

# 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](http://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](mailto:cifor@cgiar.org)

[cifor.org](http://cifor.org)  
[ForestsClimateChange.org](http://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.



## Resumen y conclusiones

### REDD+ útil en todo caso

Frances Seymour y Arild Angelsen

- Los cambios registrados en REDD+ en los últimos cinco años han producido importantes giros en la cuantía y composición de la financiación, en el probable ritmo y costo de la implementación, y en la divergencia de intereses entre distintos actores y niveles. Entre los retos que han surgido como consecuencia de estos cambios se encuentran una mayor vinculación de REDD+ a la ayuda (que se ha dado en llamar “ayudificación”), la serie de problemas subsiguientes que han de resolver los responsables de proyectos, y una compensación incierta por los esfuerzos de países y comunidades forestales en relación con REDD+.
- Entre lo aprendido de la primera generación de iniciativas de REDD+ se cuenta la importancia de la escala jurisdiccional entre el nivel local y nacional para la toma de decisiones sobre uso de la tierra, la necesidad de coordinar entre las distintas escalas aspectos como la tenencia, el reparto de beneficios y el monitoreo, y la tenacidad de intereses e instituciones que abogan por que todo siga igual.
- Para avanzar, es necesario clarificar los objetivos de REDD+ y desarrollar estrategias que hagan frente a la brecha financiera creada por la ausencia de un nuevo acuerdo internacional sobre el clima. A falta de mayor

certidumbre sobre el futuro de REDD+, debe otorgarse prioridad a reformas de políticas “útiles en todo caso”, deseables incluso sin tener en cuenta objetivos climáticos, y a la potenciación de coaliciones y capacidades fundamentales para el éxito de REDD+.

## 18.1 Introducción

Los capítulos anteriores proporcionan una instantánea de la situación de REDD+ y una visión general de las conclusiones iniciales de la investigación llevada a cabo por el Estudio Comparativo Mundial sobre REDD+ de CIFOR (GCS) en los ámbitos nacionales de políticas y ubicaciones de proyectos seleccionados. En este capítulo se resumen y sintetizan las principales cuestiones que se desprenden de los capítulos precedentes, y se hace uso de ellas para analizar los retos y las opciones a los que han de hacer frente en el futuro los responsables de políticas y otros profesionales e investigadores que colaboran con REDD+.

Se vienen produciendo cambios importantes en REDD+ y en el entorno de REDD+ desde que quedó incluido de forma oficial en la agenda internacional sobre cambio climático en la COP 11 celebrada en 2005. Como el aspecto más significativo destaca el hecho de que aún no se ha logrado un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático (apartado 18.2). Esta transformación en el contexto tiene consecuencias importantes para la forma en que ha de desarrollarse REDD+ en los próximos años (apartado 18.3). Por otra parte, son varias las lecciones que se pueden extraer de la primera generación de proyectos y reformas de políticas de REDD+ (apartado 18.4). La incertidumbre sobre el futuro de REDD+ podría causar inmovilismo; pero frente a esta idea se sostiene aquí que se deberían emprender reformas de políticas de REDD+ “útiles en todo caso”, reformas que tendrían un efecto positivo independientemente del futuro de REDD+ y que se tendrían que poner en marcha si se desea alcanzar objetivos más allá de la mitigación climática (apartado 18.5). Por último, se ofrecen algunas conclusiones sobre REDD+ (apartado 18.6).

## 18.2 Cambios en el contexto de REDD+

La idea de la deforestación evitada como estrategia para la mitigación del cambio climático fue propuesta y rechazada en 1997 en las negociaciones de la CMNUCC sobre el Protocolo de Kioto. Como consecuencia de este rechazo, las actividades relacionadas con los bosques que se incluyeron en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) quedaron limitadas a la forestación y la reforestación. Una década después, una serie de cambios hizo posible incluir el concepto (que pasaría a conocerse como REDD+) en la Hoja de Ruta de Bali acordada en la COP 13 de 2007. Entre los cambios que se produjeron cabe destacar los siguientes:

- Ha habido un cambio en el marco político. Cuando se volvieron a presentar las reducciones en emisiones de la deforestación en las negociaciones de la COP 11, celebrada en 2005, fueron los países en desarrollo quienes hicieron la propuesta, incluyéndola en el contexto de la acción nacional. De esta manera, se salvó la brecha Norte-Sur.
- A raíz de que el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC (IPCC 2007c) destacase la importancia de las emisiones derivadas del cambio en el uso de la tierra, empezó a haber un nuevo sentido de la urgencia y relevancia de incluir la deforestación y la degradación de los bosques.
- Se han publicado varios análisis en que se ha hecho hincapié en el bajo costo de reducir las emisiones, frente a otras opciones de mitigación.
- Se han introducido mejoras tecnológicas que han proporcionado métodos para medir los cambios en las emisiones derivadas de la deforestación y posiblemente de la degradación de los bosques.

De este modo, la idea de REDD+ comenzó a adquirir forma como estrategia de mitigación del cambio climático susceptible de ser promovida como efectiva, eficiente y equitativa.

Con anterioridad a la COP 15 de 2009 celebrada en Copenhague, cuando aún parecía posible alcanzar un nuevo acuerdo climático post 2012, existía la impresión de que REDD+ iba a ser uno de esos proyectos singulares que ofrecen algo para todos: reducciones en las emisiones más elevadas para un determinado gasto global en mitigación del cambio climático; contraprestaciones efectivas en cuanto a costos para los países industrializados; flujos de financiación nuevos y más altos para los países en desarrollo; y, con el diseño adecuado, cobeneficios de conservación de la biodiversidad y reducción de la pobreza. Había un sentimiento generalizado de que esta aproximación de intereses a nivel mundial conduciría a la consecución de un acuerdo vinculante post 2012 que llevaría aparejados flujos de financiación en función del desempeño, los cuales crearían incentivos para la formulación de políticas nacionales de REDD+ y proyectos locales en un modelo a dos niveles parecido a los sistemas de pagos por servicios ambientales (PSA) (Angelsen y Wertz-Kanounnikoff 2008).

Tres años más tarde, las perspectivas para REDD+ son bien distintas.

