

# 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.



## REDD+ visto a través de las 4I

### Un marco de economía política

Maria Brockhaus y Arild Angelsen

- El análisis de REDD+ a través de las 4I –*instituciones* y su dependencia de la trayectoria anterior o “adherencia al pasado”, actores y sus *intereses, ideas e información*– puede resultar útil para entender qué es lo que impide o permite el cambio.
- Para lograr plenamente el potencial de mitigación de REDD+ se precisa un cambio transformador que trascienda el sector forestal, pero los intereses económicos y las estructuras de poder presentan barreras frente al cambio.
- REDD+ puede ser el cambio radical que se necesita; en cierto modo, lo es ya. Nuevos incentivos económicos, nueva información, la creciente preocupación pública en torno al cambio climático, nuevos actores y nuevas coaliciones de política son factores con potencial para generar un cambio transformador.

### 2.1 Introducción

El presente capítulo ofrece un marco conceptual para analizar las políticas de REDD+: este es el marco que se aplica en los capítulos siguientes. Desde el prisma de la economía política, el foco de la atención recae en las *instituciones*,

los *intereses* y las *ideas* (Hall 1997),<sup>1</sup> con la *información* como cuarto elemento necesario en todo cambio político efectivo (Angelsen 2010a). Es lo que denominamos “marco de las 4I” (las cuatro *ies*): *instituciones* (normativas, dependencia de la trayectoria anterior o “adherencia al pasado”), *intereses* (posibles beneficios materiales), *ideas* (discursos políticos, ideologías y creencias subyacentes) e *información* (datos y conocimientos, y su construcción y utilización). Aun reconociendo la interdependencia de las 4I, en los apartados siguientes se examinará por separado cada uno de estos elementos del marco de referencia. Las 4I nos permiten identificar y conceptualizar las limitaciones, retos y oportunidades que se presentan en torno a distintas cuestiones implícitas en las políticas de REDD+.

Este marco también propone opciones para superar cuellos de botella políticos y resolver el eterno problema del “huevo o la gallina” en el cambio transformador. La idea de REDD+ y los incentivos económicos que conlleva deberían hacer posible que se inicie un cambio en el escenario habitual; pero, para que REDD+ logre plenamente su objetivo principal de reducción de emisiones, antes tendrán que producirse cambios en las políticas de REDD+ adoptadas a todos los niveles. A pesar de que este problema no es exclusivo de REDD+, la atención que se le ha dedicado en debates y publicaciones ha sido escasa. Aquí pretendemos abordar la cuestión inquiriendo sobre qué es lo que motiva o impide a los actores involucrados en las políticas de REDD+ a emprender procesos de cambio transformador.

El apartado 2.2 de este capítulo define lo que entendemos por cambio transformador e indica por qué este se hace necesario para alcanzar el potencial pleno de REDD+. En el apartado 2.3 se analizan los aspectos que limitan o permiten que se produzca el cambio propugnado por REDD+, se presenta el marco de las 4I y se describe cada uno de sus cuatro elementos. En el apartado 2.4 se proponen opciones para superar la cuestión del “huevo o la gallina” en REDD+ y el cambio transformador. El capítulo concluye con un análisis de la medida en que REDD+ está logrando aportar una nueva forma de avanzar, o si por el contrario se está viendo conformado y diluido por intereses que se empeñan en que todo siga igual.

---

1 Son muchos los marcos que se han empleado en las distintas disciplinas científicas para analizar mejor lo que aquí denominamos instituciones, intereses, ideas e información. Pese a que la terminología y las perspectivas difieren, la diferencia no es tan profunda como, por ejemplo, entre los conceptos de cultura, conocimientos, poder e historia utilizados por los sociólogos. Hall (1997) y Grindle (1999) los aplican a la disciplina de la economía política. Con respecto al cambio de estrategias para la acción durante periodos tanto asentados como no asentados, Swidler (1986) ofreció nuevas percepciones del rol causal de la cultura en la configuración de las acciones y como caja de herramientas a utilizar por distintos actores para poner en práctica nuevas estrategias.

## 2.2 El cambio transformador y las políticas de REDD+

En el ámbito de REDD+ definimos el cambio transformador como *el cambio en el discurso,<sup>2</sup> las actitudes, las relaciones de poder y las actuaciones deliberadas de políticas y de protesta que guían la formulación e implementación de las políticas hacia derroteros distintos del escenario habitual y que, de forma directa o indirecta, apoyan la deforestación y la degradación de los bosques* (ver también el Capítulo 5). Este cambio se integra y traduce en cambios introducidos en las principales instituciones formales e informales<sup>3</sup> que resultan pertinentes para la implementación de REDD+, incluidos cambios de coordinación y transparencia a múltiples niveles de gobernabilidad.

En el contexto de *resultados de la política de REDD+*, entre los ejemplos de cambio transformador destacan los siguientes: i) cambios en los marcos de referencia económicos, normativos y de gobernabilidad, incluida la delegación de derechos en los usuarios locales; ii) eliminación de incentivos perversos, como las subvenciones y concesiones que respaldan intereses económicos de carácter selectivo e impulsan la deforestación y la degradación de los bosques; y iii) reformas de políticas y normativas de la industria forestal que reducen la explotación insostenible de manera efectiva (Kanninen *et al.* 2007). El cambio es necesario, sobre todo, en aquellos casos en que la destrucción de los bosques está ligada al rentismo y la generación de ingresos (Ross 2001), es decir, en situaciones en que grupos de poder han logrado el acceso a terrenos forestales, madera u otros recursos de gran valor y utilizan su poder para obtener o potenciar los ingresos forestales. A nivel nacional, el cambio transformador requiere, por tanto, cambios en el marco de las políticas, de manera que en lugar de fomentar la explotación de los bosques se promueva su conservación y uso sostenible.

El ámbito de REDD+ en que deben producirse estos cambios se compone de varios foros: negociaciones climáticas, ayuda al desarrollo, políticas nacionales y realidades locales (Capítulo 3). En este capítulo se examina

---

2 Dryzek define el *discurso* como “la manera común de entender el mundo”. Integrado en el lenguaje, el discurso permite a aquellos que lo comparten interpretar fragmentos de información e incorporarlos a estudios o reportes con coherencia. Cada discurso se basa en “presunciones, opiniones y desacuerdos” (Dryzek 1997:8). Cuando se trata de temas del medio ambiente, los discursos pueden ser enormemente divergentes y contradictorios.

