

Análisis de REDD+

Retos y opciones

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asistente editorial Therese Dokken

Traducción Green Ink Ltd

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

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

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

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

Fotografías:

Portada © Cyril Ruoso/Minden Pictures

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

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

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

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

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

Center for International Forestry Research

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



Política y poder en los procesos normativos nacionales de REDD+

Monica Di Gregorio, Maria Brockhaus, Tim Cronin y Efrían Muharrom

- Para lograr reducciones en las emisiones a través de REDD+ es preciso que se den cuatro requisitos previos para poder superar las barreras políticas y económicas: i) autonomía o independencia relativa de los estados en relación con los intereses que provocan la deforestación y la degradación de los bosques; ii) apropiación nacional de los procesos normativos de REDD+; iii) procesos normativos de REDD+ incluyentes; y iv) presencia de coaliciones que demanden un cambio transformador.
- El diseño y la implementación de estrategias nacionales de REDD+ efectivas son más difíciles en los países en que los actores internacionales son la única fuerza impulsora de los procesos normativos de REDD+.
- Para que surjan nuevas coaliciones capaces de acabar con las dependencias de la trayectoria anterior en las instituciones y los procesos políticos, será necesaria la participación de grupos nacionales de élite y de actores empresariales que ejerzan una influencia notable en la agenda política.

5.1 Introducción

En este Capítulo se presenta un análisis de los procesos normativos en la formulación y propuesta de implementación de estrategias nacionales (y

federales) de REDD+ en siete países: Bolivia, Brasil, Camerún, Indonesia, Nepal, Perú y Vietnam. Desde el prisma de la economía política, se indica cuáles son las principales barreras contra una elaboración efectiva de políticas. Comenzando por los principales factores que impulsan la deforestación y el contexto concreto de cada país, se señalan en primer lugar los elementos clave de los procesos nacionales de política, incluidas las condiciones estructurales, los actores más relevantes que intervienen en las políticas y los procesos que facilitan o dificultan el desarrollo de políticas REDD+ efectivas, eficientes y equitativas. Aunque la situación de las negociaciones climáticas internacionales realmente incide en los procesos normativos nacionales sobre REDD+, en este Capítulo no se analiza la relación entre ellos, sino que el enfoque es el nivel nacional.

Los países que están desarrollando una normativa REDD+ avanzan a muy diferentes ritmos y colaboran en distinta medida con socios internacionales en acuerdos multilaterales o bilaterales para el diseño de políticas REDD+, con un enfoque especial en la capacitación (Capítulo 3). Los regímenes políticos de estos países son muy diversos, desde democracias a estados autoritarios. Como cabría esperar, los sistemas democráticos tienen unos procesos de políticas más abiertos e incluyentes (Johannsen y Pedersen 2008). En todos los países, participan en los procesos nacionales de políticas de REDD+ multitud de actores del nivel subnacional, nacional e internacional (Hirald y Tanner 2011a). Todo proceso normativo se mueve en torno a cuestiones políticas controvertidas, y el ámbito de REDD+ no es una excepción.

En cada uno de estos siete países ha habido importantes acontecimientos normativos relacionados con la formulación de políticas de REDD+ (Figura 5.1). Los principales resultados normativos se refieren a la creación de nuevas instituciones, nuevos procedimientos y capacitación en relación con actividades de preparación; hasta hoy, la formulación e implementación de políticas concretas ha sido escasa. Es posible que este lento avance general refleje los retrasos producidos en la obtención de fondos en las negociaciones climáticas internacionales, pero la lucha interna de poder también influye.

En este Capítulo se hace uso de un marco de análisis de política económica sobre la base de las “cuatro íes” (4I) ya descritas en el Capítulo 2: instituciones, ideas, intereses e información, con enfoque especial en las tres primeras. Se investigan aquí las dependencias de la trayectoria anterior en *instituciones* y en política, los *intereses* de los actores que impulsan la deforestación y la degradación de los bosques, y la manera en que sus *ideas* se traducen en prácticas discursivas (Figura 5.2). Todos estos factores influyen en el poder de las coaliciones predominantes que permiten o limitan el cambio transformador en este ámbito normativo. Definimos el cambio transformador como el cambio en actitudes, discurso, relaciones de poder y actuaciones deliberadas (bien mediante políticas y/o a través de protestas) que se precisa para desviar la

formulación e implementación de políticas desde los enfoques del “escenario habitual” hacia el apoyo (ya sea directo o indirecto) que favorezca la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (Capítulo 2). Sostenemos que se deben cumplir cuatro requisitos previos para facilitar el cambio transformador. Por lo que a intereses se refiere, el cambio transformador precisa: i) alto grado de independencia del Estado frente a los poderosos intereses económicos que configuran los principales factores de la deforestación y la degradación de los bosques, en términos de los requisitos institucionales y políticos que dicho cambio requiere; ii) apropiación por parte del Gobierno del país de los procesos normativos de REDD+; iii) inclusión de todas las partes interesadas en los procesos normativos de REDD+; y iv) en cuanto a dinámica de las políticas, la presencia de coaliciones predominantes dispuestas a dejar de lado las prácticas del escenario habitual (Figura 5.2).

5.2 Métodos

El análisis que sigue está basado en las constataciones de dos módulos de investigación del componente de análisis de política del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ (GCS) en curso, liderado por CIFOR (ver el Apéndice).

El primer módulo es un *análisis de políticas* que examina el contexto político en que se están desarrollando las estrategias nacionales de REDD+ e identifica posibles dependencias de la trayectoria anterior y barreras para las actuaciones de REDD+. Su enfoque principal son las condiciones políticas y económicas, institucionales y de gobernabilidad de cada país; las investigaciones abarcaron trabajos de análisis documental, entrevistas con especialistas y revisión de antecedentes de políticas.

El segundo módulo es un *análisis de medios* de los discursos de políticas, que examina la composición del ámbito de las políticas, las declaraciones en cuanto a posturas o puntos de vista de los actores clave y el potencial de creación de coaliciones para lograr el cambio transformador. Analizamos la manera en que los debates sobre políticas de REDD+ se enmarcan en los medios de comunicación, y comparamos el discurso predominante con el de aquellos que lo rebaten (Hajer 1995; Boykoff 2008). Los *marcos de medios* son “patrones de conocimiento, interpretación y presentación, de selección, énfasis y exclusión, mediante los cuales los especialistas en simbología suelen articular los discursos” (Gitlin 1980:7). La codificación y el análisis sistemático de los marcos de medios identificaron a los principales actores normativos que respaldaron los marcos en los artículos, sus actitudes frente a REDD+ y sus prácticas discursivas. En el análisis se incluyen artículos de tres importantes periódicos nacionales publicados entre diciembre de 2005 y diciembre de 2009. El análisis comparativo tiene su base en los datos de medios recopilados por cada uno de los estudios de caso.

5.3 Contexto institucional, dependencia de la trayectoria anterior e intereses

Los factores que limitan el cambio transformador vienen determinados por la interacción de la estructura institucional, las políticas anteriores y los intereses consolidados que operan en los sectores que causan la deforestación y la degradación de los bosques. Todos ellos redundan en dependencias de la trayectoria anterior que son difíciles de superar. La literatura especializada destaca diversas causas de deforestación y degradación, desde causas directas como la expansión agrícola a grande y pequeña escala hasta factores indirectos como las políticas estatales y poderosos intereses empresariales dentro del sector forestal y fuera de él (Rudel 2007; Brockhaus *et al.* 2012). Los factores más relevantes se suelen deber a fuertes intereses económicos que muchas veces actúan conjuntamente (Lambin *et al.* 2001).

El cambio transformador requiere la existencia de un Estado capaz de funcionar con cierto grado de autonomía respecto a los sectores que impulsan la deforestación y la degradación de los bosques, y además capaz de trabajar por el interés de la sociedad en su conjunto (Karsenty y Ongolo 2012). La *autonomía* del Estado se refiere a la medida en que los actores estatales pueden tomar decisiones de políticas independientemente de los distintos sectores. La forma que adopta esa autonomía viene definida por la trayectoria histórica de cada uno de los estados. Un Estado debe ser capaz de hacer frente a las presiones ejercidas por los sectores que se benefician de la explotación de los bosques y los cambios en el uso de la tierra para que pueda darse el cambio transformador. Pero la autonomía tiene que ir de la mano de unos procesos normativos incluyentes, que se traducen en una especie de autonomía integrada (Evans 1995). Cuanto más incluyente sea el sistema político, mayor será la probabilidad de que el Estado sirva a los intereses de una sección más amplia de la sociedad, porque las demandas de los intereses menos poderosos, como la sociedad civil, están mejor representadas en sistemas de este tipo (Jenkins 1995).

