

ANÁLISIS DE REDD+

Retos y opciones



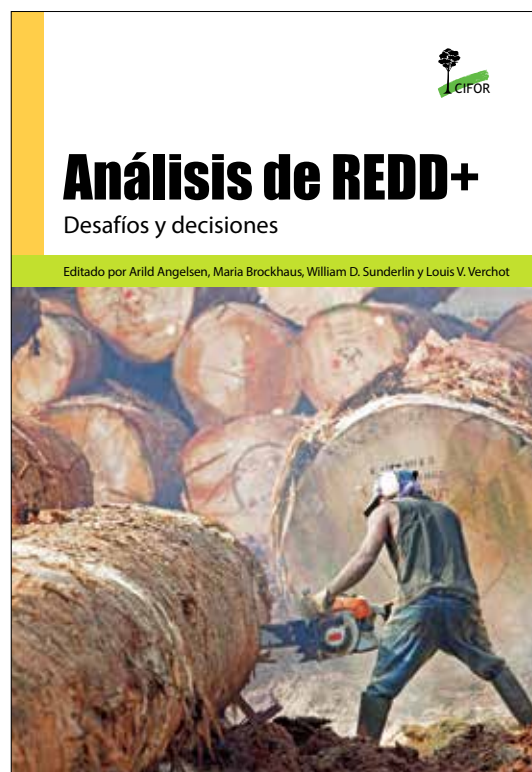
Editor
Coeditores
Asistente editorial

Arild Angelsen
Maria Brockhaus, William D. Sunderlin y Louis V. Verchot
Therese Dokken

Acercas del libro

Este es el tercero de una serie de libros sobre REDD+ publicados por CIFOR y que gozan de amplio reconocimiento. Proporciona un análisis del diseño real y la implementación temprana de REDD+, basado en un extenso proyecto de investigación: el Estudio Global Comparativo sobre REDD+ (GCS, por sus siglas en inglés), emprendido por CIFOR y sus socios. Hace un balance de las experiencias nacionales, subnacionales y locales de REDD+ e identifica los desafíos políticos y prácticos para diseñar e implementar políticas y proyectos de REDD+ efectivos, eficientes y equitativos. Las conclusiones clave son:

- **Como idea, REDD+ ha tenido un éxito notable:** Constituye un enfoque nuevo que genera esperanzas de financiación en base a resultados para abordar la acuciante necesidad de mitigación del cambio climático. Ha sido una iniciativa lo suficientemente amplia como para servir de dosel bajo el cual toda una serie de distintos actores pueden cultivar sus propios árboles.
- **REDD+ enfrenta retos enormes:** Fuertes intereses políticos y económicos hacen que persista la deforestación y la degradación. La puesta en práctica debe coordinarse entre distintos niveles y agencias de gobierno; los beneficios tienen que repartirse y se ha de buscar el equilibrio entre la efectividad y la equidad; es preciso abordar adecuadamente la inseguridad y las salvaguardas de tenencia; y hay que disponer de instituciones transparentes, un seguimiento confiable de los niveles de carbono, así como niveles de referencia realistas que respalden unos sistemas basados en resultados.
- **REDD+ propugna un cambio transformador, y además puede impulsarlo:** La introducción de incentivos económicos nuevos, nueva información y nuevos discursos, nuevos actores y nuevas coaliciones políticas tendrá el potencial de guiar las políticas nacionales hacia derroteros distintos de los que hasta ahora eran habituales.
- **Los proyectos de REDD+ son híbridos en zonas de alta deforestación:** Los diseñadores de proyectos proponen estrategias que combinan la efectividad de las normativas y el apoyo a medios de vida alternativos (proyectos integrados de conservación y desarrollo, PICD) con incentivos en base a resultados (pagos por servicios ambientales, PSA). Los proyectos tienden a ubicarse en zonas de alta deforestación y gran contenido de carbono forestal, por lo que redundan en una elevada adicionalidad si tienen éxito.
- **Existen políticas “útiles en todo caso”:** Pese a la incertidumbre en torno al futuro de REDD+, las partes interesadas deberán tratar de lograr apoyo político y crear coaliciones para el cambio, invertir en sistemas de información adecuados, y aplicar políticas capaces de reducir la deforestación y la degradación de los bosques que tengan efectos garantizados incluso sin tener en cuenta los objetivos climáticos.