3 Siguiendo la definición de Douglass North, entendemos por *instituciones* “las reglas del juego existentes en la sociedad en la medida en que aportan incentivos para el intercambio humano, ya sea político, social o económico. [...] La finalidad de las reglas es definir cómo se desarrolla el juego. Pero el objetivo que persigue el actor o el equipo es ganar la partida siguiendo esas reglas” (North 1990:3-5). En la definición de North, las reglas se diferencian conceptualmente de los jugadores.

el ámbito de REDD+ en su conjunto, aunque con especial referencia a las políticas nacionales.<sup>4</sup>

El ámbito de REDD+ tiene mucho en común con otros campos de política (climática). Sin embargo, los contextos de REDD+ tienen ciertas características específicas que es preciso tener en cuenta a la hora de aplicar las 4I y que hacen más difícil el cambio transformador:

Una característica clave de REDD+ es que se mueve entre **instituciones y procesos multinivel** integrados, secuenciales y jerárquicos por naturaleza (Capítulo 6). Los distintos niveles de las instituciones ofrecen tanto retos como oportunidades, especialmente cuando ya existe un proceso de descentralización o recentralización. Por ejemplo, los marcos y acuerdos globales pueden proveer fondos para la implementación local, los resultados locales pueden aportar a los gobiernos nacionales ingresos procedentes de la venta de créditos de carbono, y la legislación nacional puede permitir o prohibir la acción local. Para el éxito de REDD+ se precisa una mejor coordinación entre niveles, algo que ya sucede en muchos campos relacionados con REDD+, como reparto de beneficios (Capítulo 8); y monitoreo, reportes y verificación (MRV), y fugas (Capítulo 6).

Otra característica del ámbito de actuación de REDD+ es sus **múltiples actores**, que ostentan distintos grados de autoridad y tienen diversidad de intereses: sus discursos, creencias y mentalidades son divergentes y contradictorios. Se ve prueba de ello en las dinámicas de poder de las negociaciones de la CMNUCC. En las políticas nacionales, el desarrollo y los intereses de generación de beneficios en forma de industrias forestales y agronegocios, e incluso los propios pequeños productores agrícolas, muchas veces chocan con lo que quieren los defensores de la conservación: que algunos bosques queden sin tocar. Al nivel local, las perspectivas de empleo en grandes plantaciones o la participación en programas de cultivo bajo contrato para la producción de aceite de palma con frecuencia superan los beneficios de diversos productos no madereros y servicios que aportan los bosques en pie. Además, los actores que se benefician tanto de la explotación de los bosques como de los bosques vírgenes no son necesariamente aquellos que viven en tales bosques o cerca de ellos.

Las **estructuras de gobernabilidad** se sitúan entre los mercados y el Estado, y pueden adoptar la forma de jerarquías, coaliciones o redes. Los países REDD+ tienen regímenes políticos que van desde las democracias hasta los estados autoritarios, y este hecho tiene implicaciones en relación con los compromisos

---

<sup>4</sup> Es importante destacar, no obstante, que los procesos y las decisiones de cualquiera de estos ámbitos de políticas nacionales pueden influir en otros y tener consecuencias adicionales, especialmente a nivel regional (por ejemplo en las regiones amazónicas, la Cuenca del Congo y el sudeste asiático).

a tener en cuenta a la hora de llevar a cabo una implementación de REDD+ que sea equitativa, efectiva y eficaz (Capítulo 5). Otro importante debate en torno a REDD+ guarda relación con el grado de vinculación de mercado en REDD+ (Böhm y Dhahi 2011; Michaelowa 2011; Newell 2011) y con el peso relativo de los distintos niveles de gobernabilidad.

La **dependencia del contexto** significa que para alcanzar los objetivos de REDD+ se necesita un cambio general de políticas que trascienda ampliamente el sector forestal. Pero esto a la vez significa poner barreras al cambio transformador, dado que en los países más significativos para REDD+ el sector forestal lleva décadas vinculado al poder político y económico, por ejemplo en la asignación de recursos forestales (rentas) a determinadas personas y grupos con el fin de recabar apoyo político y establecer coaliciones.

Aunque estas características no son exclusivas de REDD+, la magnitud de los retos existentes diferencia a REDD+ de otros acuerdos. Por ejemplo, los proyectos de mitigación más habituales según el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), tales como la energía hidráulica o los vertederos, o incluso la forestación y reforestación (FR), son relativamente sencillos si se comparan con REDD+. En este ámbito tan complejo, es imprescindible que se produzca un cambio transformador si se han de abordar de manera efectiva la deforestación y la degradación de los bosques.

## 2.3 Marco de las 4I

### 2.3.1 Visión general de los elementos clave

La Figura 2.1 muestra un diagrama esquemático del *ámbito* de las políticas de REDD+. Se caracteriza por tener numerosos *actores* nacionales, internacionales y subnacionales, entre ellos ministerios, agencias y demás organismos gubernamentales; ONG de desarrollo y medio ambiente; organizaciones defensoras de derechos de los pueblos indígenas; asociaciones empresariales; partidos políticos, centros de investigación y de estudio (*think tanks*); y asociaciones participativas como mesas redondas y foros de la sociedad civil. Determinados grupos (por ejemplo, de personas que dependen de los bosques) pueden estar representados por los organismos antes citados, o bien tener representantes propios que actúan en su nombre en el ámbito de las políticas.

