

Resumen ejecutivo



Vista panorámica del sitio de SNV, Cat Tien, provincia de Lam Dong, Vietnam.

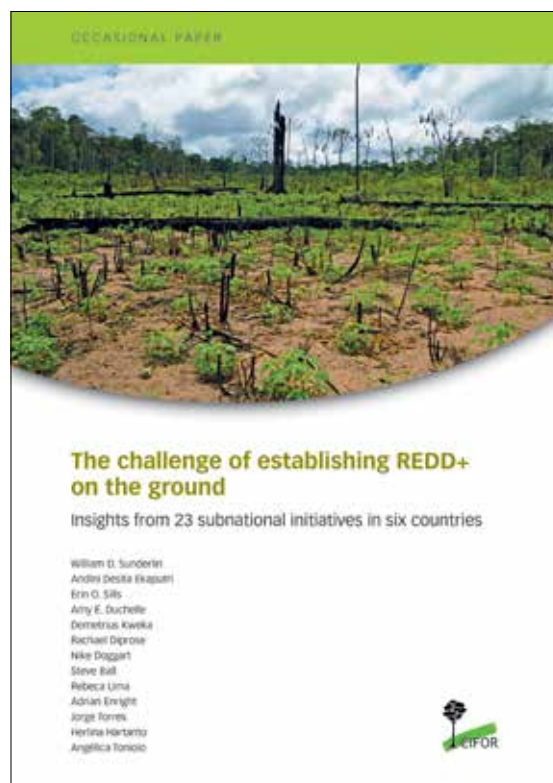
Foto de Thu Ba Huynh

El reto de implantar REDD+ sobre el terreno

Observaciones de 23 iniciativas subnacionales en seis países

William D. Sunderlin, Andini Desita Ekaputri, Erin O. Sills, Amy E. Duchelle, Demetrius Kweka, Rachael Diprose, Nike Doggart, Steve Ball, Rebeca Lima, Adrian Enright, Jorge Torres, Herlina Hartanto y Angélica Toniolo

Desde el 2007 se han albergado grandes esperanzas de que REDD+ cumpliría los criterios 3E+ (efectividad, eficiencia, equidad y beneficios colaterales sociales y ambientales) de las estrategias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El concepto original era ofrecer incentivos para la conservación del bosque condicionados al desempeño, para así reducir la deforestación y degradación de los bosques. Había expectativas de que esos incentivos finalmente fueran financiados sobre todo a través de un sólido mercado internacional de compensaciones de carbono generadas mediante reducciones verificadas de las emisiones. Desde 2007 se han puesto en marcha cientos de iniciativas subnacionales de REDD+, principalmente en países tropicales en desarrollo. Estas iniciativas incluyen enfoques jurisdiccionales subnacionales (es decir, liderados por estados, provincias, municipios o distritos), así como proyectos REDD+ en sitios concretos. A pesar de los considerables avances, el entusiasmo inicial por REDD+ se ha disipado entre algunos interesados, debido principalmente al fracaso en la consecución de un acuerdo internacional sobre el cambio climático. Antes de la COP de 2013 en Varsovia, los proponentes de varias iniciativas subnacionales



La versión completa de esta publicación está disponible en cifor.org/Establishing_REDD_on_ground



Taller participativo para trabajar en los conceptos de REDD+, proyecto Jari/Amapá, Amapá, Brasil.

Foto de Robson Silva

de REDD+ expresaban su preocupación acerca de si estos años de esfuerzo para hacer despegar REDD+ habían valido la pena. El “Acuerdo de Varsovia sobre REDD+”, generado por la COP, proporciona unas pautas de procedimiento para que los países armonicen las estrategias de REDD+ con las causas de la deforestación y la degradación, establezcan niveles de referencia nacionales e implementen sistemas de MRV (monitoreo, reporte y verificación) e información sobre salvaguardas, pero persiste la preocupación sobre la incertidumbre del financiamiento.

Fue en este contexto donde el Estudio Global Comparativo sobre REDD+ de CIFOR llevó a cabo una encuesta de 23 iniciativas subnacionales de REDD+ en seis países desde diciembre de 2012 hasta junio de 2013 para examinar sus estrategias y enfoques, la naturaleza de los desafíos que enfrentaban y como pensaban superarlos.