La versión completa de esta publicación está disponible en el sitio web:
www.ForestsClimateChange.org/AnalysingREDD+

Análisis de REDD+ está disponible en inglés, español, francés, indonesio y japonés

Resumen ejecutivo

REDD+ está avanzando, pero a un ritmo más lento y de forma diferente respecto de lo que se esperaba cuando se lanzó en Bali en el año 2007. El presente libro hace un balance de REDD+ y plantea una serie de preguntas. ¿De qué manera se ha modificado REDD+ y por qué? ¿Cómo se está desarrollando REDD+ en los ámbitos políticos nacionales? ¿Cómo es percibido REDD+ sobre el terreno? ¿Cuáles son los principales desafíos en el diseño y la implementación de REDD+? Y ¿cuáles son las decisiones que deben tomarse para permitir que REDD+ sea más efectivo, eficiente y equitativo? La mayor parte del análisis está basada en un gran proyecto de investigación comparativa, el Estudio Global Comparativo sobre REDD+, realizado por el CIFOR y entidades asociadas.

Como idea, REDD+ es una historia exitosa. Se ha considerado el mecanismo de REDD+ como una opción rápida y económica para tomar medidas tempranas dirigidas a limitar el calentamiento global a 2 °C. Asimismo, propone un nuevo enfoque del debate sobre los bosques y el clima, con un financiamiento de gran escala basado en los resultados como una de las características principales, y la esperanza de que se produzca un cambio transformador tanto en el sector forestal como fuera de este. Al mismo tiempo, REDD+ ha sido lo suficientemente amplio como para servir de marco para que una gran variedad de actores puedan seguir sus propias ideas de lo que deberían lograr.

REDD+ está evolucionando. Debido a la falta de un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático, aún no se dispone de una fuente potencial grande de financiamiento de largo plazo, basado en el desempeño. En la actualidad, dos tercios del financiamiento internacional de REDD+ provienen de los presupuestos de ayuda para el desarrollo. Pero la situación es paradójica: si bien actualmente no hay una estrategia de largo plazo adecuada y predecible sobre cómo satisfacer las necesidades económicas de REDD+, sí se dispone de financiamiento de corto plazo. No obstante, los desembolsos son lentos porque los países no pueden absorber los montos disponibles.

La magnitud más pequeña y el carácter de ayuda que ha adquirido REDD+ han tenido implicaciones significativas para el ritmo de la implementación y han contribuido a ampliar el alcance de REDD+. Asimismo, ante la falta de un fuerte mecanismo mundial, los países en desarrollo más ricos y con instituciones más sólidas pueden decidir autofinanciar una parte significativa de REDD+ como también pueden elegir celebrar acuerdos con donantes y agencias internacionales. Los donantes y los beneficiarios pueden estar poco interesados en alcanzar los estándares universales de REDD+, y es probable que las prácticas se diversifiquen cada vez más.

REDD+ ha ingresado como una idea en los ámbitos políticos nacionales con la posibilidad de un significativo pago internacional por los resultados. Con el objetivo de estudiar de qué manera se está recibiendo, percibiendo y reconfigurando REDD+, este libro analiza la economía política de REDD+ vista desde las cuatro "I": instituciones, intereses, ideas e información. Para que REDD+ alcance su potencial de mitigación, son necesarios cambios transformadores traducidos en modificaciones de los marcos económicos, regulatorios y de gobernanza, eliminación de incentivos dañinos, y reformas en la industria forestal y las políticas agroindustriales. Asimismo, REDD+ tiene el potencial —que, en cierta medida ya alcanza— de cambiar la situación mediante el ofrecimiento de nuevos incentivos económicos (en particular, el financiamiento internacional basado en los resultados), así como la nueva información y discursos, y mediante la incorporación de nuevos actores en este ámbito, lo que puede dar lugar a nuevas coaliciones para el cambio.

