

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.



Los proyectos REDD+ como combinación de enfoques convencionales y nuevos para la conservación de los bosques

William D. Sunderlin y Erin O. Sills

- La mayoría de los proyectos de REDD+ subnacionales aspiran a combinar el enfoque de proyecto integrado de conservación y desarrollo (PICD) con los pagos por servicios ambientales (PSA).
- En condiciones de incertidumbre de políticas y mercados, esta estructura híbrida permite a los responsables asentar los proyectos rápidamente, con el planteamiento de PICD como opción de respaldo si los PSA no llegan a materializarse.
- No obstante, esta estructura híbrida supone un reto, pues el enfoque de PICD muchas veces no ha producido los resultados esperados, y en las consultas con las partes interesadas a nivel local los responsables de proyectos tienden a conceder más importancia a los PICD y menos a los PSA, con consecuencias posiblemente negativas en cuanto a efectividad y equidad.

10.1 Introducción

REDD+, en una definición amplia, es un término que engloba “actuaciones locales, nacionales y globales que reducen las emisiones de la deforestación y

la degradación de los bosques, y que aumentan las reservas de carbono forestal en los países en desarrollo” (Angelsen 2009a:2). Como apuntaron Sills *et al.* (2009), REDD+ con frecuencia se concibe de manera más limitada, como un sistema de pagos condicionados en función del desempeño. Estos pagos pueden aplicarse a diversas escalas, desde el nivel de los gobiernos nacionales hasta los hogares. En este Capítulo se analizan los atributos e intervenciones clave de REDD+ a nivel de proyecto. Los resultados demuestran que los proyectos presentan, en su mayoría, una combinación de estrategias de tipo más tradicional de conservación de los bosques y pagos en función del desempeño, o pagos por servicios ambientales (PSA).¹

REDD+ pasó a integrarse en la agenda mundial de mitigación en 2007, en la COP 13 de la CMNUCC. Aunque en ese momento no existían proyectos con la denominación de REDD+, ya había antecedentes de proyectos que habían evitado la deforestación, muchos de los cuales se iniciaron tras la negociación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) (Caplow *et al.* 2011). Ahora hay ya más de 200 proyectos subnacionales en fase de diseño o de implementación (Kshatriya *et al.* 2011).

Entre estos proyectos de REDD+ hay muy pocos que realmente han efectuado pagos en función del rendimiento. Las acciones para introducir incentivos condicionales en los proyectos se han visto dificultadas por tres factores principales: i) desarrollo lento de las estructuras internacionales bajo la CMNUCC, junto con una falta de acuerdo sobre el mecanismo de financiación y movilización de fondos; ii) retrasos en la creación de un mercado sólido de carbono forestal; y iii) políticas nacionales que aún carecen de una armonización suficiente con los objetivos de REDD+ (ver el Capítulo 5).

En este Capítulo se describe la estructura híbrida que está surgiendo en REDD+ a nivel de proyecto. Muchos proyectos combinan elementos de proyectos integrados de conservación y desarrollo (PICD) y PSA. En primer lugar se hace una descripción de los métodos aplicados en el Componente 2 del Estudio Comparativo Global de CIFOR (GCS) sobre REDD+, que constituye la principal fuente de resultados sobre la naturaleza híbrida de REDD+ (apartado 10.2). El apartado 10.3 se ocupa del fundamento lógico y la utilidad del enfoque híbrido para los responsables de REDD+, y especula sobre las razones de su existencia. Se pasa después a examinar los factores que

1 Un proyecto de REDD+ se define como una actividad que: “i) tiene por finalidad cuantificar e informar de los cambios en las reservas de carbono forestal, de acuerdo con las directrices del IPCC u otras que tienen aceptación general, y posiblemente realizar transacciones con créditos de carbono forestal; y ii) opera en una ubicación o ubicaciones geográficamente delimitadas, con lindes predeterminadas siguiendo las directrices de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), e incluye actuaciones en pro de incorporar el carbono en las decisiones y la planificación sobre el uso de la tierra en lugares heterogéneos a nivel subnacional” (Sills *et al.* 2009:266–267).

influyen en las condiciones de incertidumbres de políticas y mercados que caracterizan a REDD+, y a explicar los retrasos sufridos en la introducción de los pagos en función del desempeño (apartado 10.4). Todo esto proporciona el telón de fondo para mostrar cómo el modelo híbrido representa una oportunidad para los responsables de REDD+ (apartado 10.5) y también cómo acaba por presentar retos (apartado 10.6). El Capítulo finaliza con algunas observaciones sobre la importancia de estas conclusiones (apartado 10.7).

10.2 Datos y métodos

La fuente de información para este Capítulo es una mezcla de la literatura general sobre REDD+ y datos del terreno del Componente 2 del Estudio Comparativo Global de CIFOR sobre REDD+ (GCS). Para conocer los objetivos, el alcance y los métodos utilizados en el Componente 2 y consultar la lista de los 22 proyectos estudiados, ver el Apéndice.

La información de campo procede de 19 de las 22 ubicaciones de proyecto del Componente 2 en las que ya se habían recopilado datos de campo a principios de 2012. Algunos de los datos se han tomado de una encuesta de entrevistas con responsables de proyecto titulada “Actualización de información sobre intervenciones de REDD+”; las entrevistas se llevaron a cabo entre abril y octubre de 2011. Con la encuesta se pretendía determinar si, como se pensaba, se había retrasado la introducción de incentivos de REDD+ en los proyectos. Los resultados describen el despliegue de diversos tipos de intervención (algunos de REDD+, otros no de REDD+) en las ubicaciones de proyecto.

