



Resumen y conclusiones<sup>1</sup> – Foro electrónico

## **Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación: ¿qué pasos ha dado América del Sur?**

Carolina Zambrano<sup>2</sup>, Doris Cordero<sup>3</sup>

### **Antecedentes**

La deforestación y degradación de los bosques tropicales, incluyendo el cambio de uso a cultivos y pastizales, la remoción parcial o temporal del bosque para desarrollar agricultura y el manejo forestal generan emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Estimaciones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, 2007), indican que la deforestación contribuye con un 15-20% de las emisiones globales de GEI.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), durante su última reunión realizada en Bali a finales de 2007, reconoció la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD), como un mecanismo de mitigación del cambio climático para el régimen post-Kyoto.

Actualmente se discute cómo se podrían diseñar y operar los mecanismos REDD. Los impactos que REDD llegue a tener sobre la conservación de los bosques y su biodiversidad, el clima, los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como las necesidades tecnológicas y de capacitación para su implementación, lo han hecho un tema complejo y controversial. En este contexto, y acorde con la realidad sudamericana, la discusión promovida por el foro electrónico *Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación: ¿qué pasos ha dado América del Sur?* se centro en tres puntos principales: 1) Enfoques para abordar REDD, 2) Elementos para una implementación efectiva y justa, 3) Mecanismos y experiencias tendientes a reducir la deforestación en América del Sur.

El foro se llevó a cabo entre el 9 de junio y el 7 de julio de 2008 a través del Portal CES de UICN-SUR. Más de 250 personas se inscribieron y contó con la participación de colegas de diversos países de América Latina, EEUU y Europa. El foro permitió el intercambio de opiniones, ideas y experiencias relacionadas con aspectos técnicos, políticos, económicos y sociales de los mecanismos REDD.

Seguidamente se presenta un resumen de las participaciones de los diferentes actores en el foro y las principales conclusiones producto de la discusión generada.

---

<sup>1</sup> Este documento resume los aportes de los participantes en el foro electrónico REDD promovido por la UICN-SUR a través del Portal CES. Las opiniones expresadas no necesariamente reflejan la posición de las autoras ni de la UICN.

<sup>2</sup> Consultora UICN-SUR. Correo electrónico: [carolinazambranob@gmail.com](mailto:carolinazambranob@gmail.com)

<sup>3</sup> Oficial de Bosques UICN-SUR. Correo electrónico: [doris.cordero@sur.iucn.org](mailto:doris.cordero@sur.iucn.org)

## 1. Enfoques para abordar REDD

Cuando se discute la posibilidad de pagar a los países tropicales por el valor del carbono almacenado en sus bosques, como mecanismo para revertir la deforestación, surge la pregunta *¿cómo pagar?* Existe una corriente que propone un abordaje utilizando un **enfoque nacional**, donde los países en desarrollo recibirían créditos, transables en el mercado internacional de carbono, por reducir la deforestación acorde a una línea base nacional.

Otra propuesta es trabajar bajo un **enfoque de proyectos**, el cual sería inicialmente más fácil de implementar y se adaptaría mejor a los diferentes contextos y actores existentes dentro de cada país.

Durante el foro se dio un consenso entre los participantes respecto a las ventajas y oportunidades que conlleva el enfoque nacional. Entre las principales señaladas sobresalen:

- Los países tendrían la posibilidad de trabajar en la modificación y diseño de políticas públicas más eficientes, tendientes a evitar el avance de la deforestación y la degradación de los bosques. Lo que se traduce en la posibilidad de introducir cambios estructurales respecto a temas de gobernanza, manejo y control forestal
- Los países estarían obligados a establecer una línea base y metas de reducción claras a escala nacional
- Se disminuiría el riesgo de fugas al interior del país, ya que estas se podrían calcular y monitorear mejor desde una contabilidad nacional
- Se facilitarían los procesos de monitoreo y seguimiento de compromisos a nivel país
- Los costos de transacción podrían disminuir respecto a proyectos individuales

A pesar de presentar algunas ventajas respecto al enfoque de proyecto, la implementación de un mecanismo nacional implicaría también grandes desafíos, sobre todo en las áreas de gobernanza y gobernabilidad y en lo que se refiere a la incorporación efectiva de gobiernos y Estados en el proceso. Al mismo tiempo, otro aspecto de central preocupación radica en la posibilidad de fugas internacionales en el caso de que fuesen sólo algunos los países tropicales que participen en un régimen global para la reducción de la deforestación. Los mercados globales podrían cambiar la oferta y demanda de madera y de otros bienes agrícolas, provocando mayores tasas de deforestación en los países que no se adhieran a REDD.