El hecho de que el proceso de REDD+ pueda generar un cambio transformador o que se mantengan las políticas tradicionales dependerá de varios factores. Un análisis realizado en siete países sugiere que un factor fundamental para lograr el cambio transformador es la autonomía del Estado de intereses clave que impulsan la deforestación y la degradación forestal, así como la presencia de fuertes

coaliciones que exijan que se produzca dicho cambio. Además, es esencial el sentido de propiedad nacional del proceso político de REDD+. Es menos probable que se formulen e implementen estrategias efectivas de REDD+ en países en los que los actores internacionales dirigen el proceso político de REDD+.

El éxito de las estrategias de REDD+ requiere de una fuerte coordinación entre los diferentes niveles. Los mecanismos de REDD+ deben vincular la necesidad mundial y la "disposición a pagar" por la acción climática con las instituciones nacionales y subnacionales y las necesidades y aspiraciones de la población local. El desafío consiste en interconectar la información, las instituciones y los incentivos efectivos a diferentes niveles. El libro brinda un análisis exhaustivo de estos tres elementos.

En primer lugar, la mejora y normalización de los flujos de información entre los niveles local y nacional son fundamentales para la eficacia de la medición, el reporte y la verificación (MRV) y el control de las fugas de emisiones (emisiones desplazadas). Los flujos sólidos de información entre los niveles pueden mejorar el poder de negociación de los grupos desfavorecidos y garantizar una estrategia de REDD+ más efectiva, eficiente y equitativa. La falta de mapas y mentalidades comunes y de un marco unificado para integrar diversas fuentes de información puede ser un gran impedimento para la acción. Los actores interesados deben tener un entendimiento común respecto de "dónde estamos" antes de tomar decisiones sobre "adónde podemos ir" o "cómo llegaremos allí".

En segundo lugar, el establecimiento de mecanismos para compartir los beneficios entre diferentes niveles, y que estos sean aceptados por todos los interesados es uno de los obstáculos que plantea más desafíos en la implementación de REDD+. La participación en los beneficios de REDD+ es importante para crear incentivos positivos para reducir las emisiones de carbono, pero el mecanismo debe ser considerado justo, de lo contrario pondrá en riesgo la legitimidad de REDD+ y el apoyo a este. Diferentes discursos destacan diferentes principios para la asignación de beneficios y costos, y se relacionan, fundamentalmente, con conflictos relativos a la visión de REDD+. Por lo tanto, antes de diseñar mecanismos efectivos para la participación en los beneficios, es necesario resolver cuestiones de más alto nivel sobre los objetivos que debe alcanzar REDD+. La negociación de compensaciones entre los objetivos requiere de juicios éticos, políticos y prácticos. Dada la diversidad de opiniones, es fundamental la legitimidad de los procesos y de las instituciones con poder de decisión para la eficacia y la sostenibilidad del diseño y la implementación de la participación en los beneficios.

En tercer lugar, se necesitan estructuras institucionales y políticas nacionales para facilitar la acción sobre el terreno. Un claro ejemplo es la cuestión de la tenencia y los derechos. REDD+ puede utilizarse como incentivo para apoyar la reforma de la tenencia del bosque, al mismo tiempo, la reforma de la tenencia es una estrategia para apoyar la implementación de REDD+. La reforma de la tenencia puede ser una parte importante del cambio transformador que se necesita. No obstante, si bien REDD+ ha dirigido la atención a la tenencia, los esfuerzos a nivel nacional para abordar los asuntos relativos a la tierra y al carbono han sido pocos. Las intervenciones realizadas en el marco de proyectos con el fin de tratar el tema de la tenencia enfrentan obstáculos significativos si no cuentan con apoyo nacional.

