

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.



Introducción

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

1.1 La situación de REDD+

REDD+, como idea, ha tenido un éxito notable. Ha generado entusiasmo en torno a la posibilidad de actuar de forma rápida y a coste reducido en la mitigación del cambio climático. Además, REDD+ ha demostrado tener un alcance lo suficientemente amplio como para servir de dosel bajo el cual toda una serie de distintos actores pueden “cultivar sus propios árboles”. Ha pasado por un intenso proceso de conceptualización, diseño e implementación, y a pesar de ello aún está lejos de alcanzar su objetivo fundamental: la reducción de emisiones a gran escala. Ninguna otra iniciativa para la conservación de los bosques tropicales del mundo ha generado el grado de entusiasmo y promesa de fondos que ha logrado REDD+.

Sin embargo, a los científicos y profesionales con experiencia en bosques tropicales no les extraña que REDD+ haya resultado mucho más difícil de llevar a la práctica de lo que se esperaba. La deforestación y la degradación de los bosques vienen de muy atrás, y los fuertes intereses creados tienen mucho que ver con la persistencia de estos fenómenos. En muchos países el ruedo político es un campo de batalla entre los intereses de aquellos que prefieren

que todo siga igual y los intereses de los que buscan un cambio transformador. Pero esto también es una buena señal: aquellos que se benefician de que todo siga igual otorgan a REDD+ la importancia suficiente como para reaccionar, lo que indica que REDD+ realmente puede tener un impacto si se lleva a la práctica.

REDD+ pretende solventar un problema básico de la acción colectiva: la creación de un sistema que proporcione a los usuarios de los bosques unos incentivos económicos acordes con el valor del carbono que absorben y almacenan los árboles. La construcción de ese sistema es un ambicioso proyecto de ingeniería política, económica y social. El desarrollo de un mecanismo de pago por los servicios ambientales o ecosistémicos (PSA) busca crear una correspondencia entre la “disposición a pagar” a nivel mundial y los usuarios individuales de los bosques que viven en pueblos remotos. Este es el reto que afrontan gobiernos y diseñadores de proyectos: cómo conseguir que los árboles vivos tengan mayor valor que los árboles muertos.

REDD+ está evolucionando, pese a no existir un nuevo acuerdo internacional sobre el cambio climático. Con anterioridad a la Conferencia de las Partes 15 (COP 15) de Copenhague, celebrada en 2009, se esperaba que un nuevo y sólido acuerdo aportaría a REDD+ una elevada financiación basada en resultados. Hoy, la financiación internacional de REDD+ proviene principalmente de los presupuestos de ayuda para el desarrollo, hecho que le imprime una dinámica distinta y que ha contribuido a ampliar el alcance de REDD+, a la vez que le ha sumado numerosos objetivos.

Este contexto cambiante, junto con los enfrentamientos políticos y económicos y los retos que surgen sobre el terreno, suscitan innumerables dilemas. REDD+ auguraba un nuevo enfoque vigorizante: financiación a gran escala y apoyo en base a resultados. Esto haría de REDD+ un esfuerzo de conservación distinto y más exitoso que los anteriores. Pero el problema, formulado de manera sencilla, es el siguiente: no disponemos de la financiación necesaria para cambiar la ecuación fundamental que rige los costos y los beneficios de la conversión forestal para conseguir que todos salgan ganando. La mayor demanda de tierras para alimentos, fibras, combustibles y servicios ambientales ha hecho que el reto sea mayor. REDD+ debe, por tanto, cubrir múltiples necesidades en aldeas y grandes ciudades. REDD+ tiene que crear y potenciar grandes coaliciones y satisfacer intereses diversos para conseguir apoyo político firme y continuado. ¿Qué modificaciones deben introducirse en REDD+ para lograr ese apoyo, sin perder el enfoque preciso y sin acabar destruyendo la idea inicial que lo hizo tan atractivo?

1.2 Finalidad de esta publicación

1.2.1 Tres generaciones de investigación REDD+

Al igual que la puesta en práctica de REDD+ tiene tres etapas (preparación, reformas políticas y actuaciones en base a resultados), la investigación sobre REDD+ avanza también a lo largo de tres generaciones:

Primera generación: diseño de REDD+ y aprendizaje de experiencias conexas del pasado. La primera generación de investigación en REDD+ gira en torno a la arquitectura de REDD+ a todos los niveles: su estructura institucional; la manera de afrontar retos concretos como fugas, adicionalidad y permanencia; y políticas concretas que podrían pasar a formar parte de los trabajos de REDD+. La pregunta clave a la que con estos empeños se pretende dar respuesta es: *¿Qué forma debe adoptar REDD+ para ser más efectivo, más eficiente y más equitativo?*