Las expectativas sobre la evolución de REDD+ anteriores a la celebración de la COP 15 en Copenhague no se han materializado, lo que se debe, en parte, a que la comunidad mundial no logró formalizar un acuerdo climático general para sustituir al Protocolo de Kioto; y no se podrá llegar a otro acuerdo de este tipo hasta 2015, como muy pronto (Capítulo 3). En consecuencia, han disminuido las perspectivas de que un mercado de carbono avalado por un acuerdo genere una financiación considerable para REDD+. Aunque las negociaciones siguen avanzando por lo que a la estructura global de

REDD+ se refiere, se ha reducido de forma notable la importancia relativa de la CMNUCC como motor “de arriba hacia abajo” de la financiación y de las normativas necesarias para REDD+. Como resultado de ello, en la actualidad hay múltiples foros sobre políticas de REDD+ en que participan numerosas agencias de desarrollo, grandes ONG internacionales y algunos actores nacionales. Las organizaciones y personas que actúan en los distintos foros muchas veces compiten en la búsqueda de fondos, en el liderazgo en la determinación de estándares a seguir, y en su influencia en el discurso sobre cómo definir REDD+.

Otros cambios se han debido a que REDD+ surgió en el momento en que el mundo entero entraba en un periodo de inestabilidad económica y financiera. A mediados de la década de 2000 en la economía global se produjo un auge en los precios de los productos básicos, con niveles históricos en los precios de alimentos, carburantes y metales. Estos precios elevados –junto con el temor de inseguridad alimentaria y energética que provocaron– desencadenaron una pugna a escala mundial para asegurar el acceso a la tierra con fines agrícolas y de extracción de minerales (Capítulo 4). El aumento de la competición por adquirir tierras forestales sin duda incrementará los costos de REDD+ e irá más rápido que el ritmo de las mejoras que se necesitan en la planificación del uso de la tierra para que pueda considerarse una opción viable. La crisis financiera mundial de 2008 vino a sumarse a todo lo anterior desviando así la atención del cambio climático, y las muchas presiones que existen hoy sobre los presupuestos nacionales probablemente limitarán los fondos de ayuda disponibles para cubrir el déficit de financiación de REDD+ provocado por la falta de un acuerdo internacional sobre el clima.

## 18.3 Implicaciones de los cambios en el contexto

Los cambios en el contexto de REDD+ han ralentizado el ritmo de la implementación e introducido un mayor grado de incertidumbre sobre si la idea inicial llegará a materializarse, y cómo.

### 18.3.1 “Ayudificación” de REDD+

Con la perspectiva de que se aplase hasta 2020 o más tarde una financiación a gran escala de REDD+ basada en los mercados, el actual protagonismo de las instituciones y fuentes de financiación vinculadas con la ayuda tradicional al desarrollo sin duda se prolongará en el futuro previsible. Esta probabilidad tiene una serie de implicaciones para REDD+, que incluyen la ampliación en el alcance de sus objetivos, los tipos de intervenciones a realizar y los criterios para medir el desempeño (Capítulo 13), y conlleva el riesgo de repetir los errores del pasado en la ayuda al desarrollo (Capítulo 7). Aunque recientemente se ha experimentado con algunos modelos de dinero por trabajo realizado, es posible que las políticas y los procedimientos de las

agencias de desarrollo –y en algunos casos también la política y los procesos presupuestarios de la financiación de la ayuda al desarrollo en los países donantes– sean incompatibles con los sistemas de pagos en función de resultados previstos para REDD+.

El hecho de que las agencias donantes hayan tenido que canalizar la financiación de REDD+ en ocasiones ha resultado incómodo, como lo ha sido para el Banco Mundial canalizar los fondos aportados por Noruega para Guyana. Tal como se describió en el Capítulo 13, la necesidad de disponer de indicadores de desempeño para las dos primeras fases de implementación de REDD+ solo se ha empezado a abordar recientemente, y la posible divergencia de opiniones sobre qué estándares y procedimientos serían adecuados para medir los resultados es amplia. El riesgo de que se valore más una buena colaboración que el desempeño en sí mismo pone en tela de juicio tanto la efectividad como la eficiencia de REDD+.

Además, el hecho de que la financiación de REDD+ dependa de la ayuda amplía el alcance del programa para incluir los objetivos mismos del desarrollo, lo que conlleva una disminución relativa en la importancia de la protección climática a través de las reducciones en las emisiones y un aumento relativo del énfasis en los cobeneficios, especialmente la reducción de la pobreza. Desde una perspectiva política si REDD+ adopta una estructura donante/receptor parecida a la de la ayuda –dejando atrás el concepto de transacción entre socios en pie de igualdad que actúan en el contexto de un acuerdo internacional– se crea una dinámica político-nacional poco afortunada en los países receptores que suscita preocupaciones relativas a la soberanía.

Tomados en conjunto, estos factores sugieren que la “ayudificación” de REDD+ crea una desvinculación cada vez mayor entre la financiación de REDD+ y los pagos en función de las reducciones logradas en las emisiones, aspecto básico de la idea original. Los pagos basados en un desempeño que produce cobeneficios muy cercanos a los objetivos de REDD+ –como por ejemplo el fortalecimiento de la tenencia de los bosques a nivel de la comunidad– ofrecen un camino posible para mantener este vínculo. Las políticas y los proyectos de REDD+ serán cada vez más diversos, igual que lo es la ayuda al desarrollo, y la única forma de establecer un nexo de unión entre ellos sería que tuviesen como uno de sus varios objetivos la reducción en las emisiones.

### 18.3.2 Problemas subsecuentes

Un gran número de responsables de proyectos públicos, privados y de ONG respondieron al llamado del Plan de Acción de Bali de 2007, que pedía a las Partes que pusieran en marcha actividades piloto de REDD+. Hay ya más de 200 proyectos operativos de REDD+ en aproximadamente 43 países (Capítulo 12). Los responsables de estos proyectos deseaban avanzar lo más

rápidamente posible, para que sus iniciativas estuvieran en situación de aprovechar la financiación para REDD+ que se esperaba estaría disponible tras la COP 15 de 2009.

La imposibilidad de concluir un acuerdo climático global en Copenhague y el ritmo relativamente lento al que se están desarrollando las políticas nacionales sobre REDD+ han dejado a estos proyectos en situación de precariedad por varios motivos. Como quedó descrito en el Capítulo 10, la incertidumbre en torno a la financiación de REDD+ está obligando a algunos responsables de proyectos a diversificar el riesgo encauzando parte de su enfoque hacia actividades de proyectos integrados de conservación y desarrollo (PICD) tradicionales. Sin embargo, con estos enfoques REDD+ podría quedar desvinculado de los PSA basados en resultados y repetir el poco éxito de la generación anterior de PICD.