La tenencia y los derechos guardan estrecha relación con las salvaguardias de REDD+, un tema clave en los debates de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Los encargados de las políticas, los proponentes de proyectos y los inversores valoran las salvaguardias de REDD+, como se manifiesta en su adopción temprana de las normas sociales y ambientales a nivel nacional y de proyectos. A su vez, el diálogo sobre las salvaguardias de REDD+ debe trasladarse de los debates internacionales de alto nivel a las acciones en el terreno. El logro del "consentimiento libre, previo e informado" (CLPI) aún constituye un desafío por diversos motivos. "El CLPI es un sueño imposible que perseguimos", observa el proponente de un proyecto.

Como parte del Estudio Global Comparativo, se realizaron estudios exhaustivos sobre los proyectos de REDD+ en seis países, incluyendo encuestas a los ponentes de proyectos con respecto a sus primeras experiencias en torno a la implementación. La idea original de REDD+ era establecer un sistema basado en los resultados o de pago por servicios ecosistémicos (PSE) que efectuara pagos generados a nivel internacional a los usuarios individuales del bosque. La mayoría de los proyectos que se estudiaron buscan combinar el enfoque de PSE con un enfoque más convencional de proyecto integrado de conservación y desarrollo (PICD), que pone énfasis en la aplicación de las normas forestales y la provisión de medios de vida alternativos. Este enfoque híbrido permite que quienes proponen los proyectos realicen progresos preliminares en el establecimiento de estos, y el enfoque de PICD puede utilizarse como segunda opción en el caso de que no se materialice el PSE, por ejemplo, debido a incertidumbres relacionadas con el financiamiento futuro. No obstante, el enfoque híbrido plantea desafíos, porque la implementación del PICD ha sido difícil en el pasado y porque fomentar el PICD, a la vez que se retrasan los debates sobre los PSE con los interesados locales, puede ocasionar problemas más adelante. Cuando los proponentes finalmente se decidan a utilizar los PSE —si lo hacen— deberán dirigirse de nuevo a todos los interesados locales para explicar el plan.

La idea de PSE promete ser una situación beneficiosa para todos los participantes en que los usuarios del bosque locales elegirán la conservación de este si la compensación que reciben es más alta que la que obtendrían con usos forestales alternativos. En la práctica, al utilizar el modelo híbrido REDD+ puede ser menos directo y tener resultados inciertos. Una encuesta de hogares en las zonas de proyectos revela que la población local concibe REDD+, sobre todo, como un mecanismo relacionado con la protección de los bosques, mientras que sus principales esperanzas y preocupaciones se centran en los ingresos y los medios de vida. Por consiguiente, entre los desafíos clave de los proyectos de REDD+ se incluyen: i) comunicar a los pobladores cómo funcionan los proyectos, las oportunidades y riesgos, y los derechos y responsabilidades de los interesados; ii) incluir a los habitantes de forma significativa en el diseño y la implementación de los proyectos; y iii) lograr el balance entre la protección de los bosques y las preocupaciones de los pobladores relativas al bienestar. Asimismo, el estudio demostró que los habitantes dependen, en gran medida, de los proponentes de los proyectos para obtener información sobre REDD+ y el proyecto local, y es posible que se necesiten personas independientes que dominan el conocimiento, así como asesores jurídicos, por ejemplo, cuando se firmen acuerdos.

El éxito de REDD+ dependerá no solo del apoyo local, sino también de las intervenciones dirigidas a zonas con altos niveles de deforestación y degradación forestal, donde pueden producirse reducciones reales de emisiones y, así, garantizar el carácter aditivo. Un estudio de los proyectos en diferentes lugares del mundo concluyó que es más probable que los países con gran biodiversidad y más áreas protegidas tengan proyectos de REDD+, lo cual coincide con los proponentes de proyectos que consideran los beneficios colaterales de biodiversidad al seleccionar los lugares. Un estudio detallado en los dos países con mayor participación en las actividades de REDD+ —Brasil e Indonesia— sugiere que es más probable que los proyectos se establezcan en zonas con altas tasas de deforestación y elevada densidad

de carbono del bosque. Al inicio del proceso existían preocupaciones sobre la posibilidad de que los proyectos podrían tender a situarse en zonas de bosques ya bien protegidos, de modo que esta es una conclusión alentadora. Los proponentes de los proyectos han seleccionado zonas en las que tienen el potencial de tener un impacto.

