbono regionales más pequeños podrían paulatinamente proporcionar algunos fondos para REDD+ (Capítulo 7).

La financiación por parte del mercado es un tema polémico, especialmente cuando los créditos REDD+ se utilizan como compensación (es decir, para permitir que un país o empresa los contabilice como parte de la reducción de emisiones a que está obligado). Las objeciones a este tipo de financiación han sido en parte ideológicas, por cuanto no parece moralmente correcto pagar a otros para que podamos seguir contaminando. Una preocupación relacionada es la saturación del mercado, es decir, que los créditos REDD+ baratos pudieran reducir el precio del carbono en el mercado y desplazar la mitigación en los sectores de combustibles fósiles. Uno de los grandes retos es regular el ritmo a que se introducen los créditos REDD+ en los mercados de carbono mediante un ajuste del límite general de forma paralela (Angelsen *et al.* 2012).

Ha habido, asimismo, grandes expectativas en cuanto a la financiación privada, aunque también se basaron en supuestos poco fundados. La financiación privada puede ser de tres tipos: i) responsabilidad social corporativa; ii) inversiones para generar beneficios; y iii) compensaciones para cumplir con las normativas vigentes. La cuantía de la financiación de REDD+ procedente de la responsabilidad social corporativa ha sido escasa, y mucho menor de lo que parecería indicar la publicidad promovida por los medios y los responsables

de relaciones públicas. Los mercados voluntarios gozan de una salud relativamente buena, pero su valor total es insignificante y seguramente seguirá siéndolo (Díaz *et al.* 2011). Es posible que existan oportunidades comerciales rentables que eviten la deforestación y la degradación de los bosques, como pueden ser los usos no consumistas de bosques (por ejemplo, el ecoturismo) o productos ecológicos (como el café cultivado a la sombra), pero no son resultados fáciles de conseguir. La principal fuente potencial de financiación privada es la compensación; pero, como ya se ha dicho, para que sea posible es necesario que antes se establezcan límites estrictos en las emisiones y que haya compensaciones a través de REDD+.

Por tanto, el grueso de la financiación internacional para REDD+ a corto y medio plazo debe provenir de fuentes públicas de los países del Anexo I. Dos terceras partes de la financiación pública internacional obtenida hasta la fecha han procedido de la ayuda al desarrollo, a través de canales bilaterales y multilaterales (ver un desglose general de las fuentes de financiación en el Capítulo 7).

Además de los cambios en enfoque (al pasar de los mercados al sector público), el segundo avance importante en las ideas de financiación de REDD+ es el cambio de Norte a Sur, de países del Anexo I a países no pertenecientes al Anexo I. El Plan de Acción de Bali (CMNUCC 2007) destacó el hecho de que REDD+ se basa en “los planteamientos de sus políticas y sus incentivos positivos [...]”; muchos interpretaron esto último como una compensación total para los países en desarrollo, lo cual es muy distinto de lo estipulado por la Plataforma de Durban (CMNUCC 2011d), que decidió “[...] iniciar un proceso para el desarrollo de un protocolo, otro tipo de instrumento legal o un resultado consensuado con fuerza legal en el marco de la CMNUCC *de aplicación a todas las Partes* [...]” (el destacado en *italica* es nuestro). Esta decisión podría marcar un punto de inflexión en las negociaciones sobre el clima, y también para REDD+. El hecho de que REDD+ haya pasado de ser básicamente un sistema de pagos de Norte a Sur a cambio de reducciones en las emisiones de los bosques, a ser un sistema en que se considera que la responsabilidad es compartida, se debe a una serie de factores.

Para empezar, la distinción entre países del Anexo I y países no pertenecientes al Anexo I ya no tiene validez. Un gran número de países no pertenecientes al Anexo I gozan hoy de ingresos per cápita mayores que los del país del Anexo I más pobre. China, país no incluido en el Anexo I, es ya cabeza de lista en cuanto a emisiones de GEI, y otros muchos países no pertenecientes al Anexo I tienen emisiones per cápita más elevadas que los países del Anexo I con emisiones más bajas (AIE 2011). La mayor parte del crecimiento futuro de las emisiones se deberá a países no pertenecientes al Anexo I de ingresos medios y rápido crecimiento, y existen pocas posibilidades de que se cumpla el objetivo de limitar el aumento global de la temperatura a dos grados centígrados sin

el compromiso firme de estos países. En segundo lugar, muchos países de ingresos medios han adoptado compromisos y desarrollado estrategias para reducir las emisiones, en comparación con el escenario habitual.¹² REDD+ se está sumando a estas estrategias nacionales de desarrollo bajo en carbono. En tercer lugar, es poco probable que los mecanismos internacionales sean capaces de compensar a los países en desarrollo por la totalidad de sus costos de REDD+. No es cuestión únicamente de un déficit de financiación, sino de falta de disposición, tanto a nivel nacional como internacional, para compensar plenamente a las grandes industrias por los ingresos que dejan de percibir al cesar sus explotaciones forestales habituales. Una gran parte de los costos de oportunidad de REDD+, en caso de tener éxito, correrá a cargo de los productores de aceite de palma y de soja, por ejemplo. En cuarto lugar, REDD+ no tendrá éxito si no hay un compromiso firme por parte de los países REDD+.