Por otra parte, también se corre el riesgo de adelantarse a las prolongadas negociaciones internacionales sobre normas de medición, reporte y verificación (MRV) y salvaguardas. Una evaluación de los primeros proyectos de REDD+ sugiere que la mayoría de los métodos de MRV empleados no satisfacen los criterios actuales del Estándar de carbono verificado (VCS), que podría servir de modelo para los estándares que se negocien en el futuro (Capítulo 14). Adicionalmente, la incertidumbre está haciendo que algunos responsables de proyectos se sientan reacios a facilitar información completa sobre los flujos de financiación que podrían obtener a través de REDD+, y por tanto es posible que no cumplan del todo con el principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), que muy probablemente quedará incluido en futuros mecanismos de salvaguardas.

Los primeros proyectos piloto de REDD+ están en peligro por los escasos avances realizados en el desarrollo de marcos legales y normativos de nivel nacional. Sigue sin conseguirse certidumbre legal sobre quién ostenta los derechos al carbono forestal, ni tampoco certidumbre sobre el reparto de costos y beneficios de REDD+ entre los distintos niveles y las diversas partes interesadas (Capítulo 8). Aunque la tenencia ha sido señalada como cuestión prioritaria en muchos proyectos, no hay pruebas suficientes de que los países estén prestando la atención necesaria a solventar la inseguridad en la tenencia y los conflictos (Capítulo 9). Aunque en las actuales condiciones de tenencia es factible llevar a cabo algunas intervenciones, si no se producen reformas estas actuaciones serán limitadas en cuanto a su alcance, efectividad y eficacia, y podrían tener como consecuencia resultados poco equitativos en reparto de beneficios.

### **18.3.3 Siguen en riesgo países y comunidades**

La mayor incertidumbre respecto a los plazos y la cuantía de los flujos de financiación internacional para REDD+, junto con los cambios económicos



que generan una mayor competencia por las tierras boscosas, han transformado los cálculos de riesgos y recompensas de REDD+, tanto a nivel nacional como local. Así, se corre el riesgo de que se desvanezca la idea de que con REDD+ todos ganan (es decir, que se compensarán los costos de reducir la deforestación y la degradación de los bosques).

Para que REDD+ tenga éxito a nivel nacional, las personas que propugnan el cambio transformador deben prevalecer sobre los intereses que abogan por que todo siga igual (Capítulo 2). La lentitud con que avanzan las negociaciones de la CMNUCC ha debilitado la posición de las coaliciones que propugnan el cambio (porque retrasan las expectativas de financiación internacional a gran escala y a largo plazo), mientras que los cambios económicos han fortalecido la posición de los intereses del escenario habitual (que hacen que se encarezcan los costos de oportunidad de la protección de los bosques). En la medida en que REDD+ requiere acciones que vayan más allá de unas estrategias de desarrollo “útiles en todo caso”, los gobiernos que están preparados para pasar de la fase de preparación a la determinación de políticas y medidas que reduzcan la deforestación y la degradación de los bosques necesitan contar con una fuente segura de financiación internacional a largo plazo que la ayuda al desarrollo no puede proporcionar en la escala necesaria (Capítulo 7).

Los cambios en el contexto de REDD+ también han afectado a los cálculos del riesgo al nivel local. Los responsables de proyectos de REDD+ han comenzado a modificar sus proyectos ante la posibilidad de que no se materialicen los flujos de financiación esperados (Capítulo 10). La preocupación expresada en Indonesia por comunidades locales –que los proyectos de REDD+ no podrán evitar que las grandes empresas conviertan los bosques locales a otros usos– es acorde con el modo como entendemos el funcionamiento de las fuerzas económicas en general. Es muy revelador que las comunidades locales entrevistadas piensan que los proyectos de REDD+ están orientados a la protección de los bosques, y que sus esperanzas y preocupaciones se centran en el posible impacto de esos proyectos en sus ingresos (Capítulo 11). Todo ello sugiere que no confían en que haya un vínculo positivo directo entre la protección de los bosques y los medios de vida en los proyectos de REDD+ propuestos.

## **18.4 Lecciones de las iniciativas de REDD+ de primera generación**

Los cambios introducidos en el contexto de la segunda generación de iniciativas de REDD+ no se limitan a los derivados del estado actual de las negociaciones de la CMNUCC y las condiciones económicas mundiales. Además están aflorando –o se han confirmado recientemente– nuevos conocimientos y apreciaciones que se relacionan con la primera generación de iniciativas de REDD+.

### 18.4.1 REDD+ cuesta más y lleva más tiempo de lo esperado

Las iniciativas de REDD+ están resultando más costosas y tardando más tiempo en ser implementadas de lo que originalmente se esperaba. Aunque quizás no haya sido sorprendente para los que conocen bien las instituciones y los sistemas de gobernabilidad del sector forestal de los países en desarrollo, muchos de los objetivos y plazos de REDD+ anunciados en 2007 han resultado ser poco realistas. En particular, el tiempo necesario para consultar a las partes interesadas y obtener su consentimiento se ha subestimado con frecuencia (Capítulo 7).

Inicialmente el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) ofreció ayudas de 3,6 millones de dólares por país para actividades de preparación de REDD+, cantidad basada en la estimación inicial de los costos de desarrollo de una estrategia y un sistema de seguimiento de REDD+. Esta estimación contrasta con posteriores propuestas de los países, en las que se solicitaban cantidades que oscilaban de media entre 15 y 20 millones de dólares. Este incremento en las estimaciones reflejaba tanto la ampliación de las actividades a realizar como la mejor comprensión por parte de los países de lo que realmente se necesitaba para implementar REDD+: por ejemplo, mayor atención a las estructuras institucionales que iban a gestionar los fondos de REDD+, salvaguardas sociales y ambientales, y consultas con las partes interesadas (Ken Andrasko, FCPF Banco Mundial, comunicación personal).

Ya se ha reconocido anteriormente el dilema de que “REDD+ es urgente ... pero no se puede forzar el paso” (Seymour y Angelsen 2009). La necesidad de que haya apropiación nacional (Capítulo 5) significa que REDD+ tiene que fundamentarse en un proceso político nacional legítimo. A la vista de la prolongada incertidumbre en cuanto a la arquitectura del sistema internacional, el cambio transformador a nivel nacional no se logrará ni rápida ni fácilmente. Como consecuencia de ello, la comunidad de REDD+ se encuentra ante la paradoja de que, pese a que la financiación a largo plazo es una preocupación de gran peso, los donantes han tenido dificultades para efectuar el desembolso inicial (Capítulo 7). Dadas las presiones internas y externas a las que se ven sometidas las agencias donantes para entregar el dinero prometido, estas dificultades en la realización del gasto podrían interpretarse como señal positiva de que la vinculación de los fondos de REDD+ al desempeño se está tomando en serio.