No obstante, consideramos que probablemente se necesiten entre tres y cinco años más para saber realmente si REDD+ funciona. Además del tiempo necesario para detectar cambios en el terreno, la medición de los impactos en la reducción de las emisiones está lejos de ser una tarea sencilla. Deben monitorearse las reservas de carbono en los bosques, y deben desarrollarse bases o niveles de referencia para establecer lo que habría ocurrido en ausencia del proyecto o de la política de REDD+. Entre los desafíos que supone la elaboración de los niveles de referencia se encuentran los siguientes: la falta de datos necesarios para calcular las tasas históricas de emisión y la incertidumbre en la predicción de futuras emisiones y de cómo se desviarán de las tasas históricas. Por otra parte, los niveles de referencia son importantes para muchos interesados. Existen fuertes incentivos para realizar estimaciones sesgadas con el fin de contribuir a que los resultados de los proyectos o las políticas se vean exitosos o generen pagos más altos cuando se utilizan niveles de referencia como base para los pagos basados en los resultados, por ejemplo, la venta de créditos de REDD+ en un mercado de carbono. Para garantizar que esto no suceda, se necesitan directrices internacionales y la verificación independiente de los niveles de referencia a nivel nacional, subnacional y de proyecto.

A lo largo de los últimos años, se han desarrollado normas y métodos para la estimación de las emisiones derivadas de la deforestación en el marco de proyectos. Sin embargo, dado que las primeras metodologías de monitoreo y la base de referencia completa de REDD+ se adoptaron hace muy poco tiempo, es posible que muchos proyectos pioneros de REDD+ no las cumplan, por lo que arriesgan perder oportunidades en los mercados de carbono. La próxima generación de proyectos debe aprender de esta experiencia mediante la identificación o la elaboración de metodologías adecuadas antes de invertir en el desarrollo de sus niveles de referencia y sistemas de medición, reporte y verificación (MRV).

Esta publicación presenta un enfoque por etapas para desarrollar bases de referencia a nivel nacional, en consonancia con las últimas decisiones de la CMNUCC y siguiendo la misma lógica que el enfoque escalonado relativo a los factores de emisión. Un abordaje progresivo puede reflejar las diferentes circunstancias y capacidades de los países y facilitará una amplia participación y un pronto inicio. Los métodos que han de utilizarse para desarrollar los niveles de referencia deberían determinarse en función de la disponibilidad y calidad de los datos; por ejemplo, debería evitarse la aplicación de métodos sofisticados a datos de mala calidad a fin de evitar el riesgo de multiplicar los errores. A medida que se dispone de mejores datos, será importante examinar las causas y las actividades que provocan la deforestación y la degradación forestal para ajustar los niveles de referencia a las “circunstancias nacionales”. La incertidumbre de los niveles de referencia puede reflejarse en un factor de ajuste conservador en un esquema de pagos basados en los resultados. Esto ofrecerá incentivos para las inversiones en las capacidades de medición y monitoreo para reducir la incertidumbre.



“ REDD+ puede utilizarse como incentivo para apoyar la reforma de la tenencia del bosque, al mismo tiempo, la reforma de la tenencia es una estrategia para apoyar la implementación de REDD+. ”



El éxito de las estrategias de REDD+ requiere de una fuerte coordinación entre los diferentes niveles.