Los datos utilizados en este Capítulo provienen también de otra encuesta realizada en el mismo periodo, llamada “Encuesta complementaria sobre participación y tenencia”, que aporta ideas sobre los diversos retos enfrentados por los responsables a la hora de establecer proyectos de REDD+ y describe cómo se abordaron esos retos.

La muestra de ubicaciones de proyectos de REDD+ podría estar sesgada a favor de aquellos que realizaron una preparación temprana. Se seleccionaron proyectos de REDD+ en que no había riesgo de que las intervenciones de REDD+ comenzasen antes de que se pudiese hacer la recopilación de la línea de base “previa” (es decir, antes de la introducción de los incentivos de REDD+). Por tanto, es posible que los resultados exageren el ritmo lento de los avances logrados. No obstante, hay muy pocos proyectos de REDD+ que han comenzado a introducir pagos en función del desempeño. Una excepción es Juma, en Brasil, uno de los proyectos de alto perfil ya en curso (ver el Recuadro 12.2).

No se sabe hasta qué punto el patrón híbrido que se constata en todos los proyectos estudiados en el Componente 2 es reflejo fiel de REDD+ en su

conjunto. Casi todos los proyectos de REDD+ que van a introducir los PSA en Brasil e Indonesia tienen también planificadas intervenciones para mejorar el cumplimiento de las leyes forestales y/o funcionar totalmente según la modalidad de PICD (ver el Capítulo 12). Se piensa que el patrón híbrido aparece en la mayoría de los proyectos de REDD+ en que se pretende que los PSA sean una intervención del proyecto, pero aún no se sabe a ciencia cierta, porque los datos no son necesariamente representativos de todos los proyectos.

10.3 Combinación de enfoques PICD y PSA

Todos los proyectos REDD+ de la muestra estudiada por CIFOR abarcan una combinación de dos estilos de intervención muy distintos. En primer lugar está la doble vertiente de restringir el acceso a los bosques y a la vez introducir medios de vida alternativos y otros proyectos de desarrollo. La idea se basa en la premisa de que los medios de vida alternativos reducirán la necesidad de depender de ingresos de los bosques, y además harán que las limitaciones introducidas resulten más aceptables para las poblaciones locales (Wells y Brandon 1992; Brandon y Wells 2009; Blom *et al.* 2010). Brandon y Wells (2009) apuntan que, si bien en los PICD las intervenciones siempre tienen lugar (por definición) en áreas protegidas, en REDD+ pueden realizarse en diferentes contextos, incluidas las áreas protegidas.

Estas intervenciones de PICD pueden clasificarse como “anteriores a REDD+” en el sentido de que tienen un largo historial previo a la aparición de REDD+. Otras intervenciones parecidas que suelen encontrarse en la muestra del Componente 2 son: mapeo participativo del uso de la tierra, determinación de lindes, formulación de un plan rural de uso de la tierra, clarificación de la tenencia e introducción de alternativas para la leña y el carbón vegetal o mejora de las tecnologías de este uso (como por ejemplo cocinas más eficientes).

Además de estas intervenciones de PICD y otras anteriores a REDD+, se planifican iniciativas que son características de REDD+: una de ellas es que los pagos en función del desempeño estén condicionados a la protección efectiva del potencial de absorción de carbono en los bosques locales, o a su mejora. Básicamente, son programas de PSA, y con ellos se intenta conseguir que los pagos sean proporcionales –de forma medible y verificable– a la cantidad de carbono absorbido.

¿Por qué está presente esta combinación propuesta de incentivos de PICD y PSA en todos los proyectos del Componente 2? ¿Por qué optaron los responsables de proyecto por este modelo híbrido? La explicación se tiene que buscar en parte en la evidencia y en parte en la conjetura, porque esta pregunta no se hizo de manera sistemática en las encuestas. La cuestión fue planteada a Tim Jessup, de la Asociación Indonesia-Australia de Carbono

Forestal, que trabajó en el diseño del proyecto de la Asociación Bosques y Clima de Kalimantan (KFCP por las siglas en inglés) en Kalimantan Central (Indonesia). Jessup respondió que la combinación de los dos modelos no obedecía a una elección consciente, y se refirió a “circunstancias del lugar” que hacen que la combinación resulte práctica. Añadió que era necesario que se actuase a tiempo para demostrar cuanto antes los beneficios del proyecto, en su caso en forma de proyectos de desarrollo del caucho como compensación parcial por las limitaciones en el acceso a los bosques (mediante la clausura de canales que facilitaban la deforestación en las turberas). Jessup subrayó que las limitaciones impuestas tienen que basarse en el consentimiento local, y que es importante hacer después los pagos de REDD+ en función del desempeño. Si no hay condicionalidad, los problemas de ordenamiento forestal no se solucionarán por completo. Jessup apuntó también que la condicionalidad ligada a REDD+ debe quedar incorporada desde el principio, aunque los resultados ligados a las reducciones en las emisiones de GEI –en los que, en última instancia, se basarán los pagos– no son visibles de manera inmediata (Jessup, comunicación personal).