Hay pruebas contundentes de falta de autonomía del Estado frente a los sectores que impulsan la deforestación y la degradación de los bosques. Puede haber connivencia y corrupción, o sencillamente una deficiente gobernabilidad de los bosques, aspectos que se consideran como dificultades críticas para el desarrollo y la implementación efectiva de las políticas de REDD+ (Kanninen *et al.* 2007). La tala ilegal y la falta de aplicación de la legislación actual son problemas endémicos en muchos países tropicales de gran riqueza forestal (Brack 2005). Los análisis en curso indican que hay una fuerte relación entre la gobernabilidad de los bosques y las condiciones generales de gobernabilidad y su efecto en los procesos de implantación de políticas de REDD+ (WRI 2009).

El análisis que sigue examina cuatro importantes condiciones políticoeconómicas e institucionales: i) los principales factores de la deforestación, que representan los intereses que prefieren que todo siga igual, el llamado “escenario habitual”; ii) políticas que favorecen o dificultan los objetivos REDD+, con sus estructuras institucionales de respaldo; iii) la autonomía del Estado frente a los actores económicos que impulsan la deforestación y la degradación de los bosques; y iv) el grado de inclusividad en los procesos normativos (Cuadro 5.1).

La primera condición se refiere a los *motores de la deforestación y la degradación de los bosques*. La expansión agrícola, incluida la ganadería extensiva, es la principal causa de deforestación, aunque varía el impacto relativo de la agricultura a gran escala en comparación con las pequeñas explotaciones y la agricultura de subsistencia. Como consecuencia de ello, si se ha de luchar contra la deforestación y la degradación de los bosques de manera efectiva, los responsables de la elaboración de políticas tendrán que identificar las principales limitaciones normativas en los sectores forestal, agrícola, de ganadería extensiva y de minería, y elaborar nuevas estructuras de incentivos (ver en el Recuadro 5.1 un estudio sobre Brasil). Los elevados ingresos que generan estos sectores hacen que sea especialmente difícil diseñar nuevos incentivos. Aunque se conoce bien cuáles son los sectores que propician la deforestación y la degradación de los bosques, sigue siendo difícil en muchos países cuantificar los impactos de cada sector en esa deforestación y degradación.

Las políticas que prestan apoyo a los motores de la deforestación y sus *estructuras institucionales* asociadas obstaculizan el cambio transformador y crean *dependencias de la trayectoria anterior* que resultan difíciles de subsanar. En la mayoría de los países los sistemas fiscales favorecen la explotación de los bosques para el desarrollo económico, como por ejemplo el apoyo a los créditos rurales para la ganadería extensiva en Brasil (aunque ya son más reducidos y van ligados a medidas de sostenibilidad ambiental) y las exenciones fiscales para biocombustibles y establecimiento de plantaciones en Indonesia (Cuadro 5.1). La financiación pública para el desarrollo de infraestructuras es también un elemento fundamental en el apoyo a la expansión de estas actividades. Con el tiempo, estas políticas crean estructuras institucionales que potencian la rentabilidad de usos de la tierra que compiten entre sí, lo que de hecho consolida el poder de los sectores que más inciden en la deforestación y la degradación de los bosques. El reto está en romper con estas dependencias de la trayectoria anterior. Todos los países disponen también de políticas en vigor capaces de favorecer la formulación y la implementación de políticas de REDD+. Entre otras, hay políticas sobre pagos por servicios ambientales; reglamentos sobre bosques que promueven su manejo sostenible; conservación, reforestación y forestación; y gastos públicos, cuya finalidad es mejorar la eficiencia energética y proporcionar alternativas a los productos forestales. Pero, en general, estas políticas cuentan con menos recursos y

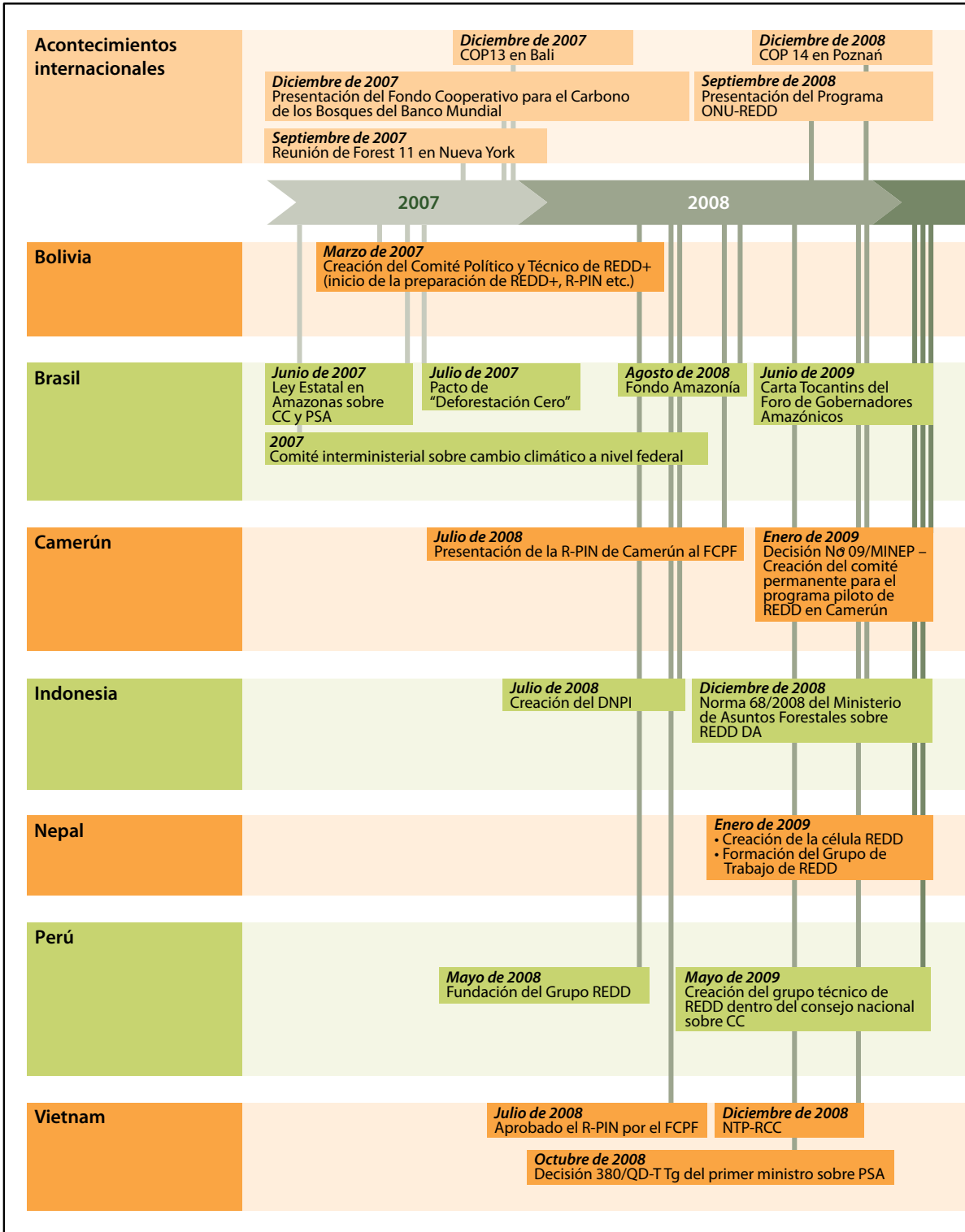
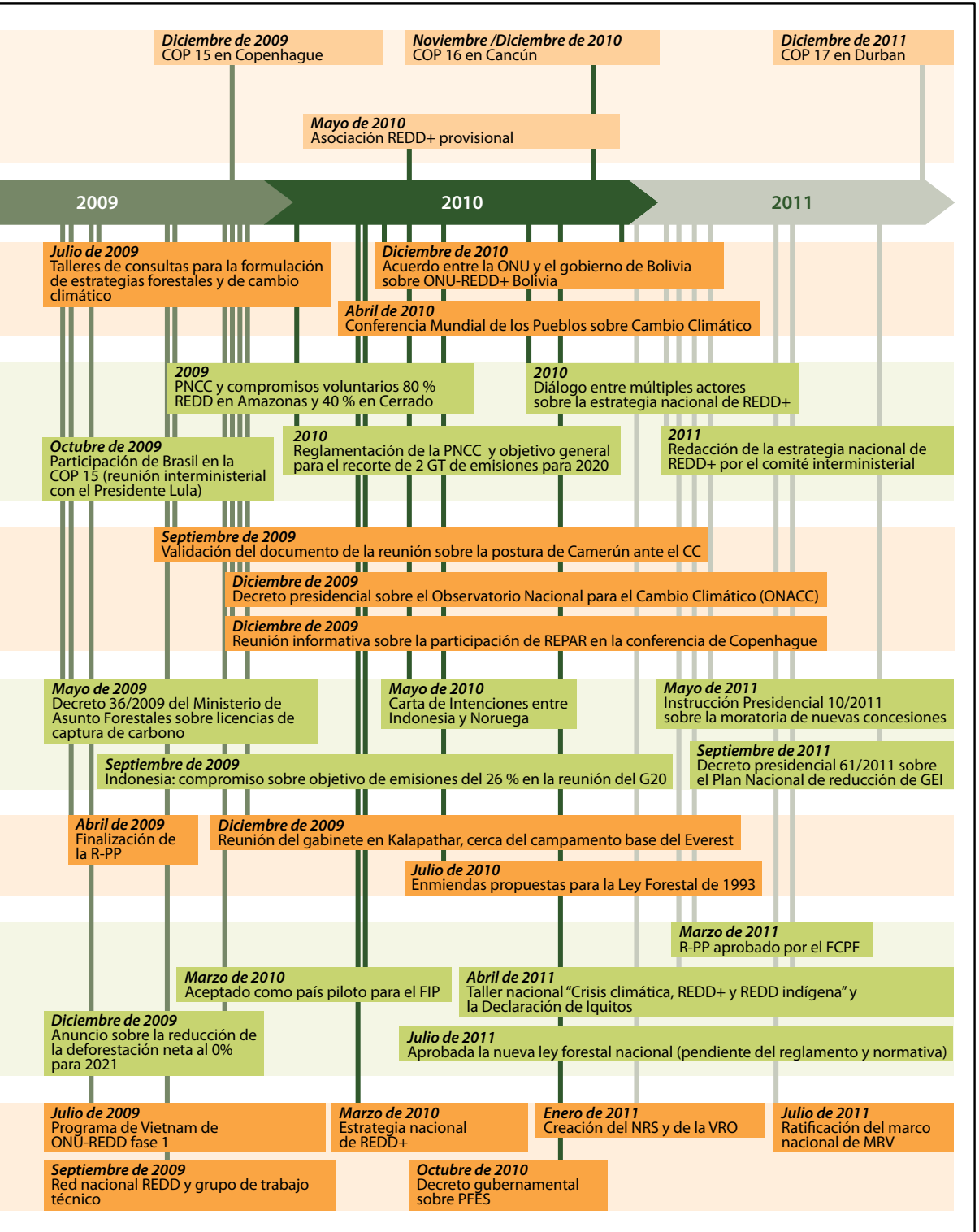