Segunda generación: economía política y puesta en práctica de REDD+. La segunda generación de la investigación analiza los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones durante la primera época de implementación de reformas de políticas nacionales y de proyectos locales y subnacionales. Las principales cuestiones que se abordan son: *¿Cómo y por qué se toman las decisiones en torno a REDD+, y de qué manera se aplican?* Una cuestión importante que se deriva es: *¿Qué impide y qué propicia que se tomen decisiones sobre políticas y proyectos de REDD+ efectivos, eficaces y equitativos, y qué impide o propicia su implementación?*

Tercera generación: evaluar el impacto de REDD+. La tercera generación de la investigación busca medir y analizar el impacto de REDD+, sobre todo en el carbono de los bosques y los medios de vida locales. Las dos cuestiones básicas a las que hay que dar respuesta en esta fase son: *¿Funciona bien REDD+? ¿Cómo podría funcionar mejor?* Y una pregunta derivada: *¿Cómo se han de medir los resultados de REDD+?*

Existe una secuencia natural entre estas generaciones, dado que acompañan a la puesta en práctica de REDD+. Las dos primeras publicaciones del CIFOR sobre REDD+ fueron producto de la investigación de primera generación: “Avancemos con REDD: problemas, opciones y consecuencias” (2008) y “La implementación de REDD+: estrategia nacional y opciones de política” (2009). La presente edición, “Análisis de REDD+: retos y opciones”, nos lleva a la investigación de segunda generación y abarca principalmente el análisis de los diseños y las primeras puestas en práctica de REDD+ realizadas. Se mantiene vigente una parte de la investigación de primera generación; por ejemplo, los capítulos de la Parte 3 (“Medición de REDD+”) también abordan la cuestión de cómo debería diseñarse e implementarse REDD+. Es

más, el hecho de que se pase a realizar las investigaciones de segunda y tercera generación no significa que se hayan solucionado por completo las cuestiones de primera generación. Aún queda mucho por aprender y es preciso incidir de nuevo en cuestiones relativas al mejor diseño posible de REDD+ a la vez que abordamos y aprendemos de las cuestiones de segunda y tercera generación.

Una característica de la investigación de segunda generación es la distancia crítica. Reconociendo que son muchas las dificultades implícitas en pasar de la idea de REDD+ a su puesta en práctica, la investigación debe ser muy objetiva. Resultará más fácil discernir de manera certera y constructiva si los propios investigadores dan mayor importancia a su función de evaluadores que a su papel como defensores de REDD+.

Las cuestiones en torno a la investigación de tercera generación aún no tienen respuesta, o al menos no a la escala que merecen. Los capítulos de la presente publicación sobre implementación local de proyectos de REDD+ incluyen constataciones que suscitan tanto optimismo (por ejemplo, que los proyectos REDD+ se ubican en zonas de alta deforestación, Capítulo 12) como pesimismo (por ejemplo, la percepción generalizada de que REDD+ es una opción con la que se puede ganar o perder, Capítulo 11). No obstante, las afirmaciones registradas en el debate público en torno a REDD+ sobre si REDD+ funciona o no pueden estar ancladas en un sentimiento de optimismo y esperanza generalizado, o bien de pesimismo y preocupación. En consecuencia, habrán de pasar entre tres y cinco años de reformas de políticas y proyectos operativos de REDD+ para que podamos empezar a saber si REDD+ funciona o no.

1.2.2 Visión general del libro

La presente publicación tiene por objeto examinar las experiencias de REDD+ hasta la fecha, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional y local en que se aplican los proyectos. A este fin, se plantean diversas preguntas: ¿Qué se está haciendo en el campo de la política nacional y sobre el terreno? ¿De qué forma ha cambiado REDD+? ¿Qué es en realidad? ¿Hacia dónde va?

El subtítulo del libro, “Retos y opciones”, indica el objetivo de proporcionar un mejor entendimiento de los *retos* implícitos en el diseño y la aplicación de políticas y proyectos de REDD+ efectivos, eficaces y equitativos. Se trata de aportar pruebas comparativas sobre cómo se materializan los retos en distintos contextos y a distintas escalas, y sobre las principales barreras del éxito. Pero no es cuestión únicamente de señalar problemas, sino que además se sugieren formas de superar los cuellos de botella, a cuyo fin se proponen *opciones* que ayuden a superar los obstáculos identificados.