El mensaje de Jessup es que los enfoques de REDD+ y los anteriores a REDD+ se complementan entre sí. Las intervenciones de PICD aportan una manera de actuar de forma temprana y así ganar la confianza de la comunidad, mientras que REDD+ en forma de PSA ofrece una palanca de movilización de la que no dispone necesariamente el modelo PICD. La combinación de incentivos de REDD+ y previos a REDD+ tiene el potencial de facilitar una estrategia de gestión optimizada y debidamente integrada que contribuye a la consecución de los objetivos del proyecto y reduce el riesgo de que fracasen las intervenciones de REDD+.

Lo aprendido por los países en desarrollo con respecto a enfoques del ordenamiento y la conservación del bosque, junto con los datos aportados por la investigación sobre el terreno, refuerzan el entendimiento de la utilidad de esta combinación de PICD y PSA. Son varias las explicaciones posibles de este enfoque híbrido:

Reformulación de los esfuerzos en curso. Muchos proyectos de REDD+ son en realidad una continuación de trabajos previos de ordenamiento y conservación forestal que tal vez hayan incluido PICD. Tiene sentido que los responsables de los proyectos hayan acogido el mecanismo de REDD+ como una nueva idea para el manejo de los bosques y que hayan integrado esta iniciativa en sus actuaciones ya en marcha, especialmente si en el pasado no han conseguido todos los resultados esperados. En 13 de 18 ubicaciones de proyectos del GCS, las actividades planteadas son anteriores a 2007, fecha en que REDD+ pasó a formar parte de la agenda global de mitigación climática. En esas 13 ubicaciones, la presencia media de actividades de proyecto en cada una de las ubicaciones antes del lanzamiento de REDD+ en 2007 es de 5,2

años. Es mucho más probable que las aldeas incluidas en proyectos de REDD+ hayan contado con la actuación de alguna ONG de conservación forestal en los últimos 5 años (ver el Capítulo 12).

Es posible que REDD+ aporte una fuente de financiación a largo plazo que los PICD no pueden facilitar. El fundamento de REDD+ es la aportación de una fuente de financiación sostenida a largo plazo, mientras que los PICD son, por definición, proyectos limitados en el tiempo cuya financiación se va retirando hasta agotarse. Los pagos condicionales de REDD+ tienen por finalidad proporcionar incentivos y compensaciones sustanciales por las limitaciones impuestas en el uso de los bosques, preferiblemente a un nivel más alto que las medidas iniciales. La esperanza es que los flujos de financiación de REDD+, actuando como incentivo condicional, aporten esa diferencia crucial y tengan éxito allá donde los anteriores esfuerzos de conservación y restauración de los bosques (como por ejemplo los PICD) no lo tuvieron. El historial de fracasos de los PICD está bien documentado (Wells y Brandon 1992; Wells *et al.* 1999; Brooks *et al.* 2006; Garnett *et al.* 2007). Las iniciativas anteriores a REDD+ son la base sobre la cual descansará el proyecto de REDD+. En algunos de los proyectos del GCS, se espera que el flujo de financiación de REDD+ sirva como fuente de financiación de medios de vida locales alternativos y/o de mejoras indirectas en el bienestar, y que ocupe el lugar de los fondos utilizados para iniciar el proyecto. Los responsables esperan que el flujo de ingresos de REDD+ le permitirá a los proyectos eliminar la vinculación con la financiación inicial y hacerse autosuficientes. Como explicaba Steve Ball, del proyecto Mpingo en Tanzania: “Los mercados de carbono cubrirán nuestros costos de transacción. Es difícil obtener financiación de donantes. Es un obstáculo para la inversión que queremos superar por medio de los mercados de carbono” (Ball, comunicación personal). Y, como explicaba también Nike Doggart, del proyecto TFCG Kilosa de Tanzania: “La fuente de financiación (inicial) será capital del propio proyecto. Los créditos de carbono irán reponiendo el fondo” (Doggart, comunicación personal).

Si se diese el caso de que REDD+ no pudiera aportar financiación, los enfoques anteriores a REDD+ tendrían que compensar para cubrir el déficit. Aunque se espera que REDD+ generará un flujo de financiación considerable, si no se garantizan las fuentes de financiación existe el riesgo de que REDD+ repita lo sucedido en proyectos de forestación y reforestación del MDL. Como se explica en *Ecosecurities* (2007:6): “Los ingresos del carbono constituyen por lo general una pequeña parte de los ingresos totales de la mayor parte de los tipos de proyecto del MDL. Esto significa que la mayoría de los proyectos del MDL tienen que generar una considerable financiación adicional, como por ejemplo a través de la venta de energías renovables. Como los proyectos de REDD normalmente no podrán facilitar estos productos derivados, las ventas de carbono tendrán que cubrir el grueso de los costos de implementación y transacción. En algunos casos será posible generar ingresos adicionales con la

producción sostenible de madera en la zona del proyecto o con mejoras en la eficiencia en la producción agrícola gracias a una mejor planificación.”

Los PSA por sí solos no son suficientes. Este aspecto refuerza las declaraciones de Tim Jessup, apuntadas más arriba. La adopción de PSA en REDD+ no puede ser un proceso independiente en proyectos subnacionales. Desde el punto de vista del responsable del proyecto, tiene que ir acompañada no solo de limitaciones en el acceso forestal y compensaciones por medios de vida, sino también de políticas y medidas a nivel nacional orientadas a imponer restricciones en las actividades de los grandes actores y a abordar las causas subyacentes de la deforestación.