Figura 5.1 Principales acontecimientos normativos de REDD+ por país



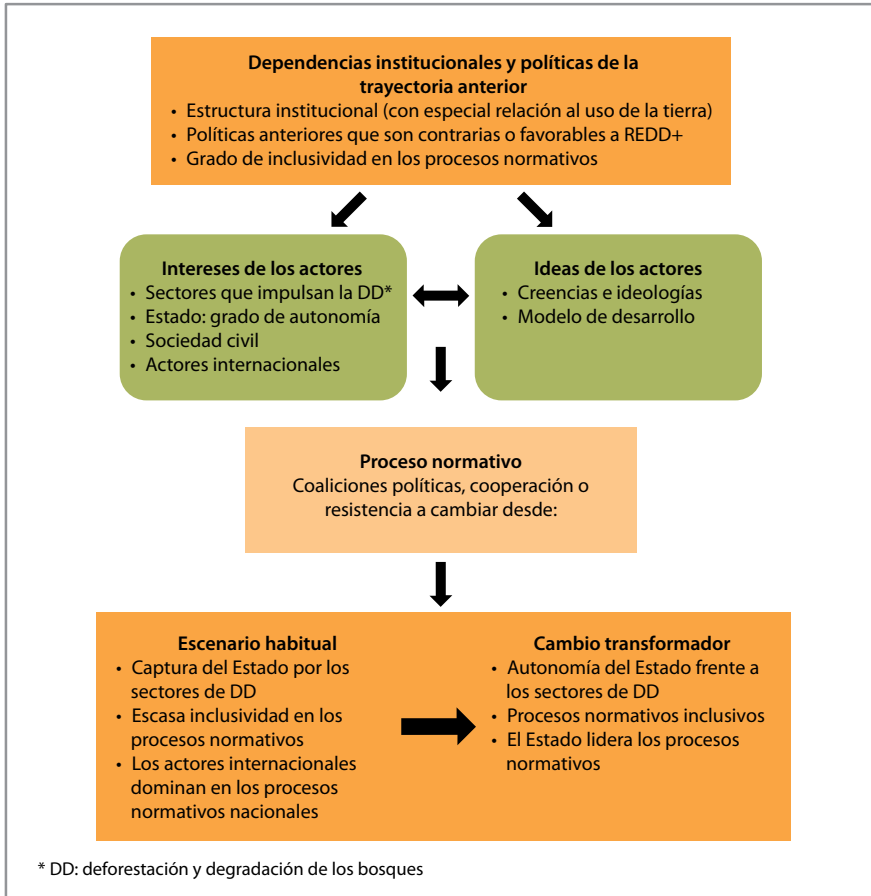


Figura 5.2 Marco de economía política

abarcan áreas muy limitadas, si se comparan con las que prestan apoyo a los motores de la deforestación (Cuadro 5.1).

Además del sector empresarial, el propio Estado mantiene intereses económicos y políticos en la explotación y la conversión de los bosques, dado que estas actividades contribuyen a los objetivos de desarrollo económico y reportan al país recursos financieros en forma de impuestos y otros gravámenes. Para establecer estructuras de incentivos es fundamental que el Estado tenga un *grado de autonomía* adecuado frente a los actores económicos que impulsan la deforestación (Karsenty y Ongolo 2012). Si hay altos niveles de connivencia entre el Estado y los actores sociales, es porque hay falta de autonomía. Los siete países aquí estudiados afrontan retos en este sentido (Cuadro 5.1). Nepal y Perú enfrentan dificultades a la hora de aplicar la legislación forestal, sobre todo al nivel local en que funcionan las redes patrón-cliente. En Brasil e Indonesia, las grandes agroindustrias, los terratenientes con ganadería extensiva y las empresas madereras mantienen una presión constante en el

gobierno para proteger sus fuentes de ingresos, hecho que queda demostrado por la feroz oposición por parte de intereses empresariales al Código Forestal Brasileño y la moratoria vigente en Indonesia. Esta presión se aplica, en su mayor parte, de forma inadvertida; pero sus efectos son visibles en las políticas promulgadas, en la escasa aplicación de esas políticas y en su bajo nivel de cumplimiento (Coen 2004). En los últimos años, Brasil ha demostrado poseer una capacidad mucho mayor para resistir este tipo de presiones que Indonesia, que cuenta con una larga historia de relaciones “de amiguismo” entre funcionarios del gobierno e intereses empresariales a todos los niveles. En muchos de estos países, la concesión indebida de permisos de tala se utiliza de manera habitual para recabar fondos destinados a campañas electorales. En Vietnam, la principal dificultad estriba en la corrupción y la connivencia que hay en empresas estatales, el gobierno local y los funcionarios del Estado. En Camerún es bien visible el alto grado de influencia que ejercen sobre el Estado los intereses que impulsan la deforestación. La autonomía del Estado no es lo suficientemente fuerte en ninguno de estos siete países para respaldar cambios de envergadura en las políticas, de modo que marquen un rumbo realmente distinto en un modelo de desarrollo tradicional dependiente de la explotación insostenible de los recursos naturales. Son quizás los actores estatales de Vietnam, seguidos por los de Brasil, los que se encuentran mejor situados para apoyar un cambio de este tipo con independencia. En todos los demás casos, el cambio transformador precisará de alianzas más amplias entre partes del Estado y otras fuerzas capaces de acabar con las dependencias de la trayectoria anterior. Los actores internacionales y la sociedad civil pueden contribuir en cierta medida a demandar estos cambios. Noruega es uno de los principales donantes internacionales que apoyan estos esfuerzos (ver el Recuadro 5.4).