Todos estos actores operan según las “reglas del juego” en vigor, o *instituciones* existentes. Las normas, reglas y otras normativas institucionales, ya sean de tipo formal o informal, se ven conformadas por una historia que ha permitido— y con frecuencia impulsado— la deforestación y la degradación de los bosques, y que fue creada, al menos en parte, para servir los *intereses* de algunos de los actores que intervienen en la esfera de las políticas de REDD+. Como consecuencia de ello, estos actores podrían tener poco interés por el cambio

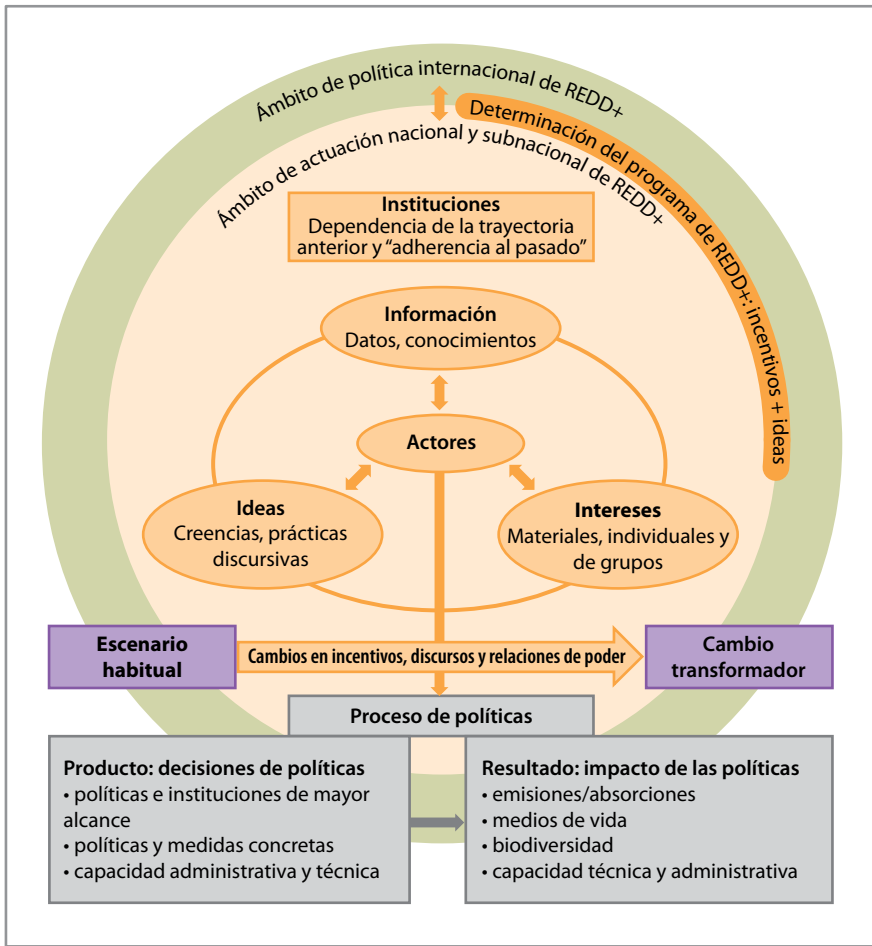


Figura 2.1 REDD+ y las 4I

incluso si su situación actual no augura resultados óptimos desde el punto de vista social o ambiental. Pero los intereses, y el poder para lograrlos, también pueden cambiar en el tiempo como respuesta a instituciones cambiantes, nuevas oportunidades e incentivos económicos y nuevas ideas e información.

Los actores que se mueven en el ámbito de las políticas de REDD+ siguen unas *ideas* concretas (que abarcan también ideologías) y con frecuencia tienen creencias arraigadas sobre cómo manejar los bosques de su país. Emplean prácticas discursivas para legitimar los fines que persiguen. De hecho, el ámbito de REDD+ está lleno de ideologías diferenciadas sobre el fundamento básico de REDD+ y sus prioridades (y estrategias) para la acción (ver el Recuadro 3.2).



A todos los niveles y escalas del escenario de política de REDD+, los discursos evolucionan con *información* diversa y muchas veces contradictoria. Los conocimientos se usan y abusan en las negociaciones políticas para justificar cómo y por qué –o por qué no– implementar REDD+. Junto con esta dimensión política está también la dimensión técnica, por cuanto los actores tienen capacidades distintas para acceder a la información, procesarla y darle curso.

En su conjunto, las 4I configuran las opciones con respecto a lo que podría y debería ser la aportación de los bosques y los terrenos boscosos al bienestar social (e individual), así como la forma que podría adoptar esa aportación.

En la Figura 2.1, un escenario ideal sería aquel en que una idea REDD+ llega al ámbito de las políticas y pone en marcha una revisión de estructuras e instituciones incentivadoras endógenas ya existentes. El grado en que estas nuevas ideas se adoptan y consiguen los cambios de política deseados a corto y medio plazo dependerá: i) de la dinámica en este ámbito en su conjunto; y ii) de que la interacción entre las 4I permita cambios en incentivos, discursos y relaciones de poder en el escenario nacional y subnacional de dichas políticas. Ese escenario depende a su vez del contexto institucional y de las relaciones de poder existentes en cada país, así como de la etapa en que se encuentre en el proceso de REDD+ (Capítulo 5). La política que rodea la Moratoria sobre los Bosques en Indonesia es una muestra clara de esta interacción de factores favorables y restrictivos para el cambio a largo plazo (Recuadro 2.1).

### 2.3.2 Instituciones: dependencia de la trayectoria anterior y “adherencia al pasado”

Para entender el cambio histórico, North (1990) observa el papel clave de las instituciones y la manera en que contribuyen a dar forma a las sociedades a lo largo del tiempo, y a su vez se ven conformadas por ellas. Según North, las instituciones en ocasiones se desarrollan para aprovechar las oportunidades económicas para la sociedad en su conjunto, pero es posible que determinados grupos también tengan el poder suficiente para moldear las instituciones de manera que sirvan sus intereses concretos. Por otra parte, las instituciones pueden considerarse un bien público, y por tanto existe un problema de acción colectiva que habrá que solucionar para poder contar con instituciones efectivas.

Las normativas y las relaciones de poder ya establecidas limitan las opciones de cambio institucional por lo que se ha dado en llamar dependencia de la trayectoria adoptada anteriormente, o “adherencia al pasado” (ver Baumgartner *et al.* 2011). La dependencia de la trayectoria anterior es una realidad para REDD+: *lo que fue y lo que hay conforma lo que puede ser*. Por ejemplo, los distintos tipos de regímenes, las estructuras de gobierno centralizadas

## Recuadro 2.1 Moratoria sobre los bosques en Indonesia: la política de lo posible

Frances Seymour

A nivel nacional, las políticas REDD+ son iniciadas y elaboradas por una mezcla compleja de actores, tanto nacionales como internacionales, y tanto gubernamentales como de otros tipos. Los elementos que integran la moratoria de dos años sobre nuevas concesiones forestales, así como el proceso que llevó a su promulgación, proporcionan un buen ejemplo de la “política de lo posible” cuando las coaliciones que buscan un cambio transformador plantan cara a aquellos cuyo interés está en que todo siga igual.