Las “adicionalidad” de reducir la deforestación ilegal a través de pagos de REDD+ es problemática. Los pagos en función del desempeño para reducir la deforestación ilegal se han visto cuestionados como componente de REDD+. Por ejemplo, Börner y Wunder (2008) dudan que en la Amazonia brasileña fuera posible jurídicamente pagar por una menor deforestación en áreas protegidas o hacerlo en contravención del Código Forestal. La dudosa legalidad de pagar para frenar la deforestación ilegal ha suscitado debates sobre el rol de las áreas protegidas en REDD+ en general (Boucher 2009; Dudley 2010). Por una parte, por lo que se refiere a los proyectos de REDD+, los sistemas de certificación tales como el estándar de carbono verificado (VCS por sus siglas en inglés) permiten la existencia de deforestación no planificada y no sancionada en escenarios de línea de base, aunque exigen pruebas de que las leyes no se están aplicando de manera efectiva. Por otro lado, preocupa la posibilidad de que los pagos para reducir la deforestación ilegal lleguen a crear incentivos perversos, y que por tanto contribuyan a la tendencia de hacer caso omiso de la legislación ambiental. No obstante, es cierto que en las regiones que sufren una deforestación rápida la legislación ambiental se ignora en gran medida y que gran parte de esa deforestación sucede de manera ilegal. Por tanto, los proyectos de REDD+ tienen que buscar la manera de encarar esta deforestación, aunque surjan dudas acerca del fundamento legal y los incentivos perversos creados por los pagos directos. Una respuesta posible es la colaboración con las autoridades locales para mejorar el monitoreo y la aplicación de la legislación vigente, que es el enfoque característico de los PICD.

La combinación de PICD y PSA contribuye a evitar fugas en otras ubicaciones. Por último, combinar los PICD y los PSA es lo mejor que se puede hacer a nivel local para evitar el desplazamiento de la deforestación y la degradación más allá de los límites de los proyectos de REDD+, a otros lugares ajenos a estos proyectos. Las partes que no pueden deforestar a causa de las limitaciones locales en el acceso a los bosques tendrán motivos para no optar sencillamente por trasladarse a otro lugar, pues tendrán nuevas actividades a las que dedicar su tiempo de trabajo. Si los medios de vida alternativos ofrecidos

no son suficientes para impedir las fugas, los flujos de financiación adicionales ofrecidos en forma de PSA a través de REDD+ contribuirán a garantizar la disponibilidad de incentivos adicionales (tanto en forma de premios como de sanciones) para lograr los objetivos de los proyectos.

Gestión del riesgo. En condiciones de incertidumbre de políticas y mercados en torno a REDD+ (ver el apartado siguiente), parece acertado diversificar las estrategias de manejo forestal.

10.4 Incertidumbre de políticas y de mercados

En este apartado se explica la manera en que la incertidumbre de políticas y mercados en torno a REDD+ ha afectado a la perspectiva y las actuaciones de los responsables de REDD+, para luego pasar a explicar cómo influye esta incertidumbre en la manera de desplegar la combinación de incentivos REDD+ y anteriores a REDD+.

¿Por qué han tardado los proyectos subnacionales más tiempo del esperado en hacerse realidad, y qué implicaciones tiene esto para REDD+ sobre el terreno? Hay, básicamente, tres perspectivas a tres escalas distintas: internacional, nacional y a nivel de proyecto.

En primer lugar, en algunos casos los responsables de proyectos están esperando señales de políticas y de mercados más claras a nivel internacional. El hecho de que no se lograra un acuerdo sobre el cambio climático en Copenhague en 2009 desalentó a muchos de ellos. Los éxitos relativos logrados en Cancún y Durban en cuanto a consenso sobre algunos aspectos de REDD+ reanimó la motivación y el interés de estos responsables, aunque para algunos sigue siendo fuente de frustración el que la estructura y las directrices de REDD+ (como por ejemplo las salvaguardas) sigan estando poco claras.

En segundo lugar, los encargados de proyectos que aspiran a aprovechar la comercialización del carbono forestal están esperando que lleguen algunas señales tranquilizadoras. En los últimos años el mercado voluntario de carbono forestal ha experimentado un auge, y REDD+ ha desempeñado un papel especialmente relevante en el mismo. Los créditos de carbono forestal de REDD+ aumentaron de 1,2 MtCO₂e en 2007 a 19,5 MtCO₂e en 2010, lo que representa dos terceras partes del total de 29 MtCO₂e de créditos de carbono forestal comercializados en 2010 (Díaz *et al.* 2011:ii–iii). América Latina ha desempeñado un papel especialmente importante en esta tendencia (Díaz *et al.* 2011:iii). Mientras que el mercado voluntario goza de una salud relativamente buena, depende cada vez más de la responsabilidad social corporativa y de otras motivaciones verdes, más bien que de la preparación para un mercado de cumplimiento en el futuro. Y pese a la buena salud del mercado voluntario, el mercado previo a los cumplimientos acordados se encuentra en un punto

muerto. A pesar del auge en los créditos voluntarios de carbono forestal, los factores que influyen en el mercado son inciertos, y la demanda futura dependerá de la reglamentación y de las decisiones políticas que se adopten en el futuro (Díaz *et al.* 2011:viii). La falta de seguridad a largo plazo en torno a la demanda futura y los precios del mercado de carbono hace que los encargados de proyectos no puedan garantizar pagos a las partes interesadas locales a largo plazo, lo que produce en dichos responsables el temor a crear expectativas que luego no puedan cumplirse en cuanto a posibles ingresos para los participantes locales.² Este reto se analiza en mayor profundidad más adelante.