Además de que los procesos de toma de decisiones de REDD+ han llevado más tiempo de lo que se esperaba, la disparidad en la disponibilidad de datos y en la capacidad para cumplir los requisitos técnicos de REDD+ están resultando ser mayores de lo que en un primer momento se pensaba. A pesar de los avances tecnológicos que ayudaron a llevar otra vez la deforestación

de los países en desarrollo a la mesa de negociaciones de la CMNUCC entre las COP de Kioto y Bali, y de que pronto se empezó a prestar atención a las inversiones en MRV para la preparación de REDD+, sigue habiendo desfases importantes (Capítulo 14). La mayoría de los países que poseen bosques aún no tienen los datos, la capacidad o la voluntad política (por ejemplo, para compartir y divulgar datos) que necesitan para respaldar plenamente un sistema de pagos basados en resultados.

Se ha progresado en el uso de tecnologías de teledetección para identificar la deforestación y la degradación de los bosques. Pero no se poseen los datos necesarios para calcular los factores de emisión que permitirían traducir cambios en el estado de los bosques a cambios en las emisiones para grandes extensiones de bosque de todo el mundo (Capítulo 15). Se ha avanzado conceptualmente en la determinación de niveles de referencia de emisiones (REL) fiables, pero el progreso dentro de los países ha sido lento, por la falta de datos y por las incertidumbres inherentes en estimar emisiones empleando los supuestos del “escenario habitual” (Capítulo 16). Pese a la inversión en actividades de preparación, hasta la fecha han sido escasas las mejoras logradas en la capacidad técnica de las instituciones responsables de MRV.

Este ritmo más lento de lo esperado, y los costos más altos de lo previsto, tienen implicaciones para las políticas de REDD+ a nivel nacional tanto en países donantes como en países REDD+, y hacen que los responsables de REDD+ adopten una actitud defensiva. Los gobiernos de Noruega e Indonesia se vieron sometidos a un escrutinio incómodo cuando no cumplieron el plazo final de 2010 para decretar una moratoria sobre nuevas concesiones de bosques; la decisión no se anunció hasta mayo de 2011. A principios de 2012 el Gobierno de Australia fue criticado por el mundo académico (Olbrey y Howes 2012) y por los medios de comunicación (Hamann 2012) como consecuencia de los escasos progresos visibles de un proyecto de REDD+ de elevado perfil financiado por AusAID en Kalimantan, Indonesia.

### **18.4.2 Tenacidad de instituciones, intereses e ideas a favor del “escenario habitual”**

Otra serie de lecciones derivadas de la primera generación de iniciativas de REDD+ –en esta ocasión no totalmente inesperadas– se refieren a la dificultad de hacer frente a actores con intereses creados en que todo siga igual, a la complejidad de asignar retroactivamente otras finalidades a las instituciones actuales (o crear instituciones nuevas), y al esfuerzo necesario para cambiar ideas arraigadas sobre cómo y por quién deben ser gestionados los bosques.

Tal como demuestran los análisis de medios de comunicación realizados para el GCS, el discurso sobre REDD+ a nivel nacional se ha visto protagonizado por actores estatales, que pueden hacerse eco de intereses del sector corporativo

(Capítulo 5). Las propuestas de hacer menos riguroso el Código Forestal de Brasil y el limitado alcance de la moratoria en Indonesia (Recuadro 2.1) pueden entenderse como medidas de resistencia por parte de aquellos que temen que sus intereses se vean amenazados por REDD+. La relativa falta de importancia que hasta la fecha ha tenido en los debates sobre la estrategia nacional de REDD+ la necesidad de clarificar las cuestiones de tenencia de los bosques y derechos sobre el carbono indica que se quieren evitar cambios que podrían suponer una amenaza para el statu quo.

Ya se ha observado anteriormente el dilema de que REDD+ “debe ser nuevo... pero construido sobre la base de experiencias anteriores” (Seymour y Angelsen 2009). Este dilema es especialmente agudo cuando se trata de elegir instituciones para nuevas funciones de REDD+. En los casos en que las instituciones ya existentes han tomado la iniciativa, su tendencia ha sido reproducir los patrones anteriores a la hora de abordar los retos nuevos de REDD+. Esto es así no solo a nivel internacional (por ejemplo, en la forma en que las agencias donantes multilaterales han programado los fondos de REDD+) y a nivel nacional (como en el modo en que los ministerios encargados de los bosques han adaptado REDD+ a sus respectivos paradigmas de manejo forestal), sino también al nivel de proyectos, donde las ONG que trabajan en temas de conservación han seleccionado ubicaciones siguiendo objetivos relacionados con la biodiversidad (Capítulo 12) y están desarrollando actividades de tipo PICD (Capítulo 10). Para muchos actores, REDD+ se ha convertido en una nueva fuente de financiación de actividades que ya estaban llevando a cabo, pero cuyo nombre han modificado ligeramente para ajustarlo a la agenda climática.

También la creación de nuevas instituciones de REDD+ resulta difícil. Las nuevas entidades de REDD+ afrontan problemas de autoridad y legitimidad, y los procesos de desarrollo de nuevos mecanismos de financiación de REDD+ han sufrido retrasos y frustración (Capítulo 7). Al mismo tiempo, en muchos países un resultado positivo de REDD+ ha sido la apertura de diálogos sobre manejo forestal, no solo con los ministerios directamente responsables de los bosques, sino también con grupos de trabajo de REDD+ cada vez más extensos, que han llegado a incluir a ministerios como los de finanzas y planificación, entre otros, y a la sociedad civil.

### 18.4.3 Cuestiones comunes a las distintas escalas

Un tercer conjunto de lecciones derivadas de la primera generación de iniciativas de REDD+ guarda relación con la importancia de la coordinación entre las distintas escalas para lograr los objetivos de efectividad, eficiencia y equidad. Hace tiempo que se reconoce la utilidad de las instituciones “policéntricas” en la gobernabilidad forestal (Ostrom 2010) y del “enfoque anidado” para la implementación de REDD+ (Pedroni *et al.* 2007). La experiencia reciente ha

arrojado más luz sobre las cuestiones y retos específicos que deben coordinarse entre escalas, la importancia relativa de los distintos niveles de gobernabilidad para las distintas funciones, y la divergencia de intereses en esos niveles.