Los factores de corrección de emisiones son necesarios para calcular la conversión de las estimaciones de las áreas deforestadas y degradadas en valores de emisiones y reservas de carbono. Los factores de emisión representan hasta un 60 % de la incertidumbre de carácter estadístico en los inventarios de gases de efecto invernadero (GEI). En la mayoría de los países tropicales, se carece de los factores de emisión específicos al país o las regiones, por lo que es imposible estimar, de manera precisa y adecuada, las emisiones procedentes de las fuentes y las absorciones por parte de los sumideros en los programas y actividades demostrativas nacionales de REDD+. Se requieren inversiones significativas y esfuerzos coordinados para implementar el financiamiento del mecanismo con el fin de superar las limitaciones relativas a los datos y las insuficiencias institucionales. Las dificultades pueden superarse si se realizan inversiones coordinadas y dirigidas y si se forman alianzas productivas entre los servicios técnicos de los países anfitriones de REDD+, los organismos intergubernamentales y los institutos de investigación avanzada de los países en desarrollo.

Si bien el objetivo final es obtener resultados que cuantifiquen la reducción de las emisiones y la eliminación de GEI de la atmósfera, en el mediano plazo, la mayoría de los pagos se destinarán al proceso de preparación y de alcanzar las reformas políticas, más que a cambios demostrados en las emisiones o remociones. Por consiguiente, es fundamental contar con buenos indicadores de desempeño en las tres etapas de REDD+ (preparación, reformas políticas, acción basada en los resultados). Esto es esencial particularmente en la Etapa 2, en la que se hace hincapié en los resultados de las políticas. Se ha prestado poca atención a la elaboración de dichos indicadores, pero en este libro se sostiene que es posible

Fotografías de Ollivier Girard, Murdani Usman y Habtemariam Kassa



Australian Government
AusAID



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería. El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa de colaboración en asociación con Bioversity International, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.

extraer lecciones valiosas sobre los indicadores de gobernanza del sector de asistencia como evitar la búsqueda del indicador perfecto y aprovechar las opiniones de los expertos.

El diseño y la implementación de REDD+ presenta enormes desafíos ya que tiene por objeto romper con las tendencias históricas, crear consenso político satisfaciendo a los actores en los ámbitos de las políticas, generar un cambio transformador, lograr la coordinación entre diferentes niveles (del mundial al de las comunidades locales) y manejar complejos flujos de información y pagos, todo esto en un contexto de grandes incertidumbres relativas al futuro régimen de mitigación del cambio climático y un fuerte deseo de obtener más tierras para producir alimentos, combustibles y fibras.

El contexto cambiante, las batallas políticas y económicas y los desafíos en el terreno plantean dilemas. El mecanismo de REDD+ prometió introducir un enfoque nuevo e innovador traducido en financiamiento a gran escala y apoyo basado en el desempeño. Como resultado, se suponía que REDD+ sería diferente de los esfuerzos previos de conservación y tendría mejores resultados. Sin embargo, aún no se dispone de suficiente financiamiento para modificar la ecuación fundamental de los costos y los beneficios de la conversión forestal y lograr, así, que todos se vean beneficiados. Por lo tanto, es necesario que REDD+ ofrezca resultados en muchos frentes, en los pueblos, las ciudades y las capitales. En particular, debe cumplir las aspiraciones en materia de desarrollo. REDD+ debe establecer y fortalecer vastas alianzas y servir a diversos intereses a fin de garantizar un apoyo político fuerte y duradero. La pregunta es la siguiente: ¿de qué manera debería modificarse REDD+ para generar el apoyo político necesario sin perder de vista la idea que lo hizo atractivo en primer lugar?

REDD+ presenta no solo desafíos, sino también opciones, como se señala a lo largo del libro. La incertidumbre no debería conducir a la inacción. Independientemente de lo que suceda con REDD+ como mecanismo mundial en el proceso de la CMNUCC, deberían priorizarse tres conjuntos de medidas: i) crear un amplio apoyo político para REDD+, por ejemplo, mediante la formación de coaliciones y el establecimiento de REDD+ como objetivo; ii) sentar las bases para el futuro éxito de REDD+, por ejemplo, por medio de la inversión en la mejora de los sistemas de información; y, por último, iii) implementar reformas de políticas "libres de arrepentimiento" que permitan reducir la deforestación y la degradación forestal, pero que sean deseables independientemente de los objetivos climáticos, por ejemplo, la eliminación de subsidios costosos y dañinos y el fortalecimiento de la tenencia y la gobernanza.