El compromiso de imponer una “moratoria de dos años sobre nuevas concesiones para la conversión de turberas y bosques naturales” fue uno de los elementos clave de la “Carta de Intenciones” REDD+ firmada en mayo de 2010 entre los gobiernos de Indonesia y Noruega. Aunque la fecha inicial de entrada en vigor era el 1 de enero de 2011, la Instrucción Presidencial (Inpres, en indonesio) que promulgaba la moratoria no se publicó hasta una semana antes del primer aniversario de la Carta, en mayo de 2011. Este retraso, junto con el sinfín de rumores respecto a las distintas versiones que se barajaban, apuntan a un prolongado enfrentamiento entre los distintos actores que buscaban influir en el alcance de la moratoria en pro de sus respectivos intereses. Estos actores incluyen el Grupo de Trabajo REDD+ nacional (integrado en la Oficina del Presidente) y sus partidarios en la sociedad civil, el Ministerio de Asuntos Forestales y grandes empresas con modelos comerciales que dependen de que se sigan talando los bosques, las cuales abarcan tanto agronegocios como empresas mineras. Dado que la Inpres no tenía efecto retroactivo y no era de aplicación a las licencias ya “autorizadas en principio” por el Ministerio de Silvicultura, este retraso de cinco meses permitió, además, que otros intereses privados pudieran obtener nuevas licencias. Esto ocurrió, entre otras provincias, en Kalimantan Central, que había sido seleccionada como provincia piloto para REDD+ en la Carta de Intenciones.

A raíz del análisis espacial del mapa indicativo de la moratoria que acompañaba a la Inpres, se estimó que unos 22,5 millones de hectáreas de bosque gozarían de protección temporal gracias a este instrumento de política de REDD+. Era una superficie muy inferior a lo que esperaban los partidarios de REDD+, lo cual se debió principalmente a que la Inpres había interpretado el término “bosque natural” utilizado en la Carta de Intenciones como “bosque primario”, con lo que quedaron excluidas cerca de 46,7 millones de hectáreas de bosques sobreexplotados y otros bosques secundarios, que a pesar de todo son ricos en carbono y biodiversidad. Además, incluso la superficie de bosque contemplada en la Inpres está sujeta a exenciones por actividades “vitales” para el desarrollo nacional, que incluyen actividades para garantizar la seguridad alimentaria y energética. Estas exenciones, sumadas a los bosques secundarios aún disponibles y los “bancos de tierras” que se suponen en manos

de empresas de aceite de palma y de otros tipos y sobre los que ya se habían concedido licencias, sugieren que la moratoria tiene pocas posibilidades de limitar el escenario habitual de conversión de los bosques.

No obstante, la amplia protección que la moratoria ofrece a las turberas puede resultar en reducciones significativas de las emisiones si su aplicación realmente reduce el ritmo de destrucción, drenaje y conversión de estos ecosistemas ricos en carbono. Asimismo, el compromiso de la Inpres de realizar revisiones periódicas y transparentes del mapa indicativo de la moratoria es un importante avance en la gobernabilidad de los bosques de Indonesia. Este proceso culminó en la publicación por parte del Ministerio de Asuntos Forestales de los datos sobre la cobertura de la tierra para 2009, lo que posibilita el escrutinio público de un aspecto que antes quedaba fuera de su alcance, mientras que las revisiones periódicas del mapa indicativo de la moratoria proporcionan un nuevo mecanismo para la participación de la sociedad civil en la elaboración de la política forestal.

Basado en Murdiyarso *et al.* (2011).

o descentralizadas y las normas coloniales o postcoloniales muchas veces incluyen patrones integrados de deforestación (ver el Recuadro 2.2).

La “adherencia al pasado” se caracteriza por la resistencia al cambio que con frecuencia se observa en los organismos estatales encargados de la gestión de recursos naturales. En países de gran riqueza forestal, los ministerios responsables de los bosques temen perder influencia, y los de agricultura creen que REDD+ podría limitar las oportunidades de obtener nuevos terrenos agrícolas. Una manera de superar esta reticencia institucional sería crear instituciones nuevas e introducir nuevos actores, pero esto también conlleva sus propios problemas. El poder formal suele estar retenido en las organizaciones más “adheridas al pasado” –las que cuentan con la influencia suficiente para oponerse al cambio–, mientras que se deja de lado a las instituciones y los actores nuevos, que siguen marginados.

### 2.3.3 Intereses materiales, individuales y de grupos

El término “intereses” se refiere a los intereses materiales de actores y grupos de actores que se mueven en el ámbito de las políticas de REDD+. En este contexto, los distintos actores y grupos tienen intereses distintos y un potencial también diferente para lograr beneficios materiales con, sin o a través de REDD+.

Algunos de esos intereses, como por ejemplo los relativos a beneficios económicos, influyen en el posicionamiento de los actores en el ámbito de

## Recuadro 2.2 Instituciones de la cuenca del Congo: dependencia de la trayectoria anterior

Samuel Assembe-Mvondo

Los países de la cuenca del Congo están elaborando estrategias para la implementación del mecanismo de REDD+. Ya están en marcha las reformas para adaptar los sistemas de tenencia de la tierra a los programas de trabajo internacionales, pero los retos se caracterizan por la coexistencia conflictiva de una legislación normativa dominante y la exclusión o marginación de las leyes consuetudinarias.