En tercer lugar, el entorno normativo de los distintos países sigue sin favorecer el establecimiento definitivo de REDD+ sobre el terreno. El Código Forestal de Brasil y la moratoria de Indonesia son ejemplos ilustrativos. No está claro si las enmiendas al Código Forestal de 2011 van a motivar la protección privada de los bosques a través de los incentivos de mercado, o si aumentarán los incentivos de la deforestación (Sparovek *et al.* 2012). La moratoria indonesia sobre los bosques, que comenzó en 2011, tuvo la ambición de frenar la deforestación a gran escala, pero se ha doblegado ante las presiones ejercidas por grupos de interés y han quedado eximidos los bosques secundarios y los sobreexplotados para madera de su conversión a otros usos (Murdiyarto *et al.* 2011; ver también el resumen que se ofrece en el Recuadro 2.1). Con tantos aspectos de las políticas básicas sobre uso de la tierra forestal aún por resolver y tantas reivindicaciones superpuestas sobre el uso de la tierra forestal, sigue habiendo incertidumbre sobre si los encargados de proyectos van a poder obtener beneficios de las inversiones realizadas. En Indonesia se ha prestado mucha atención al proyecto Rimba Raya en Kalimantan Central, cuyo responsable afirma que ha cumplido con todos los requisitos legales pero aún no dispone de autorización gubernamental para seguir adelante con el proyecto (Fogarty 2011).

Los aspectos de políticas y mercados no son las únicas barreras que dificultan el establecimiento de proyectos de REDD+. Ha habido elementos específicos de ciertos proyectos que han ralentizado el progreso. La preparación de las ubicaciones piloto de REDD+ ha sido una labor más compleja de lo esperado en cuanto a la resolución de problemas sobre el uso y la tenencia local de la tierra;³ a ello se puede añadir la definición de los objetivos del proyecto, la preparación de los documentos de diseño del proyecto, la solicitud y obtención de certificación por parte de terceros, la realización de consultas con

2 Ver, por ejemplo, el caso de Setulang, en Kalimantan Oriental (Indonesia), donde los posibles compradores de servicios de biodiversidad no participaron en un programa de PSA principalmente por su limitado horizonte futuro y la inquietud suscitada por el principio de condicionalidad (Wunder *et al.* 2008).

3 Por ejemplo, en Indonesia, en cada una de las ubicaciones de proyectos GCS hay una gran empresa que reivindica parte de la tierra del proyecto.

las partes interesadas (y concretamente para obtener el consentimiento libre, previo e informado) y los programas de disseminación de la información, entre otros factores.

10.5 El modelo híbrido como oportunidad

Más arriba se analizaron los motivos por los cuales los encargados de proyectos están a favor del modelo híbrido. En el contexto de incertidumbres de políticas y mercados, parece que hay dos aspectos de este modelo que resultan de especial utilidad para los responsables de proyectos: i) pueden avanzar en la preparación sobre el terreno de REDD+ incluso en medio de retrasos e incertidumbres sobre políticas y mercados; y ii) podrían utilizar los PICD como medida de respaldo en el caso de que los incentivos condicionales de REDD+ no se materializaran o fueran insuficientes.

10.5.1 Oportunidad para avanzar

Hay razones de peso para que los responsables de proyectos actúen lo más pronto posible. De modo preferente, las intervenciones tanto de REDD+ como anteriores a REDD+ se realizarían prácticamente a la vez, entre otros motivos porque el flujo de financiación de REDD+ puede eliminar la dependencia del proyecto de unos fondos iniciales finitos. En realidad, en los proyectos REDD+ objeto del GCS la introducción de incentivos anteriores a REDD+ empieza antes de la introducción de los incentivos condicionados de REDD+ (ver el Cuadro 10.1). Hay varios motivos para ello.

En primer lugar, los incentivos anteriores a REDD+ pueden evolucionar según una cronología independiente de la creación de los mecanismos de financiación de REDD+. Estas intervenciones (limitaciones en el uso de los bosques, medios de vida alternativos etc.) en general no requieren, para su puesta en práctica, de estructuras de REDD+, políticas nacionales o de un mercado de carbono forestal viable. Las limitaciones en la implementación de estas medidas son los plazos de planificación de la organización responsable y la financiación. Las intervenciones convencionales de conservación de los bosques se predicen sobre la idea de que se puede lograr un cambio autosostenible en el manejo forestal con una intervención inicial que proporciona nuevos conocimientos, nuevas infraestructuras o nuevas instituciones. Por tanto, la financiación a corto plazo es coherente con la lógica de estas intervenciones, aunque la experiencia demuestra que ha sido una barrera importante para lograr impacto. Por otra parte, los PSA se basan en pagos continuados para mantener el flujo de servicios ecosistémicos, por lo que se precisan o bien fondos suficientes para crear un fondo fiduciario del proyecto o certeza de que habrá un mercado futuro para esos servicios ecosistémicos.