Por último, cuanto más *incluyentes* sean los procesos normativos, más probable será que las políticas de REDD+ tengan en cuenta consideraciones de equidad, y menos probable que surjan tensiones o conflictos abiertos entre los actores normativos y las partes interesadas. La inclusividad en los procesos políticos se ve afectada por el tipo de régimen político y el grado de centralización. Los índices democráticos y el grado de centralización real en el sistema político se utilizan como indicadores indirectos de la inclusividad (Cuadro 5.1). Los sistemas políticos de estos siete países son bien distintos y van de la democracia al autoritarismo; lo mismo pasa con el grado de centralización: hay países altamente centralizados (Vietnam), países federales y países descentralizados (Brasil, Indonesia). En general, los regímenes más autoritarios, como son los de Vietnam y Camerún, tienden a estar más centralizados y tienen formas excluyentes de participación en los procesos normativos. Pero hay algunos otros, como Perú, que son democráticos y están relativamente centralizados. Los países más democráticos suelen ser más incluyentes en cuanto a la toma de decisiones de políticas. Naciones como Indonesia y Camerún han sufrido reiterados procesos de descentralización y recentralización (Ribot 2003; Oyono 2004). En líneas generales, Vietnam y Camerún son ejemplos de

Cuadro 5.1 Factores que impulsan la deforestación, políticas contrarias/favorables a REDD+ y autonomía de los actores estatales

| País | Factores de deforestación y degradación de los bosques | Políticas contrarias a los objetivos de REDD+ | Políticas favorables a REDD+ | Falta de autonomía o posible captura por parte de intereses especiales | Puntuación relativa a categoría democrática (índice)* | Grado de centralización |
|---------------|---|--|--|--|---|-------------------------|
| Brasil | Ganadería extensiva; agricultura (a grande y pequeña escala), infraestructura; tala selectiva; minería; incendios | Créditos rurales para la ganadería extensiva (aunque de menor cuantía que en el pasado) o desarrollo de infraestructuras (carreteras y presas); escasa aplicación de las normas de tenencia | Requisito de conservación en tierras privadas según el Código Forestal; mejoras en la aplicación de las políticas de uso de la tierra (incluyendo áreas protegidas); zonificación económica y ecológica; esfuerzos por certificar la legalidad de productores en las cadenas comerciales (vacuno, soja); proceso de regularización de la tierra y demarcación de tierras indígenas; monitoreo de la deforestación en tiempo real | Media-alta (especulación sobre la tierra; tala ilegal; ganadería extensiva; evasión fiscal; tráfico de drogas; relaciones patrono-cliente y campañas electorales) | Democracia imperfecta (7,12) | Sistema federal |
| Perú | Agricultura (predominantemente a pequeña escala); infraestructuras; tala ilegal; minería | Regímenes y políticas fiscales que apoyan las migraciones y la expansión agrícola; proyectos de infraestructura viaria; proyectos de infraestructura energética (petróleo, biocombustibles e hidroelectricidad); apoyo a la expansión de la minería; ausencia de políticas ambientales y de desarrollo sostenible en la región amazónica | Aprobación de la Ley 29763 <i>Ley Forestal y de Fauna Silvestre</i> aunque aún no ha entrado en vigor; acuerdo comercial Perú-EE UU; acuerdo de libre comercio con China sobre protección forestal y ambiental; acuerdo comercial Perú-UE (REDD+, certificación forestal, manejo sostenible de los bosques); Ley 29785 <i>Ley de Consulta Previa</i> ; programa nacional de conservación de los bosques | Media-alta (corrupción de funcionarios públicos y profesionales); poderosos carteles que favorecen la tala ilegal, la producción de coca y cocaína y la minería informal | Democracia imperfecta (6,59) | Centralizado |

| País | Factores de deforestación y degradación de los bosques | Políticas contrarias a los objetivos de REDD+ | Políticas favorables a REDD+ | Falta de autonomía o posible captura por parte de intereses especiales | Puntuación relativa a categoría democrática (índice)* | Grado de centralización |
|------------------|---|---|--|--|---|-------------------------------|
| Indonesia | Agricultura (a gran escala, incluye plantaciones forestales como la palma aceitera, a pequeña escala, y de subsistencia); tala; minería | Dependencia fiscal de bosques y minería; exenciones fiscales para los productos forestales, agrícolas, pulpa y papel; licencias de minería en áreas protegidas; ayudas fiscales y de otros tipos para las plantaciones alimentarias y energéticas; desarrollo de biocombustibles; asignación de tierras para plantaciones de palma aceitera | Moratoria en la concesión de nuevas licencias y mejora de la gobernabilidad de bosques primarios naturales y turberas (aunque la política se considera débil por la influencia que las empresas tienen en el gobierno) | Media-alta (presión de grandes plantaciones y tala, pulpa y papel, minería y campañas electorales) | Democracia imperfecta (6,53) | Descentralizado con tensiones |
| Bolivia | Agricultura (a pequeña y gran escala); colonización y producción de soja; desarrollo de infraestructuras; tala (ilegal); minería | Incentivos políticos y económicos para el sector agrícola (agroempresas de soja y caña de azúcar); próximos proyectos de infraestructura (carreteras, presas); ayudas para la colonización de la región amazónica del norte | Mejoras en el monitoreo forestal de la tala ilegal; mayor reconocimiento de los derechos locales de tenencia; marco legal sobre manejo sostenible de los bosques; descentralización del manejo de los bosques | Baja (sobornos de la policía forestal y de carreteras por la tala ilegal, pero no parece que la administración nacional esté afectada) | Regímenes híbridos (5,84) | Descentralizado |
| Nepal | Agricultura; tala ilegal; reasentamientos; infraestructuras; fuego | Modernización agrícola y desarrollo de la infraestructura necesaria; desarrollo de la hidroelectricidad; construcción de carreteras locales; minería de arenas, rocas y piedras; ausencia de una política general sobre uso de la tierra | Subvenciones para keroseno, biogás, microhidroeléctricas, sistemas solares y cocinas mejoradas; programa de silvicultura comunitaria | Media-alta (tala ilegal y contrabando a India y Tíbet/China); invasión de tierras boscosas; políticos, funcionarios y líderes comunitarios corruptos | Regímenes híbridos (4,24) | Descentralizado |

[...continúa en la página siguiente]

[Cuadro 5.1 (cont.)]

| País | Factores de deforestación y degradación de los bosques | Políticas contrarias a los objetivos de REDD+ | Políticas favorables a REDD+ | Falta de autonomía o posible captura por parte de intereses especiales | Puntuación relativa a categoría democrática (índice)* | Grado de centralización |
|----------------|---|--|---|---|---|----------------------------------|
| Caméru | Agricultura (a pequeña y mediana escala, y de subsistencia); tala; minería | Devaluaciones que impulsan las exportaciones madereras; infraestructuras (carreteras, trenes y presas); minería y proyectos agrícolas a gran escala | Ley 2011/08 sobre Directrices para la Planificación Territorial y el Desarrollo Sostenible en Caméru | Alta en el sector maderero (la corrupción facilita la tala ilegal; además, afecta a grupos de élite nacionales y locales) | Autoritario (3,41) | Descentralizado pero con límites |
| Vietnam | Agricultura; infraestructuras; tala; fuego; cultivo migratorio; migraciones | Infraestructura (carreteras e hidroelectricidad); autosuficiencia alimentaria y desarrollo de cultivos comerciales (caucho y café); Plan Nacional de Desarrollo Socioeconómico; programas de créditos para aliviar la pobreza; asignación de tierras; desarrollo económico como objetivo principal de la Estrategia de Desarrollo Forestal | Decisión 380 y Decreto 99; pagos por servicios ambientales forestales; que incluyen normativa sobre distribución de beneficios (diseño sólido, pobre implementación); Ley de Protección y Desarrollo Forestal 2004 y Ley de Tierras 2003; fundamento legal para los derechos de carbono; Estrategia Nacional de Cambio Climático y programa nacional de REDD+ | Media-alta (especialmente al nivel local y en relación con empresas estatales y administración de la tierra) | Autoritario (2,96) | Centralizado |

Basado en May *et al.* (2011b), Dkamela (2011), Indrarto *et al.* (2012), Pham *et al.* (2012), CEDLA y CIFOR (2011a), Forest Action y CIFOR (2011), DAR y CIFOR (2012)

* Una puntuación alta con respecto al índice significa que hay democracia; mientras que una puntuación baja indica un sistema autoritario (Unidad de Inteligencia de The Economist 2011)

Recuadro 5.1 REDD+ al modo brasileño: la integración de “viejos palos” y “nuevas zanahorias”

Jan Börner y Sven Wunder

La implementación de REDD+ requiere políticas que transformen de manera efectiva las decisiones sobre uso de la tierra y los bosques. En la mayoría de los contextos, estos cambios implican la pérdida de beneficios económicos para los usuarios de la tierra, al menos a corto plazo. Además de los costos de implementación, toda política de REDD+ que sea efectiva tendrá, inevitablemente, consecuencias en cuanto a distribución. En un escenario ideal, REDD+ potenciaría al máximo tanto la relación costo-efectividad como la equidad. En la práctica, sin embargo, los responsables de la elaboración de políticas suelen encontrarse ante elecciones difíciles a la hora de equilibrar estos dos objetivos.