Por ejemplo, durante el periodo de administración de Alemania grandes extensiones de tierra en la región tribal de los bakweri de Camerún fueron asignadas a empresas y personas privadas alemanas para el cultivo de cacao, plátanos, caucho y palma aceitera. La administración colonial británica siguió este modelo, y creó la *Cameroon Development Corporation*, la primera y más grande agroindustria de Camerún, bajo titularidad estatal. Tras la independencia, las reformas legislativas de la administración postcolonial trataron de adaptar la legislación colonial a la nueva condición de estados independientes. Pero esto no hizo sino perpetuar el predominio de la legislación escrita sobre las leyes consuetudinarias, lo que fue menoscabando paulatinamente las prácticas tradicionales en beneficio del sistema legal impuesto por las autoridades coloniales europeas. De este modo, el sistema postcolonial de tenencia de la tierra eclipsó los sistemas de tenencia tradicional e incorporó las tierras consuetudinarias, que se consideraban *vacantes* y *en desuso*, a las tierras estatales. Las comunidades locales se quedaron prácticamente sin tierras. Los derechos tradicionales de titularidad o tenencia fueron sustituidos por el derecho de usufructo concedido a agricultores y comunidades locales, y la posibilidad de que cualquier actor accediera a su registro. El monopolio estatal sobre la tierra quedó confirmado por la legislación sobre la tierra y el registro sistemático de su propiedad. De hecho, la promulgación de una nueva ley sobre la tierra supuso el fin de las nociones indígenas de manejo de los espacios. En este contexto, el único derecho consuetudinario de uso reconocido o tolerado por la legislación formal es el llamado *Droit de hache* (derecho de hacha o de tala). Este término se utiliza para describir los derechos derivados de la tala o la roza de los bosques, con el consentimiento del primer usuario, derechos que se derivan del uso continuado y se basan en él (precedente histórico).

La República Democrática del Congo (RDC) es un buen ejemplo de una situación de este tipo. De hecho, la ley sobre tenencia de la tierra de la RDC, promulgada en 1973 y modificada en 1980, estipula que la totalidad de la tierra y los recursos naturales pertenecen al Estado. Por tanto, el Estado en ese momento no reconocía ninguna de las normas de acceso y control de la tierra y los recursos naturales que dimanaban de la comunidad local. La situación postcolonial, caracterizada por la titularidad estatal

exclusiva de la tierra y los recursos forestales, fue perdiendo fuerza con la celebración de la Conferencia de Río y las exigencias sociales y democráticas de las organizaciones de base a principios de los años noventa. Hoy día, la legislación forestal vigente (de 2002) reconoce que las partes interesadas locales deben ostentar derechos legítimos de gestión sobre la tierra y los recursos naturales (bosques comunitarios).

Sin embargo, ahora comienza una nueva tendencia, gracias a la adopción por la Comisión de Bosques del África Central (COMIFAC por sus siglas en francés) de las Directrices para la Participación de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas, que supone romper con el sistema legal colonial del pasado. Es un instrumento innovador, pues sus disposiciones incorporan mecanismos de nueva aparición como REDD+, Aplicación de la Legislación Forestal, Gobernabilidad y Comercio – Acuerdos Voluntarios de Asociación (FLEGT/VPA por sus siglas en inglés), PSA y la titularidad con base en derecho consuetudinario de tierras, bosques y recursos. Por otra parte, algunos de los países de la cuenca del Congo han adoptado recientemente legislación nacional específica sobre derechos de las poblaciones indígenas (como los pigmeos), sobre la base del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (concretamente, la República del Congo y la República Centroafricana).

Las tendencias actuales en la evolución de los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas, que introducen mejoras, han sido impulsadas por agendas tanto subregionales (compromisos de la COMIFAC) como internacionales (CDB, FLEGT, REDD etc.), pero todavía se basan en la trayectoria colonial y postcolonial, aunque luchan por apartarse de esta tradición.

REDD+ (Peskett y Brockhaus 2009). Los actores negocian sus intereses en las políticas y los procesos de REDD+ de modo horizontal, vertical y a través de las diversas etapas de su proceso de elaboración. Las negociaciones horizontales tienen lugar, por ejemplo, entre los ministerios de silvicultura, agricultura, minas, planificación y finanzas, mientras que las negociaciones verticales pueden darse entre responsables de proyectos, actores de la sociedad civil y negociadores. La creación de coaliciones entre los distintos actores influye en el poder político con vistas al logro de los intereses preconizados. El que salga ganando un determinado interés frente a los demás es a menudo consecuencia de una combinación de poder económico y político. Pero la creación de coaliciones también se ve dificultada, dado que en muchas ocasiones hay intereses encontrados y es preciso hacer concesiones, incluso en el seno de un mismo grupo de actores.

Los intereses del sector empresarial pueden estar a favor o en contra de REDD+, dependiendo de la actividad económica de las industrias o los negocios en cuestión, como por ejemplo los representantes de la industria papelera (para quienes REDD+ supone una amenaza) frente a los inversores en carbono (para quienes REDD+ es una oportunidad). De igual manera, las agencias estatales y sus ámbitos de interés e influencia pueden entrar en conflicto como consecuencia de REDD+: por ejemplo, las agencias de protección ambiental frente a los ministerios de agricultura. Cada agencia justifica su postura en nombre del interés público por el bienestar social y económico. No obstante, REDD+ está evolucionando en países en que el Estado y su sistema administrativo están muchas veces profundamente interconectados con el sector empresarial; y la falta de independencia de los intereses de este sector, que impulsan la deforestación y la degradación, limita la capacidad del Estado para modificar las prácticas actuales. Esto es así especialmente cuando el rentismo, el fraude, la connivencia y la corrupción son estrategias practicadas por el sistema burocrático para primar los intereses individuales frente al interés general (Karsenty y Ongolo 2012). Pueden surgir conflictos o puntos muertos si no existen coaliciones que aboguen por el cambio o si participan solo parcialmente los actores centrales que prefieren que todo siga igual y que contribuyen directa o indirectamente a la deforestación y la degradación de los bosques, actores tales como el Estado y las entidades empresariales (Capítulo 5).

### 2.3.4 Ideas, ideologías y creencias: discursos a favor del cambio o de que todo siga igual

Las acciones de los actores no están condicionadas únicamente por la búsqueda racional de intereses materiales, sino también por ideas e ideales. Los distintos actores tienen *ideas* concretas (conceptos o construcciones mentales) o *ideologías* (un conjunto de ideas normativas), además de sus intereses materiales. Pero las ideas y las ideologías no son un fin en sí mismas, sino que más bien, tal y como apunta Swidler (1986) en su discurso sobre la cultura en la acción, forman una caja de herramientas que de manera indirecta proporcionan recursos –o incluso rige de forma directa– en el modo en que los actores elaboran estrategias de acción.