Aunque el libro abarca una amplia gama de cuestiones, no pretende ser un análisis exhaustivo de toda la problemática de REDD+. Por ejemplo,

es limitada la cobertura de aspectos relativos a la arquitectura global de REDD+, aunque algunos capítulos sí hacen referencia a ella (financiación, en el Capítulo 7; niveles de referencia, en los Capítulos 14 y 16; emisiones, Capítulo 15; y salvaguardas, Capítulo 17). De igual modo, la mayor parte del análisis sobre política a nivel nacional se centra en la política de REDD+ más que en la idoneidad de las políticas, su aplicación y sus impactos.

La mayor parte del material empírico que aquí se presenta está basado en el Estudio Comparativo Global sobre REDD+ (GCS por sus siglas en inglés), un proyecto de investigación de cierta envergadura llevado a cabo por CIFOR y sus socios que se describe en el Apéndice. Este estudio ha recabado gran cantidad de información obtenida de entre cinco y doce países (dependiendo del estudio concreto), y esto ha permitido realizar un análisis comparativo y extraer conclusiones sólidas. La presente publicación ofrece una primera síntesis de los resultados del citado proyecto.

Una pregunta que surge una y otra vez en el proyecto es: *¿Qué es REDD+?* (ver también el recuadro 1 en Angelsen, 2009). Las definiciones de REDD+ se mueven a través de dos dimensiones principales. En primer lugar, REDD+ tiene una *dimensión vertical*, que se puede referir a la idea en sí, al objetivo de reducir las emisiones y aumentar la absorción, a una serie de políticas o actuaciones para lograr ese objetivo, al resultado de esas políticas, o al proceso que engloba todos los elementos señalados. En segundo lugar, tiene una *dimensión horizontal* que hace referencia a su alcance. Es una definición en términos generales que se basa en la definición oficial adoptada por la CMNUCC en la CoP 13 que se celebró en Bali en 2007, en la que se afirma que REDD+ abarca las acciones llevadas a cabo a nivel local, nacional y global con la finalidad principal de reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y aumentar las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo. Una definición más restrictiva, utilizada en el GCS para seleccionar los proyectos REDD+ a incluir en la investigación, determina que la finalidad principal se relaciona con las emisiones y la absorción de gases de efecto invernadero (GEI), *y también* que las actuaciones deben incluir pagos condicionados o en función de resultados.

Los autores de este libro aspiran a que sea útil como análisis crítico de la manera en que se está desarrollando REDD+ en los distintos contextos. Si bien intentamos mantener la objetividad, no dejamos de ser investigadores a quienes preocupa el cambio climático, la destrucción de los bosques, la pobreza y el bienestar de las personas que viven en zonas de bosque en países en desarrollo. Compartimos el objetivo general de REDD+ de reducir las emisiones de GEI, pero tenemos opiniones diversas sobre cuáles son los retos principales y cómo dar cumplimiento a los objetivos de REDD+. Aunque el libro incluye mensajes de alcance general, el lector atento discernirá también perspectivas y enfoques divergentes a lo largo de los capítulos. Como debe ser.

Los capítulos están redactados de forma que sean fáciles de entender, pero se basan en investigaciones rigurosas. El libro proporciona información y valoraciones críticas de utilidad para toda una gama variada de partes interesadas: especialistas y encargados de la implementación de proyectos REDD+, responsables de políticas a nivel nacional y subnacional, negociadores internacionales, donantes, investigadores, periodistas y todas aquellas personas que sientan interés por los retos y las opciones que surgen en la puesta en práctica de esa gran idea que representa REDD+.

1.3 Estructura del libro

El libro consta de tres partes. La **Parte 1: Entender REDD+**, define el marco del análisis y proporciona el contexto para gran parte del resto del libro. La **Parte 2: Implementación de REDD+** aporta diversos estudios temáticos sobre el discurso de REDD+ a nivel nacional y local, y examina la economía política del diseño y la aplicación de REDD+. La **Parte 3: Medición de REDD+** aborda el reto de cómo medir los efectos mediante un esquema REDD+ basado en resultados.

1.3.1 Parte 1: Entender REDD+

En muchos de los capítulos de este libro se analizan algunos aspectos de las políticas de REDD+ utilizando el marco de las 4I que se presenta en el **Capítulo 2**. Las 4I abarcan *instituciones* (normativa, 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, su construcción y su utilización) (Figura 1.1). El Capítulo utiliza estos conceptos para examinar la forma en que puede producirse un cambio transformador, y sostiene que ese cambio podría surgir por tres razones distintas: REDD+ puede modificar los incentivos económicos básicos; REDD+ aporta nueva información y nuevos discursos; y REDD+ atrae nuevos actores a su ámbito de actuación, por lo que se pueden formar nuevas coaliciones por el cambio.