En la Amazonia brasileña la propiedad de la tierra y los derechos de uso de los bosques están altamente concentrados. El Senado de Brasil estudia ahora la posibilidad de llevar a cabo una amplia liberalización de las actuales leyes restrictivas sobre el uso de la tierra, con la finalidad de adaptarse a la realidad de que por lo general esas leyes no se cumplen. La aplicación efectiva del actual Código Forestal brasileño –por ejemplo, haciendo que sea obligatorio conservar el 80 % de los bosques que se encuentran bajo explotación agrícola– iría en detrimento de la agroindustria del país, que crece rápidamente y utiliza grandes extensiones de tierra. Por otra parte, los enfoques de REDD+ basados únicamente en incentivos harían necesario compensar a los propietarios de las tierras por no infringir las actuales normas sobre conservación, lo que es delicado políticamente. En la COP 15 celebrada en 2009, Brasil propuso, por tanto, un enfoque de REDD+ que combina la aplicación más rigurosa de la ley con un programa nacional compensatorio de pagos por servicios ambientales (PSA).

Encontrar la combinación perfecta de “palos normativos” (sanciones) y “zanahorias” (premios) de PSA tiene consecuencias no solo para la equidad, sino también para los costos de implementación. Para hacer cumplir la legislación sobre conservación se precisa realizar una costosa labor sobre el terreno, pero esa labor también puede servir para generar ingresos a través de multas que compensarían en parte los costos de su implementación. Por otra parte, los PSA conllevan considerables partidas de gastos, con costos de oportunidad políticos frente a otros dispendios públicos. Si se hace de REDD+ un sistema más justo al compensar los costos de oportunidad –ya sean legales o ilegales, pero tolerados– de los propietarios de la tierra el costo será considerable, sobre todo si es preciso compensar también a los buenos guardianes de los bosques (por ejemplo, muchos pueblos indígenas amazónicos y los habitantes tradicionales del bosque).

[...continúa en la página siguiente]

[Recuadro 5.1 (cont.)]

Los enfoques híbridos de sanciones e incentivos tienen ventajas e inconvenientes. Como mecanismo independiente, los PSA se pueden hacer de obligado cumplimiento simplemente suspendiendo los pagos a aquellos usuarios de la tierra que no los cumplen. Los beneficiarios del PSA esperarán recibir como compensación al menos sus costos de oportunidad. No obstante, en combinación con las normas ya en vigor, los PSA pasan a ser subvenciones al cumplimiento, que normalmente no compensarán plenamente a los usuarios de la tierra por obedecer las leyes sobre conservación. Con esta combinación de políticas, la suspensión de pagos puede no ser suficiente para estimular una conservación efectiva si se considera que la amenaza normativa es poco probable, como por ejemplo en zonas fronterizas remotas. La aplicación desigual del componente complementario del palo (la sanción) puede llevar a los usuarios de la tierra a guardarse los PSA (el incentivo) y seguir con sus actuaciones habituales. Los responsables de la elaboración de políticas que consigan integrar de manera efectiva políticas de REDD+ basadas en el palo y la zanahoria dependerán, por tanto, de instrumentos de planificación capaces de anticipar los costos de implementación heterogéneos en virtud del espacio y los impactos del bienestar que se deriva de la utilización sinérgica de las herramientas de conservación. En sistemas de gobernabilidad ambiental parcialmente descentralizados como el de Brasil, los costos derivados de la implementación de políticas ambientales se reparten entre el Gobierno nacional y el subnacional. En consecuencia, se necesitarán además mecanismos para repartir los beneficios y los costos entre los distintos órganos administrativos a fin de lograr resultados efectivos y equitativos.

Fuente: Börner *et al.* (2011)

sistemas políticos excluyentes, mientras que Brasil, Perú e Indonesia son más incluyentes. Bolivia y Nepal tienen un sistema híbrido, con elementos tanto democráticos como autoritarios, y se caracterizan por su limitada inclusividad. La inclusividad de los regímenes políticos sin duda tiene consecuencias para la inclusividad de procesos concretos de políticas, como pasa con los de REDD+ (ver en el Recuadro 5.2 un análisis más detallado de este fenómeno en el proceso de consultas sobre REDD+ realizado en Tanzania).

5.4 Discurso normativo y coaliciones en pro del cambio

Los medios de comunicación pueden considerarse como un espejo de los procesos normativos en curso. Aquí se hace uso del *análisis de medios* para identificar los discursos normativos predominantes y la medida en que estos discursos tienen puntos en común entre los distintos actores. Las coaliciones

transformadoras utilizan prácticas discursivas que hacen frente al escenario habitual y demandan cambios en instituciones, políticas y sistemas de incentivos del modelo tradicional de desarrollo económico basado en la explotación de los recursos forestales. No obstante, este calco de los procesos normativos por parte de los medios es solo parcial. No todos los actores usan los medios como recurso para influir en las políticas y en la opinión pública; los intereses empresariales suelen mantenerse alejados de los medios y prefieren presionar al gobierno de formas más discretas (Coen 2004). Lo mismo puede decirse de los investigadores, aunque los centros de investigación tienen más representación en los medios que las empresas.

La cobertura de REDD+ por parte de los medios en los siete países aquí estudiados comenzó tras la presentación de la Hoja de Ruta de Bali en la COP 13 celebrada en 2007. Desde entonces, los artículos aparecidos en los medios han aumentado en número, aunque el nivel de cobertura varía de forma notable entre los países. Entre diciembre de 2005 y diciembre de 2009, se publicaron sobre REDD+ aproximadamente 190 artículos en Indonesia y 250 en Brasil, contando tres de los principales periódicos de esos países, mientras que en los otros países el número de artículos fue inferior a 15 (Cronin y Santoso 2010; CEDLA y CIFOR 2011b; Kengoum 2011; May *et al.* 2011a; Pham 2011; Forest Action y CIFOR 2012; Libélula y CIFOR 2012).

5.4.1 Apropiación

Para que sean los Gobiernos quienes lideren un cambio sostenido en el ámbito de las políticas de REDD+ a nivel nacional, tienen que controlar los procesos normativos y demostrar voluntad política de poner en marcha las estrategias pertinentes. El análisis de la medida en que los actores estatales participan en la delimitación del discurso normativo de los medios puede indicar el grado de apropiación gubernamental de los procesos normativos de REDD+. Los datos que aquí se presentan se basan en el número de personas que actúan en el ámbito de las políticas (Cuadro 5.2) y en sus prácticas discursivas en relación con REDD+, según lo indicado en los marcos de medios.

En cuatro de los siete países estudiados, los actores estatales dominan el discurso mediático. Aunque en Bolivia la mayoría de los actores estatales consideran que REDD+ es un mecanismo de compensación y lo rechazan de forma unilateral, en Vietnam e Indonesia los actores estatales son muy favorables a REDD+. En Brasil el discurso normativo está dominado por actores estatales de alcance nacional (el 26 %), pero también tiene representación en los medios una amplia diversidad de partes interesadas, sobre todo ONG internacionales que trabajan en temas ambientales, institutos de investigación y actores de la sociedad civil de cada país. En Indonesia hay, de igual modo, una gran diversidad de actores, sobre todo ONG internacionales. Una peculiaridad del sistema descentralizado

indonesio es el número relativamente alto de actores subnacionales, que es reflejo de las negociaciones en curso entre el Gobierno central y local sobre el control de los recursos y las decisiones normativas de REDD+ (Cronin y Santoso 2010; ver también el Recuadro 6.2). Brasil y Bolivia, estados federal y descentralizado, respectivamente, son los otros países en que los reportes publicados en los medios incluyen actores subnacionales.

Recuadro 5.2 Vincular conocimientos y acción: elaboración de políticas REDD+ en Tanzania

Salla Rantala

La utilización de los distintos tipos de conocimientos pertinentes de formas que aumenten la efectividad, la eficiencia y la equidad en la elaboración de políticas es un reto urgente para los países durante la preparación de sus estrategias nacionales de REDD+. Los responsables de la elaboración de políticas dependen cada vez más de gestores de los complejos conocimientos científicos relacionados con el cambio climático y los sistemas necesarios para abordarlo. Al mismo tiempo, las propuestas resultantes a menudo reflejan los procesos de negociación política entre diversos actores que cuentan con recursos y capacidades también distintas, en lugar de reflejar procesos lineales en base a la evidencia para la elaboración de esas políticas.