El estudio descubrió que las 23 serían persistiendo en sus esfuerzos de reducir la deforestación y la degradación forestal local, así como en cumplir una amplia variedad de objetivos. No obstante, existen preguntas sobre si el concepto de REDD+ perdurará y evolucionará y como lo hará, basadas en las siguientes evidencias:

- Dieciocho de los 23 proponentes ya han implementado o implementarán incentivos condicionados (considerados originalmente como claves para REDD+), pero solo nueve los consideraron como la intervención única más importante para reducir las emisiones de carbono forestal en su sitio. Este podría ser una función del momento elegido, ya que existen muchos factores que provocan un retraso en la implementación eficaz de incentivos condicionados. Los proponentes se han centrado en otras intervenciones mientras esperan a que se sienten las bases políticas, económicas y tecnológicas de REDD+. Del mismo modo, algunos proponentes han dudado en prometer ayuda condicionada para medios de vida a las

partes interesadas locales para evitar crear expectativas que es posible que no puedan cumplir, si no se dispone de financiamiento. Además de la precaución necesaria, está el hecho de que los incentivos condicionados a nivel del sitio todavía son experimentales. Por ejemplo, en lugar de pagos en efectivo, algunos de los proponentes están pensando en ofrecer como incentivos condicionados diversos bienes y servicios con el fin de mejorar los medios de vida locales. También es importante que la condicionalidad puede ser aplicada a múltiples escalas, y en algunos sitios ha habido un cambio de enfoque de proyecto a enfoque jurisdiccional, acompañado por el abandono de la idea inicial de REDD+ de incentivos condicionados para agentes individuales de uso de la tierra a favor de modelos de desarrollo de bajas emisiones más amplios. Independientemente de estas explicaciones, el hecho de que la mayoría de los proponentes no identifiquen la condicionalidad, el mecanismo central de REDD+, como la intervención más importante sugiere algunas posibles dudas sobre su papel fundamental.

- Cuando se preguntó el porcentaje de probabilidad de que su iniciativa continuara funcionando como una iniciativa de REDD+ en el 2015, once encuestados dijeron que 90–100 %, cinco dijeron que 50–70 %, tres respondieron que 0 % (porque la responsabilidad del sitio sería transferida en breve a otra organización) y cuatro ya consideraban que no formaban parte de REDD+. Esto sugiere divergencia entre las iniciativas presentadas en un principio bajo el amparo de REDD+: casi la mitad de ellas están firmemente comprometidas a mantener la denominación REDD+ y alrededor de un tercio contemplan abandonar el concepto o lo han hecho ya.
- La mayoría de las 23 iniciativas incluyen intervenciones características de proyectos integrados de conservación y desarrollo (PICD), un enfoque de la protección de los



Habitantes en una discusión sobre planificación de medios de vida, poblado de Petak Puti, sitio de KFCP, Kalimantan Central.

Foto de James Maiden/IAFCP

bosques tropicales anterior a REDD+ que se considera en general que ha fracasado. Esta hibridación de los PICD y REDD+ es lógica (la mitad de las iniciativas fueron PICD antes que REDD+) y podría ser útil si las intervenciones de los PICD sirven como complemento funcional a los incentivos condicionados y permiten a los proponentes trabajar con la comunidad mientras esperan que los aspectos económicos de REDD+ sean más favorables. No obstante, una gran dependencia del enfoque de los PICD podría suponer una barrera para adoptar las medidas basadas en el desempeño que se esperaba que hicieran a REDD+ más efectivo que las intervenciones anteriores.

- Los proponentes identificaron la tenencia poco clara e inestable y los poco ventajosos aspectos económicos de REDD+ como los mayores desafíos para avanzar con REDD+. Estos desafíos sólo pueden ser abordados con cambios estructurales en los sistemas políticos nacionales e internacionales. Por ejemplo, los intereses del escenario de referencia o “*business-as-usual*” suelen dominar la economía política de las decisiones de uso de la tierra, con frecuencia REDD+ no puede competir con usos no forestales de la tierra y los mercados de carbono forestal son débiles e inestables. De este modo, el futuro de REDD+ depende de actores y acciones fuera del alcance de REDD+. En este contexto, a la mayoría de las iniciativas nacionales les está resultando difícil alcanzar los objetivos de las 3E+ de REDD+, pero trabajan en intentos creativos para lograrlos.