Utilizando este marco de referencia, el **Capítulo 3** pasa revista a los principales cambios en REDD+ desde que en 2005 irrumpiera en el escenario global. En primer lugar, se constata que REDD+ ha tenido un notable éxito como idea, hecho que se atribuye a la idea en sí y a la percepción de que podría ser útil para distintos actores e intereses, salvando las diferencias entre el programa ambiental y el programa de desarrollo. Los autores sostienen que REDD+ ha cambiado en muchos aspectos: i) ha pasado de tener un único objetivo (el carbono) a tener objetivos múltiples; ii) ha desarrollado políticas y prácticas que van mucho más allá de pagos en función de resultados; iii) ha prestado más atención y movilizado más recursos al nivel subnacional y de proyectos (en lugar de quedar ceñido al nivel nacional); y iv) ha pasado a

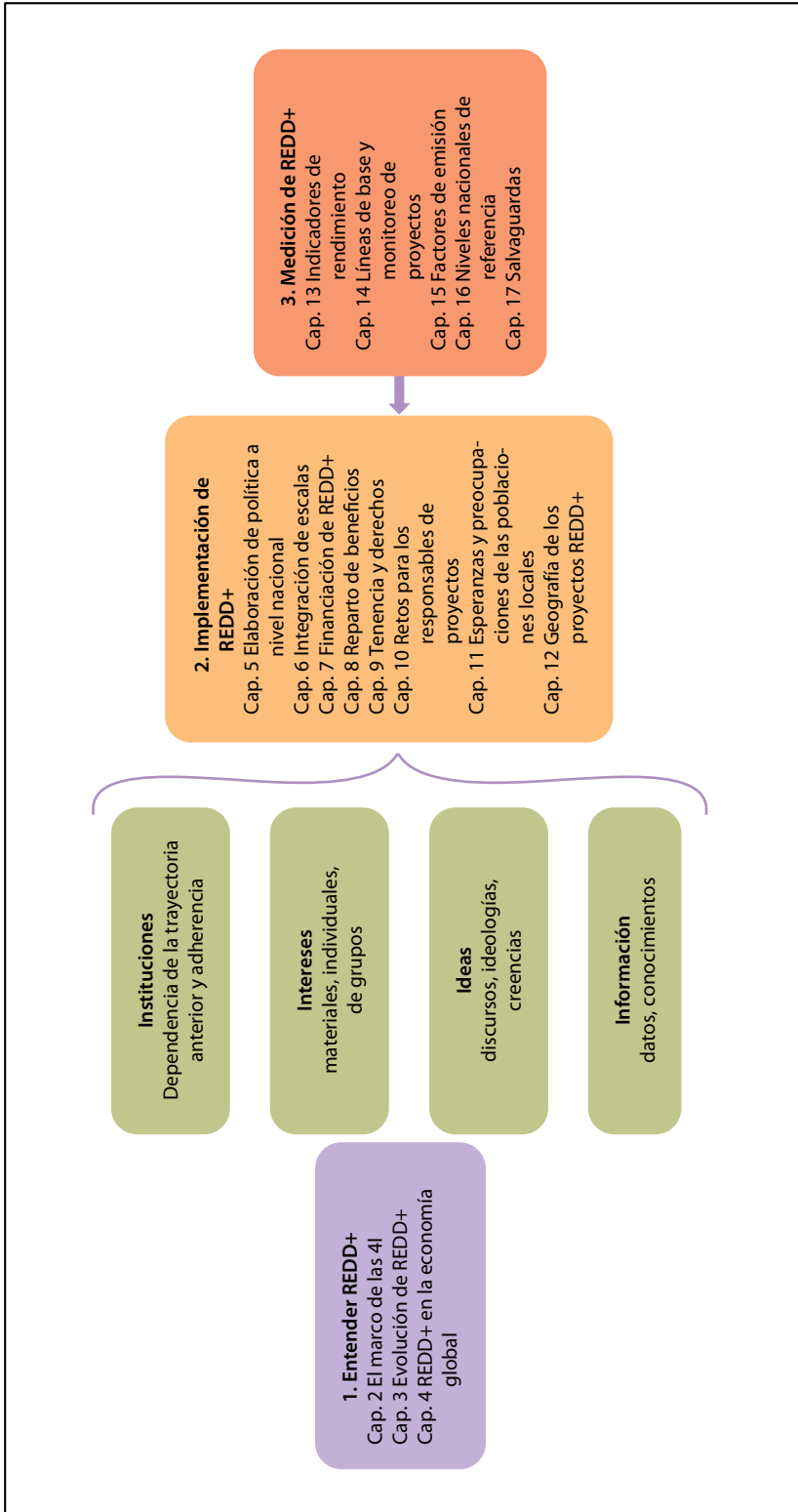


Figura 1.1 Estructura del libro

ser financiado principalmente por los presupuestos de ayuda internacional y gracias a los esfuerzos de los países que hacen parte de REDD+, en lugar de captar fondos en los mercados de carbono. Hoy, la principal característica de REDD+ que lo diferenciaba de los anteriores esfuerzos en el sector forestal (es decir, financiación a gran escala en función de resultados) corre el riesgo de verse eclipsada por otros objetivos y un planteamiento distinto, lo que pone en peligro su efectividad.

La economía mundial representa una importante variable de contexto para el desarrollo de REDD+. El **Capítulo 4** hace un seguimiento de las cuatro tendencias clave que han hecho que crezca la presión sobre los bosques y han incrementado los retos para la implementación de REDD+: i) el aumento en la demanda mundial de alimentos, energía y materias primas; ii) la integración cada vez mayor de los mercados de alimentos, fibras y energía; iii) la persistente volatilidad de precios en los mercados agrícolas y alimentarios del mundo; y iv) la adquisición de tierras a gran escala. En este Capítulo se analiza la forma en que estos aspectos determinan el uso de la tierra en la Amazonia brasileña, en el oriente de África y en Indonesia. Estas cuatro tendencias encarecen los costos de oportunidad de REDD+ y, dadas las limitadas perspectivas de financiación a largo plazo, suscitan dudas sobre si los programas basados en pagos por servicios ambientales podrán lograr que la conservación sea una actividad suficientemente atractiva para los usuarios de los bosques. El Capítulo concluye que las políticas pertinentes deberán abordar tanto la oferta como la demanda en países productores y consumidores.

1.3.2 Parte 2: Implementación de REDD+