En Tanzania el grupo de trabajo de REDD+ liderado por el gobierno ha acogido aportaciones de la sociedad civil, de centros de investigación, gobiernos locales y socios internacionales para el desarrollo de la estrategia nacional de REDD+. Las organizaciones con un sólido mandato para difundir información pertinente para REDD+ compartieron sus experiencias de participación en el proceso normativo. Aunque los mecanismos formales con frecuencia incluyeron talleres y formación, los puntos de entrada citados como más positivos para influir en las políticas eran lograr atraer a organizaciones aliadas adecuadas tanto de dentro como de fuera del gobierno para realizar actuaciones de incidencia conjuntas, así como llevar a cabo labores sutiles de diplomacia con personas de alto nivel en los distintos sectores. También se alcanzó un consenso notable en relación con la necesidad de presentar testimonios del éxito obtenido a nivel local para convencer a los responsables de la elaboración de políticas. La mayor dificultad a la hora de vincular los conocimientos pertinentes al proceso normativo de REDD+ era el elevado costo de atraer la atención de funcionarios clave. Los encargados de organizar reuniones para el intercambio de información tienen que competir por el escaso tiempo del que disponen los participantes. Dada la enorme cantidad de acontecimientos organizados, puede que los funcionarios acaben decidiendo asistir a unos o a otros dependiendo de los recursos disponibles para gastos tales como dietas, en lugar de hacerlo según la información que se impartirá en cada uno de ellos.

Esta dificultad demuestra la interrelación existente entre los canales de recursos e información en la elaboración de políticas. Otras barreras mencionadas por las personas entrevistadas en Tanzania se refieren a la capacidad y disposición de los encargados de la toma de decisiones para tener en cuenta recomendaciones que difieren de sus propias opiniones previas, así como la lentitud del sistema burocrático a la hora de reaccionar ante la evidencia. El hecho de que la interacción quedase limitada a funcionarios de nivel medio y de la rama ejecutiva del gobierno, sin incluir a las personas realmente a cargo de la toma de decisiones también se apuntó como uno de los motivos del fracaso en la vinculación efectiva de los conocimientos y la acción.

Nepal tiene una elevada presencia de actores de la sociedad civil en los medios, que supera con creces la de actores estatales. Les siguen los organismos intergubernamentales y los institutos internacionales de investigación: pero mientras que en la mayoría de los países trabajan con el Gobierno, en Camerún y Perú dominan por completo el discurso normativo. De hecho, Camerún ejerce el control gubernamental más débil del discurso normativo, y parece que las estrategias de REDD+ son impulsadas mayormente por actores internacionales; en Perú la situación es parecida. Aunque en parte esto puede indicar falta de capacidad por parte del Estado para abordar cuestiones técnicas complejas (como son las de REDD+), podría indicar también un avance lento en los procesos normativos y la ausencia de voluntad política para asignar recursos y esfuerzos a la formulación e implementación de una estrategia nacional de REDD+. En Camerún esta situación parece indicar que en un futuro próximo la acción normativa continuada y efectiva en torno a REDD+ podría verse limitada. El perfil de Nepal es distinto: la sociedad civil tiene mayor representación en los medios que el Gobierno, y es la principal valedora de las políticas de REDD+ (ver el Recuadro 5.3).

En general, los Gobiernos de Brasil, Indonesia y Vietnam mantienen un firme control de los procesos normativos de REDD+ a nivel nacional y apoyan la actuación en cuanto a políticas de REDD+ de manera proactiva, aunque en Indonesia y Vietnam este apoyo se realiza en colaboración estrecha con los donantes internacionales. Así queda refrendado en el análisis de los medios noruegos, porque el debate se ve configurado en gran medida por el Gobierno noruego y las ONG ambientales de este país (ver en el Recuadro 5.4 la perspectiva desde un país donante). En Nepal el control gubernamental es más limitado y REDD+ es mencionado en los medios principalmente por las asociaciones de usuarios de los bosques. En Camerún y Perú el Gobierno apenas posee voz, y tampoco tiene una postura definida, lo que indica un escaso grado de apropiación de los procesos normativos de REDD+ a nivel nacional. Aunque es posible que los actores internacionales estén impulsando

la formulación de políticas de REDD+, es muy probable que los avances de REDD+ en cuanto a políticas se vean perjudicados por esta ausencia de apropiación nacional.

5.4.2 Voces ausentes y discurso oculto

Tanto la autonomía del Estado frente a los actores que impulsan la deforestación, la apropiación gubernamental de los procesos normativos y una actitud positiva ante REDD+ son requisitos indispensables para lograr avances en las políticas, pero no son suficientes para garantizar la formulación de estrategias nacionales de REDD+ efectivas y equitativas. El cambio transformador precisa de actores normativos y coaliciones capaces de guiar los debates sobre políticas hacia derroteros distintos al escenario habitual, rompiendo así con la dependencia de la trayectoria anterior por motivos institucionales, políticos y económicos (Laumann y Knoke 1987). Inevitablemente, se topará con resistencia por parte de coaliciones conservadoras que defenderán el statu quo. Que se produzca o no el cambio transformador dependerá de la coalición que en última instancia llegue a dominar el ámbito de las políticas: para conseguir este dominio será necesario normalmente contar con la colaboración, al menos en parte, de grupos de élite estatales e intereses empresariales. Las coaliciones pueden formarse sobre la base de intereses compartidos, ideologías o un discurso común (Hajer 1995; Sabatier 1999; Benford y Snow 2000; Di Gregorio 2012).

Pero no son solo las voces dominantes en los medios las que revelan las posturas de los actores normativos: las voces ausentes pueden hablar igualmente claro. El análisis anterior indica que los medios apenas se ocupan de las opiniones empresariales o de la relación empresa-Estado. Esto es así incluso en países como Brasil e Indonesia, en los que el sector empresarial tiene un papel destacado. En general, las empresas tienden a presionar a los encargados de la elaboración de políticas de forma discreta (Coen 2004). Este es un fenómeno universal, y más aún en aquellos lugares en que la opinión pública percibe esta presión como un problema. Cuando la presión acarrea actividades ilegales, el secretismo cobra aun mayor importancia. Ya hemos visto cómo la corrupción y la connivencia entre el Estado y los intereses empresariales (tanto legales como ilegales) constituyen motivo grave de preocupación en la mayoría de los países estudiados (Cuadro 5.1). Esta connivencia da lugar a coaliciones que son poco visibles pero pueden llegar a tener mucho poder a la hora de ejercer resistencia frente al cambio transformador e influir no solo en la aplicación de las políticas, sino también en su formulación.

Existen, no obstante, indicios de que incluso cuando esas coaliciones operan de forma discreta, sus voces pueden quedar reflejadas en los medios. El apoyo al escenario habitual por parte de los actores estatales, en contextos en los que la autonomía estatal es escasa, es probablemente un indicador de la existencia

Cuadro 5.2 Actores que configuran el discurso político (% del total de actores que expresan sus posturas sobre REDD+ en los medios)

| Grupo de actores | Indonesia | Brasil | Bolivia | Vietnam | Nepal | Camerún | Perú |
|---|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Estatual (nacional) | 45 | 26 | 50 | 67 | 17 | 8 | 12 |
| Estatual (subnacional) | 7 | 2 | 3 | 0 | 6 | 0 | 0 |
| Empresarial | 3 | 4 | 10 | 6 | 6 | 0 | 0 |
| Intergubernamental | 8 | 7 | 9 | 27 | 6 | 17 | 25 |
| Investigación (internacional) | 5 | 11 | 0 | 0 | 6 | 42 | 25 |
| ONG y ONG ambientales (internacionales) | 16 | 17 | 10 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| Investigación (nacional) | 6 | 13 | 3 | 0 | 12 | 25 | 0 |
| Sociedad civil (ONG nacionales y ambientales) | 10 | 20 | 15 | 0 | 47 | 8 | 13 |
| % TOTAL de organizaciones | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Número total de organizaciones | 219 | 113 | 60 | 32 | 17 | 12 | 8 |

de coaliciones dominantes. Un claro ejemplo es la resistencia por parte del gobierno a actuar con firmeza en relación a REDD+ si con ello pueden verse perjudicados los ingresos ya establecidos y ligados a la deforestación y la degradación de los bosques.

Además de identificar a los actores clave, el análisis de medios sirve para caracterizar las actitudes políticas de estos actores con respecto a REDD+. Sus posturas normativas individuales han sido agregadas a categorías más amplias para saber cuáles son las coaliciones que apoyan el cambio transformador y cuáles se oponen a él. A continuación se presentan los resultados de ese análisis.¹

5.4.3 Coaliciones a favor del escenario habitual o del cambio transformador

Tanto en Brasil como en Indonesia hay presencia evidente en los medios de poderosas coaliciones que respaldan a los principales sectores causantes de la deforestación y la degradación de los bosques. Los actores indonesios recalcan la necesidad de contar con políticas de REDD+ para compensar los costos de oportunidad provocados por la conversión de bosques por parte de grandes empresas, y advierten que REDD+ no debe menoscabar el desarrollo

1 Dada la oposición del Gobierno a REDD+ y la ausencia de posturas que buscan el cambio transformador, Bolivia no se incluye en este análisis.