La mayor parte de los proponentes de REDD+ están satisfechos con su desempeño pero tienen dudas sobre sus perspectivas de éxito total. Para que REDD+ triunfe sobre el terreno, se entiende que es necesario un cambio transformador alejado de las políticas y los intereses que apoyan la deforestación y la degradación, así como de las que apoyan la dependencia continua de los combustibles fósiles. Asimismo, deben acelerarse los esfuerzos encaminados a lograr un acuerdo global sobre el cambio climático, porque dicho acuerdo podría ser fundamental para motivar la resolución de los problemas de tenencia a nivel nacional y para crear flujos de financiamiento sólidos, estables y a largo plazo para apoyar a REDD+.

Aparte de eso, hacen falta cambios de políticas nacionales y nacionales en los dos ámbitos identificados por los encuestados: tenencia y aspectos económicos de REDD+.

Para que los proponentes de REDD+ materialicen el objetivo de una tenencia estable y segura para las partes interesadas en sus sitios, en la mayoría de los contextos son necesarias intervenciones como las siguientes:

- Vinculación directa de las reformas de la tenencia forestal con resultados medioambientales dirigidos, como se ha intentado hacer en Brasil con el programa *Terra Legal* acompañado por el Registro Ambiental Rural.



Dos personas leyendo un GPS, sitio de SNV, Lam Dong, Vietnam.

Foto de Thu Ba Huynh



Visita de campo durante la reunión anual del Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Cambio Climático y Bosques, sitio de BAM, Madre de Dios, Perú.

Foto de Marco Villegas

- Integración de la ordenación del uso de la tierra forestal nacional entre todos los ministerios y sectores, y armonización con los objetivos de REDD+ tal como se intentado en Indonesia con su política “Un mapa”.
- Incorporación de la elaboración participativa de mapas de tenencia en las instituciones y procesos nacionales de tenencia.
- Resolución de las disputas entre reivindicaciones estatutarias y consuetudinarias sobre terrenos forestales.
- Cumplimiento de los derechos de exclusión existentes de las partes interesadas locales.
- Clarificación de los derechos de tenencia del carbono forestal.
- Permitir la colaboración de REDD+ entre organizaciones proponentes de instituciones gubernamentales para resolver problemas de tenencia, como en el caso de Brasil.



Reunión de grupo focal durante la recopilación de datos realizada por CIFOR en el sitio del monte Camerún, Likombe, Camerún.

Foto de Abdon Awono

Para lograr una base económica viable para REDD+, los flujos sólidos de financiamiento se podrían complementar con políticas de acciones nacionales como las siguientes:

- Disociar el crecimiento agrícola de la expansión de la superficie agrícola (es decir, plantear enfoques de “reserva de tierras” (*land-sparing*)).
- Desarrollar cadenas de suministro agrícola sostenibles que se correspondan con los objetivos de REDD+.
- Reducir la demanda de combustibles de madera en los centros urbanos.
- Mejorar la toma de decisiones sobre el uso de tierra forestal mediante atención a la gobernanza y reducción considerable de la corrupción y el amiguismo.
- Aplicar leyes contra el aprovechamiento ilegal y otras actividades ilícitas que provocan la conversión de tierras con bosques (por ejemplo, por medio de FLEGT).

Es importante señalar que las acciones de políticas sobre la tenencia y los aspectos económicos se refuerzan mutuamente. La tenencia forestal clara incrementa la ventaja competitiva de REDD+, al mismo tiempo que reduce el atractivo financiero de las actividades del escenario de referencia relacionadas con REDD+. Si REDD+ captura un flujo mayor de financiamiento, puede motivar el interés del Estado en clarificar más la tenencia.

Aunque un acuerdo global y vinculante sobre el cambio climático supondría un gran paso adelante para REDD+, a falta de dicho acuerdo, existen importantes oportunidades para una acción decidida en los frentes de políticas nacionales y nacionales para asegurar que los avances realizados sobre el terreno por la mitigación basada en los bosques no hayan sido en vano.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

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



cifor.org

ForestsClimateChange.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y América Latina.