La sección más extensa del libro aborda las experiencias adquiridas en la implementación de REDD+, incluyendo las formas como se están configurando las distintas facetas de REDD+ en el ámbito de las políticas adoptadas, y lo que sucede cuando las ideas de REDD+ se topan con la realidad sobre el terreno. Los cinco primeros capítulos de esta sección se centran en el nivel nacional y en la integración entre el nivel nacional y el subnacional, mientras que los tres últimos se ocupan únicamente de proyectos subnacionales de REDD+. La mayoría de los capítulos se nutren de las investigaciones realizadas por el GCS.

El ámbito de las políticas nacionales de cada uno de los países REDD+ constituye una plataforma clave –quizás incluso la más importante– para determinar el futuro de REDD+. El **Capítulo 5** se basa en los análisis sobre economía política y medios de comunicación de siete países REDD+ (Bolivia, Brasil, Camerún, Indonesia, Perú, Nepal y Vietnam). Utilizando el marco de las 4I, los autores examinan los procesos y los discursos de la política nacional para determinar cuáles son los principales obstáculos para lograr que las políticas de REDD+ tengan efectividad. En este Capítulo se sostiene que hay cuatro factores críticos que inciden en la superación de barreras políticas

y económicas: i) la autonomía relativa de un estado en relación con los intereses clave que redundan en deforestación y degradación de los bosques; ii) el hecho de que los procesos que siguen las políticas de REDD+ están bajo control nacional; iii) el carácter incluyente de los procesos de las políticas de REDD+; y iv) la existencia de coaliciones que preconizan un cambio transformador. Los resultados del análisis de los perfiles de país y del discurso utilizado en los medios indican que todos los países tienen dificultades para ajustarse a estos criterios. Además, la formulación e implementación de estrategias nacionales REDD+ efectivas es especialmente difícil en países en los que los actores internacionales son los únicos que impulsan los procesos de las políticas de REDD+.

La reducción de las emisiones de la silvicultura es, por necesidad, un rompecabezas a muchos niveles. Las personas que viven en una localidad determinada afrontan demandas globales de mitigación del cambio climático que deben verse satisfechas mediante instituciones y estructuras nacionales y subnacionales ya existentes o emergentes. En el **Capítulo 6** se sostiene que REDD+ podría fracasar si no se tienen en cuenta los vínculos que existen entre el nivel nacional y el subnacional. El reto está en conseguir que instituciones e incentivos encajen bien unos con otros a todos los niveles, garantizar el flujo de la información necesaria para la implementación de REDD+ y facilitar la negociación entre actores con intereses distintos en cada nivel. El Capítulo ofrece ejemplos concretos de tres países (Brasil, Indonesia y Vietnam) sobre retos y oportunidades para la gobernabilidad a múltiples niveles, en dos campos: medición, reporte y verificación (MRV) y las fugas o el desplazamiento de emisiones.