En un contexto de políticas de múltiples niveles y actores, los distintos protagonistas negocian una diversidad de estrategias, y como consecuencia de esas negociaciones se pueden producir cambios en las políticas. Los sistemas de creencias de los actores en un subsistema político oponen diferentes grados de resistencia al cambio (Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Estos grados de resistencia varían según el margen de maniobra para la negociación: i) creencias normativas fundamentales o “esenciales”; ii) posturas políticas básicas o “centrales”; iii) “aspectos secundarios”, o la evaluación de distintos programas e instituciones y las disputas consiguientes, y las preferencias por políticas concretas. Hay más margen para la negociación en torno a los aspectos secundarios entre coaliciones

para la incidencia, y gran parte de la acción de REDD+ tiene lugar a este nivel. Sin embargo, el hecho de que los negociadores de Bolivia en la CMNUCC rechazaran la idea de REDD+ por su relación con la financiación en base a mercados, por ejemplo, demuestra que hay aspectos de REDD+ que afectan a creencias y posturas políticas esenciales.

Las políticas públicas y la gobernabilidad ambiental son fundamentalmente procesos políticos en los que influye un sinfín de intereses, creencias y prácticas discursivas que se utilizan para enmarcar los discursos normativos (Hajer 1995; Forsyth 2003; Jasanoff 2009). REDD+ no es excepción. La naturaleza del discurso incide en la elaboración de políticas, porque delimita el problema y aporta un número reducido de opciones entre lo que es “razonable” o lo que se postula como “posible” (Hajer y Versteeg 2005); o bien, en el contexto de REDD+, aquello que es “efectivo, eficaz y equitativo”. El Capítulo 8, que versa sobre el reparto de los beneficios de REDD+, ofrece un buen ejemplo de este proceso.

Los discursos y las coaliciones para el discurso emergentes se enmarcan en el apoyo de intereses individuales o de grupos organizados. Estos discursos pueden servir para legitimizar y controlar acciones y políticas en apoyo de la deforestación y la degradación de los bosques, y pueden ser un obstáculo para la evolución de nuevas ideas como REDD+. El propio panorama de REDD+ está supeditado también a una serie de discursos que en parte se contradicen entre sí: i) “tenencia primero, REDD+ en segundo lugar” o “sin derechos no hay REDD+”; ii) REDD+ centralizado, frente a REDD+ descentralizado; y iii) beneficios provenientes del esquema REDD+ para aquellos que contribuyen a la eficiencia y la efectividad, frente a beneficios para aquellos que ostentan derechos morales basados en consideraciones de equidad (Capítulo 8). A nivel nacional y global, observamos percepciones y discursos en torno a la soberanía de los recursos naturales; posturas a favor y en contra de los mercados; y equidad global (por ejemplo, sobre la utilización de créditos de REDD+ como compensación de emisiones). Los paradigmas de desarrollo nacional también influyen en la idea REDD+, porque se centran en la explotación de los recursos naturales y la obtención de beneficios económicos a corto plazo.

Un aspecto importante de REDD+, que se analiza con mayor detalle en el Capítulo 3, es que la escasa delimitación del concepto hace que quede abierto a distintas interpretaciones, y por tanto que pueda integrarse en creencias normativas muy diversas, como pueden ser las propugnadas por liberales partidarios del mercado ambiental y partidarios de una política social “verde” (Recuadro 3.1, Hiraldo y Tanner 2011a). En el ámbito de las políticas REDD están surgiendo nuevas coaliciones, y sin embargo se observan grandes diferencias a la hora de determinar detalles como el grado en que su financiación debe depender de los mercados futuros de carbono y la labor a realizar sobre la tenencia y los derechos antes de implementar las actuaciones de REDD+.

### 2.3.5 Información: la moneda de cambio del mundo hoy día

La información es la cuarta “I” [i] del cambio transformador, pese a que es parte inherente de las instituciones, los intereses y las ideas. Los hechos no son “sagrados”, sino que se seleccionan, se interpretan y se ponen en contexto en formas que reflejan los intereses de la persona que facilita la información. Foucault y otros muchos investigadores han estudiado la estrecha relación que existe entre el conocimiento, el discurso y el poder (ver Foucault 1980; Arts y Buizer 2009; Winkel 2012). En el apartado anterior citamos algunos discursos contradictorios entre sí. La información nueva que sale a la luz sustituye las “cajas de herramientas para la acción” existentes por otras nuevas, especialmente en lo que Swidler (1986) dio en llamar “situaciones sin resolver”. El problema global del cambio climático puede considerarse una de ellas. Pero ¿qué es lo que lleva a un responsable de la toma de decisiones a sustituir un paradigma de desarrollo basado en la explotación por un nuevo discurso a favor de los bosques en pie? El que se utilicen estas nuevas ideas como fuerza impulsora del cambio a largo plazo dependerá de las condiciones estructurales.

Por otra parte, hay factores tales como la revelación, la disponibilidad y la fiabilidad de los datos de REDD+ que contribuyen a que la información favorezca o impida el cambio. Los distintos actores tienen un acceso desigual a la información, así como distintas capacidades técnicas para producir y transmitir los conocimientos y transformarlos en beneficio económico directo o en algo que respalda la toma de decisiones públicas. En el mundo de REDD+, la información es moneda de cambio y fuente de poder.

La recopilación y el intercambio de datos e información constituyen el engranaje del mecanismo REDD+, que se encuentra en fase de desarrollo. REDD+, más aun que la mayoría de las intervenciones en materia de políticas, tiene un objetivo concreto, la reducción de emisiones, que necesita ser cuantificado. Pero las cifras tienen su propia economía política y están sujetas a modificaciones e interpretaciones (Espeland y Stevens 2008:411). Por ejemplo, las reducciones en las emisiones se definen en relación con una línea de base o nivel de referencia, y no existe una manera sencilla de fijarlas (Capítulo 16).