Cuadro 10.1 Calendario para la introducción de intervenciones en 21 ubicaciones de proyectos de REDD+ en el Componente 2 del GCS

Pais	Ubicación del proyecto	Calendario para el comienzo de las limitaciones sobre el uso de los bosques	Calendario para la introducción de medios de vida alternativos	Calendario estimado para la introducción de pagos de REDD+
Brasil	Acre	2012	2009–2011	2012
	Mato Grosso	2011	2011–2012	2012
	Transamazon	No ha sido fijado	No ha sido fijado	2012
	Sao Félix	2012	2011	2012
Perú	BAM	Datos aún no disponibles	Datos aún no disponibles	2012
	Ci Alto Mayo	Datos aún no disponibles	Datos aún no disponibles	2012
Camerún	CED	Encuestado no está seguro	2010	Encuestado no está seguro
	GFA	2007	2007	Encuestado no está seguro
Tanzania	TFCG intensivo	2011–2012	2011–2012	2012
	TaTEDO	Finales de 2010	2010–2011	2012
	TFCG extensivo	2011–2012	2011–2012	Noviembre–diciembre de 2011
	Mpingo	2010	2013	2015
	JGI	2010	2010	No está seguro
Indonesia	CARE	2011	2011	Junio–diciembre de 2012
	Ulu Masen	2010–2011	2010–2011	Mediados de 2012
	KCCP	2012–2013	No aplicable	Finales de 2012
	KFCP	No lo hará	2009	2012
Vietnam	Katingan	No aplicable	2008	Septiembre de 2012
	Berau	2013	2013	Encuestado no está seguro
	Rimba Raya	2012	2012	2012
	Cat Tien	No aplicable	Principios de 2012	No aplicable

En segundo lugar, se espera que muchos de los proyectos piloto avancen en la realización de actividades sobre el terreno en un plazo de tiempo limitado, y las intervenciones realizadas antes del mecanismo de REDD+ suponen una utilización viable de fondos del proyecto. Los resultados en forma de reducción de emisiones no pueden lograrse a corto plazo, sino tras varios años. Las poblaciones locales necesitan obtener beneficios a corto plazo.

Tercero, como ya se ha dicho antes, la incertidumbre y los retrasos en la formulación de políticas y mecanismos de REDD+ significan que algunos responsables de proyectos no pueden introducir incentivos REDD+, o son reacios a obrar de este modo. Como explicó Raja Jarrah, del proyecto Hifadhi ya Misitu ya Asili (HIMA), de Tanzania: “Se harán con fondos del proyecto algunos ‘pagos de prueba’ una vez firmado el acuerdo, pues los pagos por servicios ambientales (PSA) tardarán años en materializarse” (Jarrah, comunicación personal).

Por último, hay razones operativas para proseguir con las actividades de tipo anterior a REDD+. Por ejemplo, a menudo es necesario que se lleve a cabo la demarcación de lindes de aldeas y bosques y que se formule una estrategia de uso de la tierra, antes de aplicar limitaciones en el acceso a los bosques y antes de monitorear y premiar el desempeño.

10.5.2 Intervenciones PICD como opción de respaldo

Esta opción podría surgir si las condiciones necesarias para REDD+ no llegan a hacerse realidad, si los responsables deciden que no pueden o no quieren seguir con REDD+, o si se interrumpen o faltan los pagos de REDD+. Como explicó Dharsono Hartono, del proyecto P.T. Rimba Madkmur Utama, de Kalimantan Central (Indonesia): “No deseamos depender en exceso de REDD . Queremos tener la opción de adoptar otras soluciones si resulta que REDD no llega a ser fuente principal de ingresos. Quizás en el futuro el ecoturismo sea la principal fuente de ingresos” (Hartono, comunicación personal).

Varios de los 19 responsables de lo proyecto de la muestra analizada han expresado sus dudas sobre si estarían dispuestos a introducir incentivos condicionales sobre la base de reducciones en las emisiones. Uno de tales proyectos (TNC Berau, en Indonesia) no tiene clara la utilización de estos incentivos porque los mecanismos para realizar pagos a nivel de distrito no han podido ser desarrollados a tiempo, o por la posibilidad de que el programa nacional acordado no abarque pagos subnacionales a nivel de distrito. Otro proyecto (ICV, en Brasil) ha decidido no seguir con la idea de los ingresos condicionales de REDD+, pues se opone a tratar con el mercado de carbono forestal.

A los responsables de los 19 proyectos se les preguntó cuál entre todos los incentivos de proyecto tendría el mayor impacto positivo en el mantenimiento o incremento de la capacidad de absorción de carbono de los bosques en las áreas de los proyectos. Sus respuestas se pueden ver en la Figura 10.1.

Estas respuestas deben tomarse con cautela, dada la posible alteración de variables. En algunos proyectos, se pretende utilizar el flujo de ingresos de los PSA como fuente de alternativas de medios de vida a largo plazo. No obstante, las respuestas indican el grado en que los responsables de los proyectos parecen decantarse por los medios de vida alternativos, y no por los PSA, como medida clave del logro de los objetivos del proyecto. Esta preferencia puede reflejar tanto la popularidad duradera del modelo PICD como desilusión por las escasas perspectivas a corto plazo de REDD+.