Un estudio de iniciativas de primera generación de REDD+ parece indicar que se han perdido muchas oportunidades de intercambiar experiencias entre el nivel nacional y el local. Los responsables de proyectos parecen, en algunos casos, haber evitado de manera deliberada participar en políticas e instituciones poco claras de nivel nacional, con lo que han desperdiciado ocasiones de influir en su estructuración. Por otra parte, los encargados de la elaboración de políticas no han tenido en cuenta de manera coherente la experiencia de los proyectos locales como fuente de información sobre la realidad del terreno.

El análisis que se presenta en esta publicación, por tanto, apunta a la necesidad de mejorar la integración vertical de REDD+ y promover el trabajo de impulsores o “campeones” de REDD+ para que haya colaboración a distintos niveles. El Capítulo 6 recoge ejemplos de las dificultades con que han tenido que enfrentarse los esfuerzos de coordinar MRV y de controlar fugas a distintas escalas en Brasil, Indonesia y Vietnam, así como también algunas iniciativas prometedoras para superar esas dificultades. Si se desea evitar las consecuencias para REDD+ de las limitaciones en cuanto a tenencia de los bosques (Capítulo 9) y garantizar el cumplimiento de las salvaguardas, es imprescindible mejorar la coordinación entre el nivel nacional y el local, para que los marcos de políticas se puedan fundamentar en la realidad local y que los objetivos de las políticas sean asequibles al nivel local.

El reparto de costos y beneficios es quizás la mayor prueba de la efectividad en cuanto a gobernabilidad multinivel en el contexto de REDD+. Aún no se ha dado respuesta a cuestiones básicas sobre quién debe beneficiarse de los flujos financieros de REDD+, en función de qué se calcularán los beneficios y qué forma tendrá esa compensación. Las diversas partes interesadas a distintos niveles difieren en sus opiniones sobre cuáles son las respuestas correctas (Capítulo 8). Como ya se dijo en el Capítulo 3, la fuerza de REDD+ como idea se ha debido, en parte, a que cada una de las partes interesadas ha sido capaz de proyectar su visión particular de lo que puede significar REDD+ en la práctica. Pero la prueba crucial de la resiliencia de esa idea será la concreción del reparto de beneficios. Por ello, uno de los aspectos prioritarios de REDD+ es examinar las distintas opciones e implicaciones de posibles mecanismos de reparto de beneficios. Y, dado que no hay una fórmula sencilla ni consensuada que se pueda utilizar para el diseño de tales mecanismos, es de una importancia crítica que ese proceso tenga legitimidad.

Por último, las experiencias iniciales con REDD+ han subrayado la importancia de la escala jurisdiccional, es decir, el nivel subnacional que hay entre las políticas nacionales y los proyectos locales. Muchas de las decisiones relativas

al uso de la tierra se toman en este nivel intermedio jurisdiccional, y es en él donde están consolidándose algunas de las iniciativas más prometedoras de REDD+, como son por ejemplo las de Brasil.

## 18.5 Navegar en un futuro de REDD+ incierto

La incertidumbre sobre el futuro de REDD+, causada en buena medida por la lentitud de las negociaciones de la CMNUCC en general y los cambios en el estado de la economía mundial, significa que REDD+ tiene que justificarse cada vez más sobre la base de su posible contribución a múltiples objetivos en múltiples niveles, y no solo por lo que aporta a la mitigación del cambio climático. En el futuro previsible REDD+ no podrá depender de incentivos para el cambio que fluyan de arriba hacia abajo, por lo que las entidades y personas que lo respaldan tendrán que invertir en estrategias que surjan desde abajo y crear coaliciones en pro del cambio que no dependan de un acuerdo global vinculante ni de fondos sustanciales a corto plazo.

Hay quienes responderían a esta incertidumbre situándose en compás de espera. Pero aquí se aboga por un enfoque más proactivo, formulando tres preguntas: i) ¿qué se puede hacer para lograr un amplio respaldo político de REDD+?; ii) ¿cuáles son las acciones prioritarias necesarias para sentar las bases del éxito futuro de REDD+?; y iii) ¿qué acciones sería conveniente llevar a cabo de todas formas, independientemente de cómo se presenten los escenarios de financiación internacional de REDD+ y de cuál sea el desarrollo económico mundial?

En los siguientes apartados se analizan estas tres cuestiones, y el Cuadro 18.1 ofrece un resumen de acciones prioritarias, ordenadas por niveles.

### 18.5.1 Lograr un amplio respaldo político para REDD+

**Replantear REDD+ como objetivo más que como programa forestal.** Uno de los éxitos logrados por REDD+ hasta la fecha es el elevado grado de sensibilización creado en torno a la importancia de las emisiones relacionadas con los bosques, más allá de los estrechos ámbitos de políticas climáticas y forestales. A nivel internacional hay consenso en que estas emisiones, se disponga o no de un mecanismo financiero específico de la CMNUCC, tienen que reducirse, y por tanto será legítimo incluir el esquema de REDD+ como objetivo en las políticas públicas oficiales de los distintos sectores y niveles. Más concretamente, el cambio en la política Norte-Sur con respecto a las negociaciones climáticas –tras el cual se considera que los países de ingresos medios deben cargar con una mayor parte de los costos de mitigación– significa que las acciones encaminadas a reducir las emisiones derivadas de los bosques en esos países no recibirán compensación internacional plena (Capítulos 3 y 7).

Por tanto, en lugar de permitir que la idea de REDD+ se defina como un llamado para la realización de *programas* sectoriales de REDD+, que muchas veces se limitan al sector forestal, es preciso replantear la reducción de emisiones de los bosques como *objetivo* a lograr en un contexto más amplio. Este enfoque se ajusta bien a los textos de la CMNUCC, así como a las expresiones que se han puesto de moda en el contexto de Rio+20 (entre otras, “desarrollo bajo en carbono”, “economía verde”, “agricultura climáticamente inteligente”) y a los enfoques amplios del desarrollo sostenible a que hacen referencia. Para abordar muchos de los motores no sectoriales de la deforestación es necesario que REDD+ no quede limitado al sector forestal y que no se defina únicamente como un sistema de pagos por reducciones verificadas en las emisiones.