Aunque en teoría la elaboración de políticas debería basarse en la evidencia y estar orientada a buscar soluciones, las realidades políticas pocas veces satisfacen estas expectativas, bien sea porque no interesa demasiado la acción basada en evidencia y búsqueda de soluciones, o porque no se obtiene o no se facilita esa evidencia. El proceso de aprendizaje en cuanto a políticas con que se aspira a mejorar el diseño de REDD+, ligado a las directrices globales de la CMNUCC y los proyectos locales, necesitará contar con intermediarios que gestionen la evidencia y los conocimientos. Los gestores del aprendizaje



político, que pueden ser agencias de consultoría, grandes ONG internacionales y organizaciones de investigación, pueden también participar en los procesos políticos e influir en la elaboración de políticas. Un ejemplo es la publicación de la curva del costo marginal de abatimiento (MAC) por McKinsey (McKinsey & Company 2009) y su papel como asesores de políticas en países REDD+.

## 2.4 Cómo lograr el cambio transformador

Para conseguir una respuesta considerada efectiva, eficiente y equitativa al reto global de la mitigación, hace falta un cambio transformador. En última instancia, el resultado del proceso de aplicar las políticas debe ser el cambio en los marcos de gobernabilidad económicos, normativos y de otros tipos, así como reformas de las políticas tanto dentro como fuera del sector forestal. Se analizan aquí tres opciones para cimentar el cambio transformador en el contexto de REDD+: cambios en los incentivos económicos, nuevas ideas e información, y nuevos actores y coaliciones.

### 2.4.1 Cambios en los incentivos económicos

La aportación de recursos financieros internacionales para las tres etapas de REDD+ (preparación, reformas en políticas y reducción de emisiones, Capítulo 7) es exógena a los sistemas nacionales y subnacionales en que debe producirse el cambio. Este es un aspecto fundamental de la primera idea de REDD+: REDD+ debe cambiar el esquema fundamental costo-beneficio, de manera que el valor de un bosque en pie pase a ser mayor que el de un bosque talado. A esto Smith *et al.* (2004) lo denominan “transición con sentido” (*purposive transition*), es decir, un cambio deliberado provocado por actores externos.

La lógica que lo respalda es contundente, y la evidencia indica que con la perspectiva de obtener fondos significativos para REDD+ ya se han conseguido cambios notables en algunos países (Capítulo 5). Pero el potencial de la financiación externa para impulsar el cambio transformador se ve mitigado por varios factores: quién saldrá perdiendo; quién recibirá una indemnización inferior a los costos incurridos; quién obtendrá ganancias netas; y cómo abordar la incertidumbre en cuanto a pagos futuros reales.

En primer lugar, aunque un país en su conjunto pueda beneficiarse económicamente de la implementación de REDD+ gracias a la financiación internacional, no todos los actores que participan en REDD+ se beneficiarán. Más concretamente, los grandes actores que se beneficiarían de continuar las prácticas habituales muy probablemente saldrán perdiendo. La compensación por pérdidas totales a grupos ricos y poderosos es políticamente inaceptable, especialmente en entornos internacionales de REDD+, lo que menoscabaría su credibilidad y pondría en peligro las oportunidades de financiación a largo

plazo. Además, la financiación de REDD+ ha emanado últimamente, en su mayor parte, de la ayuda al desarrollo, cuyo principal objetivo es la reducción de la pobreza. Pero hace falta recabar un apoyo más generalizado para REDD+, algo que se logrará si se garantiza que todos se beneficiarán en algún grado. Pero el principal dilema es que esto podría redundar en una política de REDD+ débil, ineficaz a la hora de reducir emisiones. La moratoria sobre los bosques en Indonesia puede verse a través de este prisma: pasó a formar parte del acuerdo de mil millones de dólares entre Indonesia y Noruega, y obtuvo el respaldo suficiente para convertirse en realidad, pero su negociación precisó tantas concesiones que su posible impacto ha sido puesto en tela de juicio.

En segundo lugar, la compensación internacional por el total de los costos de REDD+ es poco realista para la mayoría de los países, por diversas razones. No hay fondos internacionales suficientes, y los países REDD+ de ingresos medios deberán afrontar algunos de los costos según el principio de la CMNUCC de “responsabilidades comunes pero diferenciadas, y sus capacidades respectivas”. Esto significa que los países tienen que estar dispuestos a aceptar compromisos a corto y medio plazo para lograr una visión más amplia y a largo plazo de desarrollo verde y consecuencias climáticas adversas evitadas.

En tercer lugar, los incentivos REDD+ iniciales aún no son una realidad, sino tan solo compromisos de pagos futuros en función de resultados. Esta es, evidentemente, la naturaleza de los pagos por resultados: los desembolsos han de realizarse después de que se produzcan y se verifiquen los resultados (como, por ejemplo, reducción de emisiones). Por tanto, es necesario fomentar la confianza en los incentivos prometidos. Sin algún grado de previsibilidad con respecto a la cantidad que recibirán los países REDD+ por los cambios introducidos, es menos probable que REDD+ pueda poner en marcha el cambio transformador que se ha fijado como objetivo.

## 2.4.2 Nuevas ideas e información

REDD+ ha iniciado un nuevo discurso sobre el valor de los bosques en pie y su papel en la captura y almacenamiento de carbono (Cronin y Santoso 2010; Kengoum 2011; May *et al.* 2011a; Pham 2011). Aunque este papel ya se conocía, REDD+ ha logrado elevar el grado de sensibilidad sobre el hecho de que las emisiones de GEI por la deforestación de zonas tropicales representan el 17 % de las emisiones globales (IPCC 2007a), y que es de una importancia crítica reducir esta cifra si se ha de lograr el objetivo de limitar el aumento de las temperaturas a 2°C por encima de los niveles preindustriales. De este modo, REDD+ ha contribuido también a una mayor concienciación sobre los enormes riesgos que entraña el calentamiento global.

Por otra parte, REDD+ ha puesto el foco de la atención en una serie de problemas antiguos y nuevos que apuntan a la necesidad de cambiar las políticas

y prácticas habituales para lograr el potencial de REDD+. Como ejemplos se pueden citar los siguientes: i) derechos de pueblos indígenas y comunidades, y conflictos sobre uso de los bosques entre grupos locales y grandes empresas forestales comerciales; ii) gobernabilidad, corrupción y la economía política del uso de los bosques; iii) ineficiencia y elevado costo presupuestario de las políticas y prácticas que respaldan actividades perjudiciales para los bosques.<sup>5</sup> Las nuevas coaliciones de actores nacionales y locales que se están sumando al discurso basado en las preocupaciones de REDD+ en torno a derechos, conservación de los bosques y desigualdad en su explotación, podrían contribuir a cambiar las cosas a mejor.