Un aspecto clave del reto de gobernabilidad a múltiples niveles es la necesidad de garantizar flujos de financiación a los actores que llevan a cabo las acciones de REDD+, aspecto que se aborda en los dos capítulos siguientes. El **Capítulo 7** analiza la financiación general de REDD+, y aporta un debate en torno a los costos de REDD+ y una estimación de los mismos. Se constata que la financiación de REDD+ se encuentra en un punto de inflexión: aunque se dispone de fondos a corto plazo, los desembolsos son lentos y las oportunidades de inversión escasas. Al mismo tiempo, no hay una estrategia adecuada y previsible a largo plazo sobre cómo cubrir las necesidades de financiación de REDD+. Dado que no hay ningún acuerdo internacional sobre el clima y en vista de que el crecimiento de la financiación de REDD+ procedente de los mercados de carbono es lento, hasta el momento los presupuestos de la ayuda al desarrollo han tenido que suministrar alrededor de dos tercios de la financiación internacional. A corto y medio plazo, la financiación de REDD+ probablemente tendrá que provenir en su mayor parte de fondos públicos de donantes internacionales y gobiernos de países REDD+.

El reparto de la financiación de REDD+ entre los distintos actores es uno de los aspectos más importantes en cuanto al diseño. El **Capítulo 8** ofrece una visión general de los principales debates sobre diseño e implementación de un mecanismo de reparto de los beneficios de REDD+. El reparto de beneficios es importante para crear incentivos positivos que motiven a los actores a reducir las emisiones de carbono, pero tiene también implicaciones de distribución, y debe ser justo si ha de generar mayor legitimidad y apoyo para REDD+. Es cierto que el debate de efectividad frente a equidad constituye una de las polémicas principales, pero hay diversos matices en cada una de ellas. Este Capítulo aporta, asimismo, varios ejemplos de mecanismos de reparto de beneficios ya en marcha o en fase de planificación en países REDD+ y en proyectos subnacionales.

El reparto de beneficios guarda relación con el tema de los derechos de carbono, que a su vez se vincula estrechamente en muchos países con cuestiones de derechos y tenencia de la tierra. El **Capítulo 9** afirma que REDD+ puede utilizarse como incentivo para potenciar la reforma en la tenencia de los bosques, y que dicha reforma puede ser al mismo tiempo una estrategia de apoyo a REDD+. La reforma de la tenencia puede convertirse en una parte importante del cambio transformador que REDD+ parece iniciar y a la vez necesitar para lograr el éxito. El Capítulo ofrece una visión general de los aspectos de tenencia más importantes en seis países REDD+ (Brasil, Camerún, Indonesia, Perú, Tanzania y Vietnam) y detalla los avances logrados hasta la fecha en este sentido. Pese a que REDD+ ha conseguido que la tenencia adquiera protagonismo, han sido escasos los esfuerzos a nivel nacional por abordar cuestiones de tenencia de tierra y relativas al carbono, y las intervenciones para encarar cuestiones de tenencia a nivel de proyectos se enfrentan con obstáculos considerables cuando carecen de respaldo nacional.

Los tres capítulos siguientes se centran únicamente en proyectos REDD+ a nivel local y subnacional. El Capítulo 10 examina los proyectos desde el punto de vista de sus diseñadores, mientras que el Capítulo 11 lo hace desde la perspectiva de las personas que viven en los pueblos afectados. El Capítulo 12, en cambio, presenta una panorámica para concentrarse en la ubicación de los proyectos.

La idea clave inicial de REDD+ era la creación de un sistema de PSA que realizara pagos a los usuarios de los bosques desde el nivel internacional. Sobre la base de encuestas realizadas entre los encargados de la elaboración de proyectos, el **Capítulo 10** muestra que la mayoría de los proyectos REDD+ analizados combinan el enfoque de PSA con un planteamiento de proyecto integrado de conservación y desarrollo (PICD) de tipo más tradicional que destaca la aplicación de la normativa sobre los bosques y proporciona medios de vida alternativos. Este *enfoque híbrido* es útil, en parte por la incertidumbre existente en torno al futuro de REDD+, y concretamente los flujos de

financiación. En condiciones de incertidumbre de políticas y mercados, esta estructura híbrida permite a los responsables de proyectos asentarse rápidamente, con el enfoque de PICD como opción de respaldo si los PSA no llegan a materializarse. No obstante, este enfoque híbrido podría también menoscabar lo que pretendía ser uno de los aspectos de mayor peso de REDD+, con consecuencias posiblemente negativas en cuanto a efectividad y equidad.