Recuadro 5.3 Barreras contra la elaboración de políticas REDD+ efectivas en Nepal

Bryan R. Bushley y Dil Bahadur Khatri

Desde finales de la década de los setenta, el sector forestal de Nepal se ha visto sometido a un proceso de descentralización continuo para lograr mayor autonomía local y manejo forestal comunitario, así como a un proceso normativo nacional más incluyente. Pero en los últimos años funcionarios tanto del Gobierno como del sector forestal han intentado limitar la autonomía de los grupos de usuarios de los bosques y capturar un mayor valor económico de los bosques a través de legislación, directivas y medidas discrecionales. Al mismo tiempo, el Gobierno, las ONG internacionales, los donantes y la sociedad civil han dado su respaldo a REDD+ y están inmersos en procesos normativos y de programas piloto.

Sin embargo, los discursos y las políticas REDD+ se han visto influidos por las interacciones entre un conjunto reducido de actores del sector gubernamental, de donantes y ONG internacionales y de la sociedad civil, con algunas tendencias destacadas. En primer lugar, el intercambio de información y recursos en torno a REDD+ está controlado por unas cuantas ONG nacionales e internacionales que llevan a cabo proyectos piloto concretos, mientras que las organizaciones gubernamentales tienen la máxima influencia en la configuración de determinadas políticas. Además, la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas se limita a unos pocos actores, mientras que los intereses de algunos grupos marginados, como las mujeres y los dalit (la casta de los "intocables") están subrepresentados. Y por último, no ha habido participación directa de entidades del sector privado en procesos piloto o normativos. A pesar de estas deficiencias, están surgiendo nuevas configuraciones de actores en torno a proyectos piloto, actuaciones de concienciación y campañas de incidencia en defensa de los derechos de las comunidades que dependen de los bosques.

Hay, asimismo, una serie de barreras normativas concretas que podrían suponer una amenaza para la viabilidad de REDD+ en Nepal a largo plazo. Como aspecto de importancia fundamental está la falta de una clara base legal para la determinación de los derechos de carbono; en relación con este tema, interviene también el hecho de que los derechos de tenencia de la tierra son ambiguos y poco sólidos, especialmente para las comunidades que dependen de los bosques. Con esta carencia de derechos, será difícil recabar el suficiente apoyo político y económico para REDD+, ya sea a nivel interno o externo. La falta de claridad y de consenso sobre si se debe adoptar un enfoque basado en fondos de ayuda o en fondos de mercado para REDD+ es otra limitación importante, como lo es también la ausencia de un mecanismo de reparto de beneficios que sea incluyente, justo y comercializable. Se desarrolló un proyecto piloto sobre reparto

de beneficios en tres ubicaciones de prueba de REDD+; una minoría (el 40 %) de los criterios para asignar beneficios se basaron en las de reservas de carbono y la mayoría (el 60 %) en distintos factores sociales, como la proporción de personas indígenas, mujeres y grupos marginados en cada comunidad. Pero un enfoque de este tipo no tiene cabida en los mercados de carbono actuales, es posible que no sea viable en un sistema mundial de comercio de carbono, y excluye a otros administradores de la tierra, además de los grupos comunitarios usuarios de los bosques. Por último, se precisa un amplio marco general de gobernabilidad democrática que sirva para mejorar los mecanismos de reparto de beneficios, fomente la supervisión del monitoreo, reporte y verificación, y aborde la resolución de disputas en la implementación de REDD+.

Parece que, en Nepal, REDD+ puede estar reforzando la tendencia a la centralización por parte del Gobierno y marginando a otras importantes partes interesadas. No obstante, están apareciendo también nuevas modalidades de colaboración que podrían transformar las actuales instituciones de gobernabilidad de los bosques. Si estas colaboraciones son capaces de superar las limitaciones descritas anteriormente, es posible que contribuyan a la consecución de un mecanismo REDD+ más efectivo, eficiente y equitativo.

Recuadro 5.4 Análisis del discurso de REDD+ en Noruega, basado en los medios de comunicación

Laila Borge

En 2010 James E. Hansen, conocido científico experto en climatología, afirmó que el efecto principal de la financiación asignada a la protección de los bosques por Noruega sería una conciencia más tranquila para los habitantes de este estado petrolífero. El ministro noruego de medio ambiente, Erik Solheim, no tardó en replicar mediante una carta enviada al *Aftenposten* (el periódico noruego de mayor tirada) en que dijo: “Noruega apoya las actuaciones para evitar la deforestación porque es la forma más rápida –y más eficaz en relación con los costos– para recortar drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero [...] Noruega ha demostrado liderazgo a nivel internacional con su iniciativa sobre clima y bosques, y hemos logrado que otros países apoyen esta importante labor”. Esta última ha sido la opinión más ampliamente expresada en los medios noruegos.

Durante las negociaciones climáticas internacionales celebradas en Bali en 2007, Noruega prometió 15 000 millones de coronas noruegas (2 600 millones

[...continúa en la página siguiente]

[Recuadro 5.4 (cont.)]

de dólares) para actuaciones encaminadas a reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo. La Iniciativa Internacional de Clima y Bosques del Gobierno de Noruega se creó en 2008 para hacer efectivos esos fondos. Esa iniciativa obtuvo un amplio respaldo político, y los medios noruegos expresaron un gran optimismo sobre su potencial. La protección de los bosques tropicales se presentó como una manera sencilla, barata y efectiva de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Algunos comentaristas apuntaron también que, con su financiación de la conservación de los bosques, Noruega podría pasar rápidamente a ser un país neutro en carbono.

En los últimos años las críticas han ido en aumento, procedentes principalmente de la comunidad de investigadores académicos y la sociedad civil. Nadie niega el valor de los objetivos de la iniciativa, pero lo que muchos se preguntan es si es posible medir y controlar sus efectos, y señalan que la mayor parte de los fondos aún no han sido desembolsados. Además el Gobierno noruego está recibiendo críticas por financiar a través de su Fondo de Pensiones proyectos que destruyen los bosques tropicales. Algunos medios han destacado las consecuencias negativas de REDD+ no previstas. Por otra parte, el Gobierno noruego está siendo criticado también por pagar para no tener que llevar a cabo recortes en las emisiones de CO₂ en su propio país, porque estos recortes son menos populares.

No obstante, en líneas generales los medios noruegos se muestran a favor de estas actuaciones, y la Iniciativa Internacional de Clima y Bosques es considerada la actuación de mayor éxito llevada a cabo por el Gobierno en la reducción de emisiones. En Noruega, el debate lo configuran esencialmente el Gobierno y las ONG nacionales que trabajan en temas de medio ambiente. El Gobierno de Brasil también ha figurado con frecuencia en la prensa noruega. Los actores más citados son Erik Solheim, exministro noruego de medio ambiente y de cooperación para el desarrollo, y Jens Stoltenberg, primer ministro del país.

económico. Dado el escaso nivel de autonomía de los actores estatales antes apuntado, estas declaraciones son acordes con una situación en que una parte del aparato del Estado toma partido por los intereses empresariales que se benefician de los ingresos de la ganadería extensiva, el establecimiento de plantaciones, la tala y la minería. Sin embargo, las opiniones de los actores estatales no son uniformes. Por ejemplo, en Indonesia los departamentos de conservación del Ministerio de Asuntos Forestales y el Ministerio de Medio Ambiente reconocen que para el desarrollo de la normativa REDD+ serán necesarias profundas reformas institucionales y de políticas.

Existen, asimismo, divisiones sobre el diseño de las políticas de REDD+ que dificultan el trabajo de las coaliciones. En Brasil, tanto los actores estatales como las organizaciones ambientales internacionales difieren en cuanto a la posibilidad de financiar REDD+ mediante mecanismos de mercado. Este mismo debate es evidente en Nepal, donde las organizaciones indígenas y los grupos nepalíes de defensa del medio ambiente están a favor de los mecanismos de mercado: sin embargo, expresan cautela por la falta de inclusión de los usuarios locales en las decisiones sobre políticas de REDD+ y demandan cambios en los procesos de toma de decisiones; pero los actores estatales no abordan cuestiones de inclusión social en los medios.

En Vietnam el debate sobre compensación hace referencia a las normativas que obligan a las empresas públicas del país (estaciones hidroeléctricas) a abonar una contraprestación a los usuarios de los bosques por proporcionar servicios ambientales relacionados con los bosques, dado que el Gobierno vietnamita está integrando los PSA forestales en las políticas REDD+. Los medios reportan dos casos en los que las empresas estatales no concuerdan con el Gobierno de Vietnam. Pese a esta resistencia, parece que en este país el Gobierno está intentando imponer un cambio de rumbo con respecto al escenario habitual oponiéndose abiertamente a determinados intereses de empresas públicas (Pham *et al.* 2012).