Por último, un aspecto que apenas se ha incluido en la documentación sobre REDD+ es su potencial para definir de nuevo los roles actuales de países desarrollados y países en desarrollo. Los países en desarrollo de gran riqueza forestal tendrían la oportunidad de proporcionar un servicio a los países desarrollados, para lo cual reciben un pago. Esto supondría una trasposición de los papeles actuales de los países en desarrollo, beneficiarios dependientes de ayuda al desarrollo aportada por países desarrollados. REDD+ podría interpretarse como un mecanismo para efectuar esta inversión de papeles, ya que, en vez de depender de la ayuda de países desarrollados, los países en desarrollo les proporcionarían el bien público global que es la mitigación climática. Esta es la razón por la que REDD+ ha sido percibido por algunos actores de países en desarrollo como una aportación a su soberanía nacional que podría alentar la participación de actores nacionales en REDD+.

### 2.4.3 Nuevos actores y coaliciones

La evolución de los incentivos económicos y las nuevas ideas y discursos pueden cambiar las relaciones de poder entre los actores principales (Knight y Sened 1995; March y Olsen 1998; Marsh y Smith 2000; Cleaver 2002). Con la introducción de REDD+ y la consiguiente promesa de incentivos en el ámbito nacional y subnacional de las políticas, se producen cambios reales. Una vez definido el carbono forestal (o si esto llega a suceder), aquellos que ostentan los derechos sobre ese carbono ganan poder. La posesión de información sobre el concepto de REDD+, las oportunidades potenciales que REDD+ puede brindar, o los datos necesarios para implementar REDD+ pueden constituir nuevas fuentes de poder. Estas modificaciones y los cambios en el poder de negociación tienen el potencial de aportar un cambio adicional, e indican que se está alcanzando un cambio transformador (Figura 2.1).

---

<sup>5</sup> Es evidente que ninguno de estos problemas es nuevo. Repetto y Gillis (1998) publicaron un estudio de referencia sobre el papel de los puntos 2 y 3; investigadores y ONG llevan décadas llamando la atención sobre el punto 1.

Por otra parte, nuevos actores llegan al ámbito de REDD+ y obtienen poder e influencia en el proceso de toma de decisiones (Schroeder y Lovell 2011). Como consecuencia de ello, pueden utilizar su actuación para cambiar la representación política de intereses concretos, y podrían corregir las asimetrías de información existentes. Estos cambios pueden provocar, a su vez, alteraciones en las relaciones de poder. De esta forma se cruza el primer umbral: una idea exógena cambia las relaciones endógenas de poder, y los procesos de elaboración y aplicación de las políticas deben reforzar esta dinámica para lograr el cambio transformador.

REDD+ ha atraído a numerosos actores con distintas agendas e ideologías, y cada uno ha intentado quedarse con una parte del supuesto botín de REDD+. Esto ha resultado en un programa REDD+ más diversificado y menos concreto, y por tanto se corre el riesgo de que se pierdan las características originales de REDD+ que lo hacían atractivo (Capítulo 3). Pero estas coaliciones amplias de distintos intereses y diversos actores con ideologías diferentes (ver el Recuadro 3.1) pueden también establecer las bases del cambio transformador. Una referencia clave para determinar qué escenario llegará a materializarse será constatar si se mantiene el enfoque sobre REDD+ como objetivo (Capítulo 18) o si REDD+ acaba convirtiéndose en una serie de actividades débiles que no logran reducir las emisiones de manera significativa.

REDD+ tiene el potencial de lograr un cambio transformador, pero al final el dinero manda, y el discurso queda en segundo plano. Los cambios en los incentivos financieros y las prácticas discursivas pueden ser una fuerza para mantener el enfoque en el objetivo principal: aumentar el valor relativo de los árboles en pie, y reducir la tala de árboles.

## 2.5 Conclusiones

Para reducir las emisiones mediante la eliminación de la deforestación y la degradación de los bosques se requieren importantes cambios institucionales y de políticas. Hemos incluido ya el prisma de las “4I” para ofrecer una explicación de la política y las fuerzas en juego en REDD+. El análisis de las instituciones y su dependencia de la trayectoria anterior o “adherencia al pasado”, así como de los actores y sus intereses, ideas e información, puede resultar útil para entender qué es lo que promueve los cambios en las relaciones de poder, los incentivos y las prácticas discursivas.

Pese a todas las limitaciones apuntadas, se han logrado avances en el entorno global y nacional de las políticas. REDD+ ha cobrado gran importancia en los programas de trabajo nacionales e internacionales, y los procesos políticos para el desarrollo de arquitecturas de REDD+ están vigentes desde que surgió la idea en la COP 11 celebrada en Montreal en 2005. REDD+ puede cambiar

las reglas del juego creando nuevas coaliciones en torno al valor de los bosques en pie (Capítulo 5). Pero el cambio transformador dependerá de la fuerza de esas nuevas coaliciones, el grado en que cambien las prácticas discursivas y la creación de incentivos económicos, tanto a nivel nacional como internacional, que otorguen mayor valor a los bosques en pie que a los que han sido talados.

En este capítulo la discusión se centra en dos posibles resultados entresacados del juego de REDD+: que todo siga igual, o que se produzca un cambio transformador. En la mayoría de los países la realidad se quedará en un punto intermedio, y tendrán que superarse diversos umbrales o puntos de inflexión, como por ejemplo la creación de nuevas coaliciones en pro del cambio *que además* tengan poder suficiente.

En los capítulos siguientes se esbozan las opciones principales para incrementar la probabilidad de que se consiga un cambio transformador, y se apunta el modo de superar las limitaciones aquí señaladas y aprovechar las oportunidades que surgen. El alcance del cambio dependerá de la capacidad de los actores que intervienen en el ámbito de políticas de REDD+ para: i) gestionar los distintos intereses a todos los niveles y en las distintas coaliciones de actores; ii) proporcionar información y capacidad para transformar los datos en conocimientos que redunden en un cambio de actitudes entre agentes estatales y no estatales; y iii) comunicar una visión mayor de REDD+ y de la mitigación del cambio climático, que reemplacen los paradigmas del desarrollo existentes.