**Invertir en legitimidad política.** A pesar del actual consenso internacional en cuanto a la urgencia de reducir las emisiones relacionadas con los bosques, los lentos avances en las negociaciones de la CMNUCC, la idea de que la protección de los bosques es contraria al desarrollo, lo mucho que se dice en contra de la ciencia climática, y el hecho de que REDD+ depende cada vez más de la ayuda son factores que ponen en peligro su legitimidad política en los países donantes y en los beneficiarios. Para que REDD+ conserve su legitimidad es necesario seguir avanzando, y hacerlo de formas que potencien –en vez de socavar– la confianza en su integridad e imparcialidad, tanto dentro de cada país como en las relaciones entre unos y otros.

A nivel mundial, para lograr legitimidad será necesario avanzar en la consecución de verdaderas reducciones en las emisiones, y para ello se tendrán que superar retos difíciles como la adicionalidad, las fugas y la permanencia. Para ser aceptadas a nivel mundial, las reglas sobre niveles de referencia de emisiones y MRV tienen que basarse en fundamentos científicos sólidos y, en la medida de lo posible, no estar contaminadas por motivaciones políticas, aunque será necesario ajustar tales reglas para tener en cuenta las circunstancias nacionales en aras de la equidad.

A nivel nacional, la legitimidad política requerirá coaliciones de REDD+ lo suficientemente amplias y bien asentadas para resistir los reveses que sin duda sufrirán cuando las políticas de REDD+ comiencen a cuestionar los intereses del “escenario habitual” y las controversias –como, por ejemplo, por la posible malversación de fondos de REDD+– que inevitablemente acompañarán a la acción sobre el terreno. Es necesario prestar atención a las salvaguardas, para evitar daños sustantivos y el deterioro de la reputación de REDD+. La legitimidad dependerá también de la percepción de integridad en el modo de determinar e implementar los mecanismos de reparto de beneficios de REDD+.

**Formar coaliciones más amplias para impulsar REDD+.** La realidad política hace que sea imprescindible incluir objetivos de desarrollo económico en la

### Cuadro 18.1 Acciones prioritarias, por tipo y nivel

Nivel	Lograr respaldo	Sentar las bases del éxito	Útil en todo caso
<p><b>Internacional</b></p>	<p>Acelerar el proceso para lograr consenso sobre mecanismos de financiación sobre la base de desempeño y sobre niveles de referencia de emisiones en las negociaciones de la CMNUCC (Capítulo 16).</p>	<p>Garantizar las fuentes actuales y determinar nuevas fuentes de financiación pública para REDD+; y crear oportunidades para que el sector privado realice inversiones (Capítulo 7).</p> <p>Definir indicadores del desempeño para las Fases 1 (preparación) y 2 (políticas) de REDD+ (Capítulo 13).</p> <p>Finalizar modalidades de MRV para fijar estándares internacionales de reporte y verificación (Capítulos 14, 15).</p>	<p>Mejorar la disponibilidad de datos espaciales y factores de emisión (Capítulo 15).</p>
<p><b>Nacional</b></p>	<p>Prestar apoyo a las coaliciones de nivel nacional en pro del cambio transformador (Capítulo 5).</p> <p>Garantizar la legitimidad de la toma de decisiones prestando atención a los procesos e instituciones de REDD+ (Capítulos 5, 8).</p>	<p>Mejorar la certidumbre legal en relación con los derechos de carbono (Capítulo 8).</p> <p>Llenar el vacío de información y de capacidades para el MRV.</p>	<p>Introducir políticas fiscales útiles en todo caso, eliminando las subvenciones perversas.</p> <p>Iniciar conversaciones a nivel de ministros del Gobierno para abordar los motores extrasectoriales de la deforestación (por ejemplo, agricultura y minería).</p> <p>Incorporar la reforma y la aclaración de la tenencia en las estrategias nacionales de desarrollo (Capítulo 9).</p>



<p><b>Jurisdiccional</b></p>	<p>Respalda los procesos integrados de planificación del uso de la tierra y desarrollar herramientas para gestionar el equilibrio entre los objetivos de producción alimentaria y energética, prestación de servicios ecosistémicos y conservación (Capítulo 4).</p>	<p>Incorporar el diseño experimental en la financiación basada en el desempeño.</p>	<p>Fortalecer las competencias de las instituciones locales y la aplicación de la ley.</p> <p>Invertir en adquisición de capacidades institucionales para el análisis espacial, la planificación y la recopilación de información.</p> <p>Generar y diseminar conocimientos sobre el rol de los bosques en la mejora de la productividad agrícola y la resiliencia climática.</p>
<p><b>Proyecto</b></p>	<p>Velar por la atención adecuada a las necesidades locales de medios de vida e información.</p>	<p>Incorporar el diseño experimental para los PSA.</p>	<p>Invertir en adquisición de capacidades institucionales para que las comunidades locales puedan participar en la MRV (Capítulo 15).</p>
<p><b>Todos los niveles</b></p>	<p>Reformular REDD+ como objetivo más que como programa forestal a todos los niveles.</p>	<p>Asegurarse de que la toma de decisiones sobre REDD+ es delegada al nivel apropiado.</p> <p>Valorar los costos de REDD+ y a quién corresponde sufragarlos, y desarrollar mecanismos de reparto de beneficios que tengan en cuenta los distintos intereses (Capítulo 8).</p> <p>Incorporar la atención a las salvaguardas (Capítulo 17).</p>	<p>Mejorar la coordinación vertical y horizontal entre instituciones gubernamentales que sean relevantes para la implementación de REDD+ (Capítulo 6).</p> <p>Crear instituciones intermedias para el acopio y la comunicación de información desde el terreno hasta las instituciones nacionales (Capítulo 6).</p>

agenda climática para que REDD+ obtenga un respaldo amplio y sostenible. La fuerza de REDD+ como concepto se debe en parte a que promete lograr objetivos múltiples. Entre los cobeneficios mencionados con más frecuencia se encuentran la conservación de la biodiversidad, la reducción de la pobreza y la mejora de la gobernabilidad, pero la movilización de las coaliciones para estos objetivos en los ámbitos de políticas de REDD+ ha sido irregular. De hecho, algunos grupos se han unido para oponerse a REDD+, porque creen que puede ser perjudicial para los derechos y la tenencia de las comunidades forestales. Si se presentan ejemplos claros de iniciativas de REDD+ que han fortalecido los derechos y la tenencia, y se cumplen rigurosamente las salvaguardas, se podrá generar confianza en que REDD+ es más una oportunidad que una amenaza.