Las posturas generales y las coaliciones que instan al cambio transformador son menos evidentes en los medios que las actitudes neutras o las que abogan por que todo siga igual. Esto parece indicar que, en líneas generales, las coaliciones en pro del cambio son minoritarias y han de enfrentarse a otras coaliciones de mayor poder que apoyan el statu quo. En Indonesia, una parte de la sociedad civil se opone a la inclusión de las plantaciones en sistemas de REDD+, lo que representa un ataque directo contra las empresas dominantes, que están a favor del escenario habitual. Sin embargo, no hay señal de que exista una coalición más amplia favorecedora del cambio transformador que podría incluir a otros actores, como los representantes empresariales o gubernamentales. Hay algunas ONG ambientales internacionales que se ponen del lado de la sociedad civil cuando expresan su preocupación de que REDD+ podría limitar el acceso de los usuarios locales a los bosques, e incluso desplazar a grupos de población que dependen de los bosques. Pero este intento de presionar a los encargados de la elaboración de políticas para que reexaminen los sistemas locales de tenencia de los bosques no aparece reflejado en el discurso de la coalición dominante.

Los actores de la sociedad civil indonesia, tanto internacionales como nacionales, expresan su preocupación por la corrupción y la deficiente gobernabilidad. En concreto, destacan el riesgo de que la corrupción pueda tener, como consecuencia, una implementación poco efectiva de REDD+. Esta postura puede entenderse como una llamada al cambio transformador,

y una denuncia de la connivencia y el ansia de protagonismo, que a menudo están a la base de las coaliciones que abogan por que nada cambie. Pero en la mayoría de los países estos problemas siguen sin ser abordados, a pesar de que la gobernabilidad deficiente es una limitación política importante en muchos de ellos.

La principal demanda de la coalición dominante de la sociedad civil de Nepal es un papel de mayor peso para los grupos de usuarios de los bosques, a fin de que les sea más fácil acceder a los beneficios de REDD+. Los gobiernos locales se oponen a esta postura. El Gobierno central parece no participar en debates mediáticos sobre cuestiones de REDD+. En este país, las federaciones de usuarios de los bosques forman la única coalición REDD+ que colabora con los medios, debido en parte a la larga historia de grupos de usuarios de los bosques y silvicultura comunitaria en Nepal. Es el único caso de nuestro estudio en el que las dependencias de la trayectoria anterior parecen dar fuerza a la sociedad civil. Sin embargo, a falta de una coalición más amplia que incluya a aliados de los grupos de élite, no está claro que pueda ser efectiva a la hora de exigir el cambio.

En Perú, las ONG internacionales que trabajan en temas de medio ambiente dominan los debates en los medios y comparten con las organizaciones indígenas su preocupación por la inclusión de las plantaciones en los programas REDD+. Sin embargo, los actores estatales apenas participan en los debates sobre REDD+ publicados en los medios, mientras que los actores empresariales demandan la promoción de sistemas de propiedad privados para garantizar el acceso al crédito y la seguridad de las inversiones. Las coaliciones a favor del escenario habitual, así como la corrupción y la connivencia, siguen quedando fuera del escrutinio público. Lo mismo sucede en Camerún, donde los medios no mencionan actores estatales concretos con una postura declarada sobre REDD+, aunque parece haber indicios de que Camerún como país está a favor del desarrollo de programas REDD+. Es posible que la ausencia en los medios de coaliciones a favor del cambio transformador contribuya a la falta de participación de actores estatales, que no sienten la necesidad de adoptar una postura determinada sobre REDD+: su ausencia indica que los procesos normativos de REDD+ en el país apenas han echado a andar.

En resumen, los actores estatales de Indonesia defienden abiertamente políticas a favor del escenario habitual, pese a que en sus declaraciones apoyan a REDD+. En Brasil, los actores estatales han dado algunos pasos para apoyar a REDD+, pero los intereses arraigados vinculados a los motores de la deforestación son elementos poderosos que tratan de influir en las decisiones normativas. En Vietnam, el gobierno desafía de forma explícita las dependencias de la trayectoria anterior, aunque la resistencia de los intereses empresariales es evidente. En todos los países, salvo en Nepal, las coaliciones a favor del cambio transformador, caso de existir, son minoritarias. Estas

coaliciones lideran el discurso mediático únicamente en Nepal, gracias en gran parte a la falta de participación de los actores estatales en los debates sobre políticas de REDD+. En Perú y Camerún no hay indicios de que existan coaliciones a favor del cambio transformador.

5.5 Conclusiones

El análisis anterior muestra cómo funcionan en los distintos países los cuatro elementos importantes que pueden contribuir a superar las barreras políticas y económicas de la reforma normativa y propiciar un diseño de políticas REDD+ efectivas y equitativas. Estos elementos son: un alto grado de autonomía o independencia de los actores estatales frente a los intereses empresariales ligados a la explotación y conversión de los bosques; apropiación y control por parte de los gobiernos de las estrategias nacionales de REDD+; procesos normativos de REDD+ altamente incluyentes; y la presencia de coaliciones que aboguen por el cambio transformador.

Los resultados muestran que en la mayoría de los países estas metas no se habían alcanzado antes de la introducción de REDD+, ni tampoco se están logrando ahora, por lo que los países tienen que esforzarse por llevar a buen puerto procesos de reforma tanto en el sector forestal como en otros sectores. Uno de los retos comunes a los siete países es el grado de autonomía de los actores estatales. Aunque la retórica del Estado, expresada en posturas mediáticas, dibuja escenarios en que todos ganan, donde los objetivos económicos y la protección ambiental van de la mano, parece que los actores estatales tienen grandes dificultades a la hora de llevar esa retórica a la práctica. La alta dependencia del desarrollo económico de la explotación insostenible de los recursos naturales está profundamente arraigada en las estructuras económicas y políticas. Para los siete países, este sigue siendo el reto principal.

Ninguno de los países parece tener procesos normativos muy incluyentes, característica que se mide por los índices democráticos y la descentralización efectiva, aunque Indonesia y Brasil obtienen aquí mejor puntuación que otros. Camerún y Vietnam poseen los procesos más excluyentes, hecho que suscita preocupación por la probabilidad de que surjan conflictos y tensiones, latentes ya entre las partes interesadas dentro del ámbito de REDD+, que podrían intensificarse con el tiempo. No obstante, en algunos países la falta de participación de los actores estatales a nivel nacional despierta serias dudas acerca de cuál es el motor real de los procesos normativos. En tres de estos siete países apenas hay apropiación nacional de la evolución de las políticas REDD+ y las reformas consiguientes. En ellos, el importante papel de los actores internacionales en la financiación y el diseño de las políticas –al no haber un Gobierno nacional que lidere esos procesos– hace que los avances sean lentos y que haya una alta probabilidad de que se presenten problemas en la implementación.

Es evidente que en algunos países se están realizando esfuerzos proactivos en el debate mediático para lograr un respaldo nacional capaz de hacer frente a intereses poderosos. Son esfuerzos principalmente por parte de organizaciones de la sociedad civil, pero estas coaliciones siguen siendo minoritarias. Se necesita avanzar más para que REDD+ pueda considerarse realmente una política de rango nacional y no una actividad promovida por los donantes, una estrategia que defienda los intereses de los países en desarrollo con gran riqueza forestal y que no sea percibida como contraria al desarrollo nacional. Incluso en los países más avanzados respecto de la formulación de estrategias nacionales de REDD+, las políticas que conllevan muchas veces son consideradas una amenaza para el desarrollo económico. Por ello, los intereses económicos más poderosos presionan a los Gobiernos para que adopten políticas que reduzcan la efectividad de REDD+ o ralenticen aun más la toma de decisiones, como demuestra la experiencia de la moratoria sobre la conversión de bosques en Indonesia, y también la amenaza actual en Brasil de enmendar el Código Forestal para limitar los requisitos de protección de los bosques.

Lo que se necesita ahora son coaliciones capaces de dismantelar estas dependencias de la trayectoria anterior: alianzas nuevas, amplias e incluyentes, que utilicen los conocimientos científicos y la capacidad técnica e institucional para superar un modelo de política tradicional que se muestra incapaz de vislumbrar unas políticas de REDD+ coherentes con los objetivos de desarrollo. La participación de grupos de élite estatales y la colaboración de actores empresariales en estas coaliciones son imperativos fundamentales para influir de forma significativa en la agenda política. En la mayoría de los países, para que esto suceda será necesario que se cree un discurso diferente a favor del cambio transformador, capaz de plantar cara al viejo modelo de desarrollo, deshacer las coaliciones dominantes y recabar apoyo de actores estatales y empresariales dispuestos a asumir estos retos.