10.6 El modelo híbrido como reto

Aunque el modelo híbrido proporciona las oportunidades antes descritas, conlleva también dos posibles desafíos en el contexto de incertidumbre de políticas y mercados. Tales retos se refieren a la desventaja de depender por

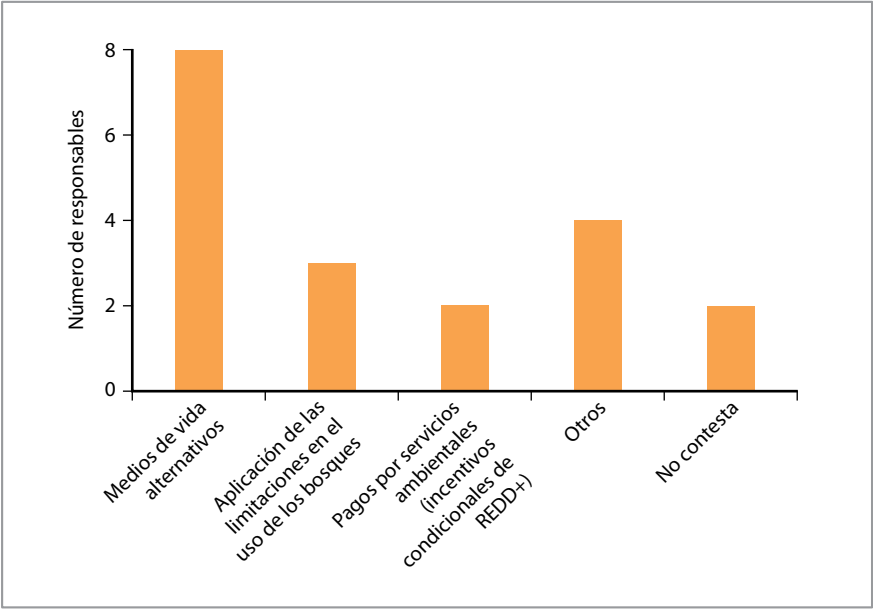


Figura 10.1 Intervención que, en opinión de los responsables de proyectos, tendrá el mayor impacto positivo en la absorción de carbono

Nota: Basado en la pregunta siguiente, que se formuló a 19 responsables de proyecto del GCS: "¿Cuál de estos incentivos (alternativas de medios de vida, aplicación más estricta, PSA, otro) tendrá probablemente el mayor impacto positivo para mantener o mejorar la capacidad de los bosques de absorber carbono en las áreas de proyecto?"

completo de los PICD si llega a ser necesario, así como al retraso en las actividades para diseminar la información o la insuficiencia de las mismas.

10.6.1 La dependencia de PICD puede ser una desventaja

Como se ha mencionado antes, los enfoques PICD del manejo forestal han enfrentado numerosos problemas. Si los responsables de proyectos REDD+ optan por dejar a un lado sus esfuerzos por introducir pagos en función del desempeño –o se ven obligados a hacerlo– correrán el riesgo de caer en los mismos errores de diseño e implementación que afectaron a anteriores trabajos de PICD. Entre los principales problemas que surgieron con los PICD se encontraban los siguientes: falta de objetivos claros; esfuerzos sin efectividad para lograr la participación de las poblaciones locales; planes excesivamente ambiciosos; escasa capacidad de las instituciones de los países en desarrollo que debían encargarse de la implementación de los PICD; incapacidad para crear medios de vida alternativos viables e incrementar de este modo los ingresos en las áreas protegidas y cerca de ellas; tendencia a infravalorar el riesgo que representan actores externos tales como grandes empresas e infraestructuras; y aplicación inadecuada de las leyes de protección forestal (Brandon y Wells 2009).

Si los responsables de proyectos se concentran por completo en los PICD, los riesgos serán escasos si lo que se pretende es institucionalizar el cambio en la gestión a través de una única participación comunitaria. Por el contrario, los riesgos serán elevados si lo que se esperaba desde el principio era contar con un flujo permanente de ingresos de REDD+ para lograr y sostener los cambios deseados en el manejo forestal.

10.6.2 Algunos responsables retrasan las actividades de diseminación informativa sobre REDD+ o no llegan a completarlas

Todos los responsables de REDD+ deben realizar actividades de diseminación a nivel local en relación con el cambio climático y las acciones que el proyecto pretende llevar a cabo para contribuir a su mitigación, así como sobre la manera en que las poblaciones locales pueden contribuir a este objetivo y cuáles son los beneficios y los riesgos para los medios de vida. Estas actividades son, básicamente, el componente “informado” del consentimiento libre, previo e informado (CLPI). El CLPI está respaldado por convenios internacionales, es un imperativo legal en algunos países, y constituye un requisito previo para la certificación por parte de terceros y para cumplir con las salvaguardas sociales. Todos los proyectos han asignado fondos para llevar a cabo el amplio programa de consultas que requiere el CLPI, que a menudo incluye la celebración de reuniones en todas las aldeas del área del proyecto y en algunos casos también a un nivel inferior al de aldea.

De los 19 proyectos estudiados, seis estaban retrasando de manera deliberada las actividades para diseminar la información sobre REDD+ a nivel local. En algunas ubicaciones los participantes locales no tienen conocimiento alguno de que se estén contemplando pagos condicionales de REDD+ (ver también el Capítulo 11). Una de las principales razones del retraso es que los responsables quieren evitar que se creen expectativas de una fuente de ingresos que puede no llegar a materializarse. Tal vez no sea casualidad que todos los proyectos en los que se han retrasado las actividades de diseminación se encuentran en zonas de bosque húmedo. El contenido de carbono, y por tanto la adicionalidad y los flujos de ingresos posibles, son más elevados en bosques húmedos que en bosques secos. En los proyectos de bosques secos no se encontró, en la muestra estudiada, ninguna tendencia a demorar las actividades de diseminación, quizás porque los ingresos por carbono forestal serán bajos y por tanto las consecuencias negativas si no se cumplen las expectativas serán también pequeñas.