Puede decirse, pues, que muchos de los costos de REDD+ tendrán que recaer en los actores nacionales, incluidos los distintos niveles de gobierno, responsables de la planificación e implementación de REDD+, y quizás también del pago de compensaciones por las oportunidades perdidas. Por otra parte, es probable que haya actores nacionales que no se vean compensados por sus costos de oportunidad, como por ejemplo las agroindustrias y las empresas mineras.

3.5 ¿Por qué importa que REDD+ haya cambiado?

Se han producido cambios significativos en REDD+ por tres razones principales. En primer lugar, ha habido un proceso de aprendizaje y maduración. Algunas de las primeras ideas demostraron no ser factibles, como la creación rápida de sistemas de PSA capaces de incentivar y compensar a los usuarios de los bosques por la totalidad de las reducciones de emisiones. Pero el entusiasmo inicial que despertó REDD+ se basaba en estas ideas, y ese optimismo, que rayaba quizás en la ingenuidad, podría haber llevado a la formación de nuevas coaliciones y la aportación de soluciones innovadoras para problemas climáticos acuciantes.

En segundo lugar, se esperaba que REDD+ pasara a formar parte de un acuerdo internacional sobre el clima que movilizaría cantidades importantes de financiación a través de los mercados de carbono. Ese escenario se ha retrasado hasta por lo menos 2020, lo que significa que la financiación internacional de REDD+ puede no llegar nunca a la escala esperada en un principio. Como consecuencia de ello, las políticas de REDD+ tendrán que reflejar necesariamente el hecho de que la compensación total será demasiado cara y que la mayoría de la financiación internacional a corto y medio plazo tendrá

12 <http://www.unep.org/climatepledges/>

que provenir de los presupuestos de ayuda, que tienen sus propios objetivos y su propia lógica, así como de fuentes internas de cada país.

La tercera razón es que hay dos fuerzas que han modificado la idea de REDD+: los intereses por que todo siga igual han presentado una fuerte oposición a las reformas de las políticas y han limitado el margen de maniobra para la acción. Al mismo tiempo, los partidarios de REDD+ han demostrado tener unos intereses tan dispares que se han tenido que reconfigurar los fines y los medios de REDD+. Algunas ONG, por ejemplo, han respaldado a REDD+ con la finalidad principal de garantizar los derechos a la tierra de las poblaciones indígenas.

REDD+ no es una idea uniforme ni ha sido claramente definida. Si realmente estuviese cimentada en el mercado, se habría logrado una definición consensuada: tanto compradores como vendedores tendrían, necesariamente, una comprensión común y un producto estándar para el comercio. Como no es así, el significado de REDD+ puede interpretarse de distintas maneras, y por tanto es objeto de una negociación continua impulsada por distintos intereses a nivel local, nacional e internacional. Es posible que los países ricos tengan interés en alcanzar un acuerdo con respecto a lo que REDD+ debería lograr, pero el proceso para llegar a ese acuerdo presenta fallos. Es posible también que los países que reciben pagos por reducir sus emisiones tengan interés en que no se llegue a un acuerdo consensuado: desde luego, poseen cierto poder, unos más que otros, para determinar cómo se pone en práctica REDD+. En tanto uno o más países ricos (o fundaciones o empresas) estén dispuestos a asignarles fondos para que reduzcan las emisiones, ¿por qué han de consensuar una práctica común para todos?

Todo esto, ¿a dónde nos lleva? REDD+ parece haberse despojado de algunas de las características que lo hicieron novedoso y que tantas esperanzas generaron en un principio. Ahora corre peligro su característica fundamental de pagos en función de resultados y reformas a nivel nacional, y podría pasar a convertirse en un modelo más de ayuda al desarrollo para apoyar proyectos convencionales de manejo forestal con una amplia gama de objetivos. La pregunta más básica sigue sin respuesta: ¿puede REDD+ reducir de manera significativa las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques? ¿Qué es lo que se necesita para que sea una iniciativa distinta de las anteriores?