La idea de los PSA promete una situación en que todos ganan: los usuarios locales de los bosques se inclinarán por la conservación si la compensación que reciben es mayor que los posibles ingresos por otros usos posibles de los bosques. En la práctica, con el modelo híbrido REDD+ podría resultar más complejo y producir resultados inciertos. El **Capítulo 11** presenta los resultados de una encuesta detallada realizada en hogares de las zonas de proyecto del GCS, que versó sobre las percepciones, expectativas y preocupaciones de las poblaciones locales. Esos resultados son claros: la percepción general es que REDD+ se refiere sobre todo a la protección de los bosques, en tanto que las principales expectativas y preocupaciones de los encuestados giran en torno a los ingresos y los medios de vida. El estudio subraya la importancia de tener en cuenta las preocupaciones de las poblaciones locales acerca de REDD+ a la hora de elaborar las estrategias de comunicación y actuación de los proyectos.

Pero el éxito de REDD+ no depende únicamente de lograr apoyo a nivel local, sino también de encauzar las actuaciones hacia zonas con altos niveles de deforestación y degradación de los bosques, es decir, zonas en las que realmente se pueden conseguir reducciones en las emisiones (adicionalidad). El **Capítulo 12** examina la ubicación de los proyectos con la ayuda de diversas fuentes de información, entre otras una base de datos global de proyectos REDD+ elaborada por el GCS. A nivel internacional, el análisis constata que los países con gran diversidad biológica y mayor número de áreas protegidas tienen más probabilidades de contar con proyectos REDD+, lo que concuerda con los responsables de proyectos quienes afirman que se tienen en cuenta los cobeneficios de la biodiversidad a la hora de elegir la ubicación de los proyectos. Un estudio detallado llevado a cabo en los dos principales países REDD+ (Brasil e Indonesia) parece indicar que es más probable que se implanten proyectos en zonas con elevadas tasas de deforestación y alta densidad de carbono forestal. No deja de ser una conclusión esperanzadora desde la perspectiva de REDD+, coherente con el objetivo de adicionalidad.

1.3.3 Parte 3: Medición de REDD+

Una característica clave de REDD+ es que debe avanzar en función del rendimiento o de los resultados, y esto, evidentemente, hace necesaria la medición de los frutos obtenidos. El resultado último se mide en reducción de emisiones (o aumento de la absorción), lo que a su vez requiere, básicamente, información de tres tipos: i) datos sobre actividad (por ejemplo, la superficie

que ha pasado de ser bosque primario a terrenos de cultivo); ii) factores de emisión (como la reducción de carbono por hectárea al convertir el bosque primario en terreno de cultivo); y iii) nivel de emisiones de referencia, o línea de base del “escenario habitual” (es decir, las emisiones sin REDD+). La relación entre estos tres tipos de información es la siguiente:

$$\text{Reducción de emisiones} = (\text{actividades} * \text{factores de emisión}) - \text{emisiones de referencia}$$

Tres de los capítulos de la Parte 3 abordan estos elementos. El Capítulo 14 se refiere a la medición de las actividades y líneas de base a nivel local, el Capítulo 15 se ocupa de los factores de emisión, y el Capítulo 16 examina los niveles de referencia con enfoque a nivel nacional.

Sin embargo, la carencia de datos fiables sobre emisiones y absorciones en muchos países significa que por el momento será difícil aplicar un sistema en función de resultados que utilice como criterio los cambios en el carbono forestal. Por tanto, el **Capítulo 13** sostiene que, a medio plazo, la mayoría de los pagos se realizarán por estado de preparación y reformas políticas, más que por reducciones constatadas en las emisiones. Es de suma importancia, pues, tener buenos indicadores de rendimiento para las tres etapas de REDD+, y especialmente para la segunda etapa, que hace especial hincapié en el rendimiento de la política adoptada. Desgraciadamente, en el debate sobre REDD+ apenas se ha tocado el tema de los indicadores de rendimiento. En este Capítulo se dice que hay mucho que aprender sobre indicadores de gobernabilidad del sector de la ayuda: es preciso no empeñarse en conseguir el indicador perfecto, y tener siempre en cuenta la opinión de los especialistas.