Para explicar las razones de las deficiencias o demoras en las actividades de diseminación sobre REDD+ con las partes interesadas locales, los responsables de los proyectos dijeron lo siguiente:

- [Con respecto a las razones por las cuales podría no ser posible educar a las poblaciones locales en aquellas ubicaciones en las que aún no se ha hecho:] “La razón principal es la falta de tiempo y de recursos humanos. [...] También influyó la preocupación por crear falsas expectativas”. (Mónica de los Ríos, del proyecto Acre, en Brasil).
- “No hemos intercambiado información suficiente con bastante antelación al principio. Ahora hay percepciones equivocadas y malentendidos sobre REDD. Nosotros mismos carecemos de la información necesaria para explicar REDD en profundidad. [...] No tenemos los detalles necesarios porque tampoco hemos hecho el trabajo necesario.” (Raja Jarrah, del proyecto HIMA, en Tanzania).
- “Puede que la población local no entienda REDD de la misma manera que nosotros. No empleamos el término ‘REDD’. Es muy complicado para ellos entenderlo. Hay que evitar utilizar jergas especiales. Además, nuestro objetivo es la restauración. No queremos crear expectativas. [...] Es preciso introducir la idea poco a poco”. Dharsono Hartongo, del proyecto Katingan, en Indonesia.
- “La situación es demasiado compleja para que podamos explicar nuestro plan de REDD en su totalidad y de manera efectiva en las comunidades locales. Se podría gastar mucho dinero en ello y aun así no conseguiríamos que la comunidad lo entendiera por completo. Hemos presupuestado una cantidad que parece razonable, y esperamos que sea suficiente”. (Steve Ball, del proyecto Mpingo, en Tanzania).

Visto desde esta perspectiva, la demora en las actividades de diseminación informativa se puede considerar totalmente razonable e inocente. Tiene sentido no crear expectativas innecesarias. Además los responsables de proyectos tienen plena intención de realizar estas actividades cuando se vean señales de que las políticas y los mercados son favorables, y una vez que se superen los retrasos generados por limitaciones en los propios proyectos. Además, hay ciertos peligros latentes. En algunos casos se han llevado a cabo consultas de CLPI sin realizar actividades de diseminación informativa sobre REDD+, lo que significa que en algún momento futuro los responsables tendrán que volver a las aldeas para realizarlas y replantear las condiciones del consentimiento informado. Pero se trata de una opción costosa. La financiación de algunos proyectos ya está llegando a su fin, y es difícil ver cómo se podría dar cabida a todas estas actividades de diseminación con el presupuesto de que se dispone. En el peor de los casos, REDD+ se pondría en marcha en estos proyectos sin un consentimiento plenamente informado.

10.7 Conclusiones

Para alcanzar sus objetivos, los proyectos subnacionales de REDD+ planifican combinar el enfoque de gestión anterior a REDD+ (principalmente PICD) con el de tipo REDD+ (pagos en función del desempeño). Este planteamiento aporta ventajas claras a los responsables de los proyectos, entre otras, una manera de seguir con lo que ya han hecho antes y saben hacer; sinergias del lugar que optimizan ambos modelos (logrando con un modelo lo que con el otro no se puede conseguir); una forma de afrontar las incertidumbres de la financiación; y un modo de reducir al mínimo las fugas en otras ubicaciones.

Ya se ha visto que las intervenciones anteriores a REDD+ han avanzado, mientras que las de REDD+ están tardando en materializarse, en parte por las incertidumbres de políticas y mercados relacionadas con REDD+. En el contexto de esta incertidumbre, las decisiones de los responsables de proyectos subrayan los beneficios y los riesgos del enfoque híbrido. Por un lado, el enfoque de PICD permite a los pioneros de los proyectos ponerlos en marcha antes de que las condiciones de políticas y mercados para REDD+ sean las adecuadas, pero contando con una opción de respaldo por si las condiciones favorables para REDD+ no se materializan de forma que los responsables de proyectos puedan asumir sin vacilaciones que los riesgos van a verse compensados por los beneficios. Por otra parte, el modelo de PICD tiene, por su propia naturaleza, un historial de abundantes problemas, y la brecha entre la implementación temprana de intervenciones de PICD y el retraso en la introducción de PSA significa que los responsables tienden a demorar el intercambio abierto de información sobre la índole y el alcance de las actuaciones planificadas por REDD+ con las partes interesadas locales.

¿Qué tiene que suceder para que REDD+ pueda avanzar al nivel subnacional de proyecto, de forma que se potencien al máximo las sinergias entre los PICD y los PSA? Para empezar, es importante aprender del pasado. Brandon y Wells (2009:232–235) y Blom *et al.* (2010:167–170) ofrecen directrices de utilidad sobre cómo planificar e implementar proyectos PICD de mejor calidad.

La mayoría de estos pasos pueden ser controlados por los propios responsables de proyectos, mientras que gran parte de lo que tiene que suceder corresponde a un nivel superior al del proyecto. Para que REDD+ avance sobre el terreno, será preciso superar la inercia que impera en las políticas y los mercados. Esto exige la delimitación definitiva de la estructura y los mecanismos de financiación de REDD+ a nivel internacional, el desarrollo de un marco normativo para la creación de un mercado viable de carbono forestal, y la aprobación de leyes y normas nacionales en relación con REDD+ que otorguen prioridad a la protección de los bosques y el bienestar de las partes interesadas locales.