Por otra parte, y a tenor de la propuesta en cuanto al replanteamiento de REDD+ apuntada antes, se debería dedicar mayor atención a los beneficios de mantener los bosques a nivel de paisaje. Los discursos sobre seguridad alimentaria aún caracterizan los bosques (de forma equivocada) como barreras contra el incremento de la producción agrícola mediante la extensificación; habrá que duplicar los esfuerzos para difundir los conocimientos actuales –y generar otros nuevos– sobre la importancia para la productividad agrícola de los servicios ecosistémicos relacionados con los bosques. El rol de los bosques como protectores de los intereses económicos frente a los impactos del cambio climático, que constituye un elemento central de las estrategias de adaptación, continúa estando enormemente infravalorado. Si se demuestra la aportación de REDD+ a la consecución de objetivos como el mantenimiento de la productividad agrícola y la resiliencia climática, se podrán contrarrestar los argumentos constantes de que la protección de los bosques es contraria al desarrollo.

## 18.5.2 Acciones prioritarias para sentar las bases del éxito

### **Mantener el vínculo con PSA, pero en combinación con otras herramientas.**

Son muchas las razones para temer que, si se reduce la importancia de los pagos por desempeño como elemento principal de REDD+, su efectividad se verá mermada y desaparecerán las diferencias entre este programa y las intervenciones anteriores en el sector forestal (como los PICD), que tuvieron poco éxito. Por tanto, será de una importancia fundamental combinar varias fuentes de financiación –tales como los mercados voluntarios de carbono, los presupuestos nacionales y la ayuda al desarrollo– para cubrir el déficit hasta que se establezca el mercado global de cumplimiento regulado de los créditos de carbono forestal (que se supone llegará) y empezar a efectuar pagos por desempeño tanto a escala nacional/internacional como nacional/subnacional.

Pero ante la perspectiva de una financiación inferior a lo esperado, al menos a corto plazo, y la subida en los precios de productos básicos que compiten por la misma tierra, es evidente que REDD+ no puede depender únicamente

de flujos monetarios e instrumentos de PSA. Mantener una cobertura forestal óptima en el paisaje –desde el punto de vista de la mitigación climática mundial y los objetivos de conservación de la biodiversidad, así como de objetivos locales de medios de vida y servicios ecosistémicos– requerirá una combinación adecuada de herramientas que incluya sistemas de mando y control tradicionales, enfoques centrados en la aplicación de la ley, incentivos fiscales y un desarrollo más inteligente de la infraestructura y planificación del uso de la tierra.

**Atención a las principales barreras que impiden el progreso.** El número de problemas por superar para lograr resultados de REDD+ que sean efectivos, eficientes y equitativos puede parecer abrumador. Es importante, por ello, orientar las inversiones de manera que permitan eliminar las principales barreras al nivel de políticas y suplir las carencias más importantes en los conocimientos y capacidades que es necesario poseer para implementar REDD+.

Al nivel global, los negociadores deberán dar prioridad a la agilización del proceso de determinación de mecanismos de financiación y a otras modalidades de implementación. Al nivel nacional, los partidarios de REDD+ habrán de centrarse en la creación de coaliciones para lograr cambios transformadores en las políticas, incluyendo actividades de alcance comunitario para el sector empresarial progresista, que hasta ahora ha quedado relativamente olvidado, así como para las coaliciones que defienden reformas en la tenencia de los bosques. A todos los niveles, es necesario seguir realizando inversiones, para poder combinar todos los elementos de los sistemas de MRV, lo que incluye cubrir las actuales lagunas de datos y de capacidades.

**Desviar el énfasis parcial a iniciativas en todos los niveles y de nivel jurisdiccional.** La primera generación de iniciativas de REDD+ (y las investigaciones que las respaldaron) han tendido a centrarse en procesos de políticas de nivel nacional y en proyectos piloto de nivel local, quizás con un sesgo excesivamente a favor de los proyectos y con un grado insuficiente de interacción entre los dos. De cara al futuro, será necesario prestar mayor atención al nivel jurisdiccional como el espacio donde se desarrollan los procesos básicos de planificación del uso de la tierra y donde sería deseable mayor transparencia y participación pública incluso si no existiera REDD+. Asimismo, hace falta invertir más en mecanismos que faciliten los vínculos entre distintos niveles, y también en el diseño de políticas e instituciones adecuadas para el reparto de beneficios de REDD+.

### 18.5.3 Reformas políticas “útiles en todo caso”

Hay una serie de reformas relacionadas con los bosques (y de otros tipos) que serían deseables desde la perspectiva de una buena gestión de las políticas del sector público, incluso si no generaran reducciones en las emisiones forestales

como beneficio añadido. Por otra parte, la información, las instituciones y las capacidades que se precisan para REDD+ son necesarias también para alcanzar otros objetivos sociales.

**Clarificar la tenencia de la tierra.** Si la tenencia de la tierra estuviera clara, habría un uso más eficiente de la tierra, se estimularían las inversiones para potenciar la productividad agrícola y se contribuiría al desarrollo económico. Más importante aún, la resolución de conflictos en torno a la tierra eliminaría también una de las principales fuentes de violencia en el medio rural.

**Eliminar las subvenciones perversas.** Los agentes de la deforestación son muchas veces beneficiarios de créditos a bajo interés, infraestructuras, exenciones fiscales y otros incentivos concedidos por el Estado. La eliminación de estas subvenciones permitiría una asignación más eficiente de los recursos y crearía un margen de maniobra fiscal en los presupuestos estatales, y a la vez potenciaría la formación de coaliciones que contribuirían a mejorar el manejo forestal en los ministerios de economía y finanzas.

**Garantizar la aplicación de la ley.** Reducir las oportunidades de cometer delitos relacionados con los bosques, incluyendo el de corrupción, es otra manera de crear un margen de maniobra fiscal, porque garantiza que las rentas obtenidas de la explotación de recursos forestales serán captadas por el Estado. Evitar la conversión ilegal a gran escala de los bosques mediante una aplicación sistemática de la legislación contribuye también a alcanzar objetivos de conservación de la biodiversidad.

**Mejorar la disponibilidad de datos sobre los bosques.** Para poder planificar de manera informada, autorizar y vigilar las concesiones forestales y otras tareas del manejo forestal es imprescindible disponer de mejores datos y sistemas de gestión de la información.

**Fortalecer la capacidad institucional.** Para la planificación e implementación de la mayoría de las actividades del desarrollo a todos los niveles es necesaria la capacitación en funciones como gestión financiera transparente, planificación incluyente del uso de la tierra y coordinación en todos los sectores y niveles.