El **Capítulo 14** constata que en los últimos años se han venido desarrollando estándares y metodologías fiables para estimar a nivel de proyecto las emisiones por deforestación. En este Capítulo se presenta y analiza uno de estos estándares, concretamente el estándar verificado de carbono (VCS por sus siglas en inglés). Se examina también la adopción de estándares de monitoreo y de línea de base entre los responsables de proyectos del GCS, y se observa que la mayoría de estos proyectos podrían encontrar problemas al intentar cumplir los requisitos básicos de VCS. Esto se debe principalmente a los métodos utilizados para predecir la deforestación futura, a la falta de datos para elaborar tasas históricas de deforestación y a la utilización de terrenos no permanentes de muestreo de reservas de carbono. La próxima generación de proyectos deberá aprender de esta experiencia e identificar o desarrollar métodos adecuados *antes* de invertir en el desarrollo de sus líneas de base o sistemas de MRV.

Se necesitan factores de emisión para traducir las estimaciones sobre la extensión de deforestación y degradación forestal a emisiones y cambios en

las reservas de carbono, tanto en proyectos REDD+ locales como a nivel nacional. El **Capítulo 15** apunta que los factores de emisión representan hasta un 60 % de la incertidumbre en los inventarios de GEI. No se dispone de factores de emisión específicos de país o región para la mayoría de los países de zonas tropicales, lo que hace imposible estimar de forma exacta y detallada, en los programas nacionales de REDD+ y en las actividades de demostración de REDD+, las emisiones procedentes de distintas fuentes, así como las absorciones por sumideros. La financiación para la preparación debe incluir inversiones y esfuerzos coordinados considerables para poder superar las carencias de datos y las deficiencias institucionales. Estas limitaciones pueden ser superadas si se realizan inversiones coordinadas y debidamente enfocadas y se establecen asociaciones productivas entre los servicios técnicos de los países anfitriones de REDD+, las agencias intergubernamentales y las instituciones de investigación especializadas de los países desarrollados.

El **Capítulo 16** aborda el tema del desarrollo de niveles nacionales de referencia y niveles de referencia de las emisiones. Las dificultades en este sentido se derivan de la falta de datos de calidad en muchos países, las incertidumbres reales con respecto a las futuras tasas de deforestación y degradación de los bosques, y los posibles incentivos por estimaciones sesgadas. Para paliar estas dificultades, en el Capítulo se propone un enfoque paso a paso para el desarrollo de niveles forestales de referencia y niveles de referencia de emisiones que reflejen los distintos conceptos y capacidades de cada país. De este modo se facilitará una participación amplia, una puesta en marcha rápida y la motivación para mejorar en el tiempo. Se analiza también la incertidumbre en cuanto a proyecciones y las distintas opciones para abordarla.

Por último, se presenta una evaluación de REDD+, no solo con respecto a la reducción de emisiones lograda, sino también con respecto a la medida en que cumple con las salvaguardas generalmente consensuadas. En el **Capítulo 17** se observa que la adopción temprana de estándares sociales y ambientales a nivel nacional y de proyecto parece indicar que los responsables políticos, los encargados del diseño de los proyectos y los inversores valoran las salvaguardas de REDD+. Valiéndose de las investigaciones realizadas para el GCS, el Capítulo analiza salvaguardas, discurso y actuaciones a nivel nacional e internacional y de proyecto, y sostiene que el diálogo sobre salvaguardas de REDD+ debe pasar del debate internacional de alto nivel a las actuaciones sobre el terreno. Conseguir un “consentimiento libre, previo e informado” (FPIC por sus siglas en inglés) todavía supone un reto, por diversos motivos. En palabras de un responsable de proyecto, “ese consentimiento es un sueño imposible”.

El **Capítulo 18** presenta una recapitulación del libro y pone la vista en el futuro. Los cambios registrados en REDD+ en los últimos cinco años han producido a su vez giros significativos en la probable cuantía y composición de

la financiación, en el ritmo y el costo de la implementación, y en la divergencia de intereses entre los distintos actores. Entre los retos que surgen como consecuencia de estos cambios se encuentran la vinculación de REDD+ a la ayuda (que se ha dado en llamar “ayudificación”), los problemas de secuenciado que han de solventar los responsables de proyectos, y unos beneficios menos seguros para los esfuerzos REDD+ de países y comunidades forestales. En vista de la incertidumbre en cuanto a la cuantía y la naturaleza de la financiación de REDD+, este Capítulo propone reformas de políticas e inversiones “útiles en todo caso”, entre las cuales se incluye recabar un respaldo político amplio para REDD+ enmarcándolo más bien como objetivo que como programa, crear las bases para una implementación de REDD+ bien lograda, y emprender reformas políticas que deberán ser aplicadas incluso sin tener en cuenta los objetivos climáticos. Estas reformas abarcan un régimen de tenencia más claro, la mejora de la gobernabilidad y la eliminación de subvenciones costosas que fomentan la deforestación y la degradación de los bosques.