**Mejorar la gobernabilidad forestal.** Las mejoras en gobernabilidad forestal en general –que incluyan, entre otros elementos, transparencia, procesos de toma de decisiones incluyentes y mecanismos de rendición de cuentas– contribuyen a empoderar a las coaliciones en interés del bien común. Por otra parte, tales mejoras aportan herramientas de protección de derechos y medios de vida de las comunidades forestales que podrían verse amenazados por agentes externos de la conversión forestal.

## 18.6 Conclusiones finales

### 18.6.1 Elementos centrales de REDD+ que es necesario proteger

En un momento en que la idea de REDD+ sigue evolucionando con rapidez y sus expresiones concretas se diversifican, vale la pena detenerse un momento a reflexionar sobre los elementos centrales que hacen de REDD+ una iniciativa que merece ser llevada a cabo, pero que podría encontrarse en peligro. En primer lugar, ciertamente, está el objetivo que su propia denominación recoge: la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques. La evidencia cada vez mayor de que la Tierra va camino de un cambio climático posiblemente catastrófico hace de la consecución de este objetivo un imperativo moral.

En segundo lugar se encuentra la asociación de REDD+ con el cambio transformador. REDD+ no ha sido pensado para seguir con el escenario habitual de la cooperación forestal internacional de intervenciones técnicas poco sistemáticas, que van desde la tala de impacto reducido al diseño de cocinas mejoradas. Por el contrario, REDD+ significa un cambio transformador en la economía política de los bosques; significa cuestionar que se destruyan los bosques para que se beneficien unos intereses creados de escaso alcance en detrimento del interés público general y las comunidades forestales; significa cambiar la economía de los bosques mediante nuevos incentivos para la conservación de un servicio ecosistémico de importancia mundial; y significa también cambiar las políticas sobre los bosques reconociendo nuevos derechos y nuevas normas para la toma de decisiones.

Por ello, tienen importancia crítica los elementos de REDD+ que lo diferencian de los esfuerzos realizados anteriormente por cambiar la gobernabilidad y el manejo de los bosques. Uno de ellos es su vinculación al desempeño: cambiar el enfoque, desviándolo de insumos y productos y situándolo en efectos directos y resultados, es fundamental para la efectividad y legitimidad de REDD+. Otro de estos elementos es su implementación en los niveles nacional y jurisdiccional. Por muy innovadores que sean los proyectos piloto, y por mucho que cumplan los estándares fijados, incluso si hay centenares de ellos resultará imposible lograr un cambio transformador si paralelamente no se desarrollan políticas e instituciones a nivel nacional y se mejora la planificación del uso de la tierra a nivel subnacional.

### 18.6.2 Riesgos de REDD+... y riesgos de que desaparezca REDD+

Cuando se creó la idea del Estudio Comparativo Mundial sobre REDD+, la sensación generalizada era que REDD+ iba a tener una rápida aceptación. Para los defensores de las comunidades forestales, este rápido inicio de REDD+

infundía cierto temor, porque se pensaba que todo programa que contribuyese a que los bosques fueran más valiosos perjudicaría a las comunidades forestales, dadas las condiciones de gobernabilidad inherentes a muchos países con elevada cobertura forestal.

Para las comunidades forestales, el inicio más lento de REDD+ ha sido positivo en algunos aspectos. Lo ha sido, por ejemplo, porque se da más tiempo a que su voz sea incorporada en los procesos de políticas de REDD+ a todos los niveles y porque se presta más atención a cuestiones de derechos, medios de vida y salvaguardas que tienen especial importancia para estas comunidades. Al mismo tiempo, los problemas que algunas personas vaticinaban serían “problemas deseables”, porque si llegaban a presentarse significaría, al menos, que REDD+ estaba cobrando forma sobre el terreno, que la financiación para REDD+ estaba llegando y que las políticas de REDD+ comenzaban a cuestionar los intereses creados.

Si no fuera porque REDD+ está logrando algo de impulso, no sería necesario preocuparse por los posibles riesgos. Pero un riesgo aún mayor sería que la visión de REDD+ no lograra competir con el “escenario habitual”. Los beneficios locales de la conservación de los bosques son significativos: por término medio, los hogares ubicados en los bosques y su entorno derivan más de una quinta parte de sus ingresos de los recursos forestales, según las investigaciones de la Red de Pobreza y Medio Ambiente (PEN por sus siglas en inglés) de CIFOR. Sería irónico, y hasta trágico, que los usos de la tierra relativamente benignos que surgen de REDD+ (desde la perspectiva de sus impactos sociales y ambientales) perdieran la batalla ante la conversión total de los bosques –con el frecuente desalojo de comunidades– de la mano de las grandes empresas de agronegocios y la minería, por el temor de que REDD+ entraña excesivos riesgos.

### 18.6.3 Motivos para el optimismo

La larga lista de problemas con que se encontró la primera generación de iniciativas de REDD+ puede resultar desalentadora. Sin embargo, pese a los cambios adversos en el entorno general y las lecciones difíciles extraídas de las primeras experiencias, el potencial de REDD+ sigue captando la imaginación y generando financiación a todos los niveles, por los siguientes motivos: i) hay un consenso generalizado de que no será posible mantener el calentamiento global por debajo del objetivo de los 2° C sin esfuerzos contundentes por reducir las emisiones derivadas del cambio en el uso de la tierra; ii) los encargados de las negociaciones de la CMNUCC no dejan de avanzar, aunque sea a paso lento, hacia la consecución de acuerdos sobre financiación, salvaguardas y REL/MRV, y los compromisos en cuanto a financiación de donantes bilaterales y multilaterales aún no muestran señales de disminuir; iii) los gobiernos nacionales y las coaliciones a favor de REDD+

siguen desarrollando políticas y estrategias de REDD+, en muchos casos con el respaldo explícito de los jefes de Estado; iv) han surgido actores subnacionales (por ejemplo, los integrantes del Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques) como complemento de los centenares de iniciativas en curso a nivel de proyecto.

Además, una serie de avances positivos, algunos de los cuales ya se pueden atribuir a REDD+ y otros sin duda podrá demostrarse en el futuro que son igualmente atribuibles a REDD+, serán útiles, independientemente de que REDD+ acabe siendo un mecanismo global, una estrategia nacional o un conjunto de proyectos locales. Entre estos avances se encuentran una mayor concienciación a nivel mundial sobre la importancia de los bosques para la protección climática, la mayor transparencia en relación con la información y con la toma de decisiones sobre los bosques en una serie de países, y la atención renovada hacia cuestiones de tenencia de los bosques. REDD+, como objetivo valioso, sigue vivo.