Por su parte, el **enfoque de proyecto** presenta algunas ventajas con respecto al nacional, como:

- La factibilidad de implementar acciones y proyectos piloto a corto plazo
- La posibilidad de manejar las acciones y proyectos piloto con un enfoque adaptativo
- La posibilidad de implementar acciones inmediatas contra la deforestación en un contexto de alta demanda internacional y de importantes necesidades locales
- Una mayor facilidad de adaptar el desarrollo e implementación de los proyectos a las necesidades específicas de cada localidad y contexto

Algunas lecciones con respecto al enfoque de proyecto pueden surgir de un análisis del poco éxito experimentado por los proyectos de forestación y reforestación desarrollados en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto. Se han experimentado grandes dificultades en la construcción de metodologías y la aprobación de proyectos, lo que se refleja en la poca cantidad de proyectos aprobados y en los altos costos de transacción que implica su diseño, aprobación y puesta en marcha.

Otro aspecto que debe ser considerado, si se implementa REDD utilizando un enfoque de proyecto, es el riesgo de fugas al interior del país.

Cabe añadir que, a pesar de haber sido analizados de manera independiente, ambos enfoques pueden ser complementarios entre sí.

## 2. Elementos para una implementación efectiva y justa

En términos generales e independientemente del enfoque que se llegue a utilizar, un esquema REDD debe diferenciar entre las necesidades de los diferentes países y actores, tener un sistema de monitoreo apropiado y desarrollar incentivos para promover las acciones necesarias para combatir las causas de la deforestación.

En América del Sur, la implementación de REDD implica el desarrollo de una serie de capacidades por parte de los países, tanto a nivel institucional como de las comunidades locales. Así como el cumplimiento de una serie de condiciones en las áreas de gobernanza y equidad, entre las que destacan las siguientes:

- Poseer estructuras de **gobernanza** transparentes y capaces, así como mecanismos de rendición de cuentas y estándares robustos para el fortalecimiento de la participación en el diseño y puesta en marcha de REDD
- Tener claridad en la **tenencia de la tierra**, así como en los derechos de propiedad y uso de los recursos forestales, para desarrollar mecanismos que beneficien a las comunidades dependientes del bosque y con bajo riesgo para los inversionistas
- Poseer capacidad técnica, financiera y administrativa para la definición de conceptos, línea base, así como para el monitoreo del cambio del uso del suelo, de las emisiones y secuestro de carbono y de las dinámicas que conducen a la deforestación a nivel nacional
- Definir políticas y agendas nacionales de acuerdo con los intereses y la posición de los países
- Establecer una línea base justa<sup>4</sup> y realista

---

<sup>4</sup> Al basarse en una comparación de las tasas de deforestación actuales con el comportamiento histórico (línea base), REDD debe ofrecer suficientes incentivos económicos a los países participantes. En este contexto, la definición de la línea base es crucial, ya que no debería de “premiar” a países con un historial de alta deforestación, ni perjudicar a aquellos que han mantenido una gran cobertura boscosa o que han logrado reducir las tasas de deforestación del pasado.

- Basar los mecanismos a utilizar en el contexto en el que se desarrollan, lo que incluye las políticas y legislación nacionales, normas y reglas locales, condiciones socio-económicas y de tenencia de la tierra
- Basar las acciones y/o proyectos a implementar en un sólido entendimiento de sus impactos sociales y ambientales, así como de las causas específicas de la deforestación a nivel local, regional y nacional
- Garantizar una compensación justa a las comunidades que dependen de los bosques a ser conservados y manejados
- Promover y garantizar la participación de los actores (incluyendo a comunidades locales y pueblos indígenas) en los procesos de negociación y de toma de decisiones
- Poner en marcha procesos efectivos para regular los procesos de toma de decisiones, incluyendo mecanismos de resolución de conflictos
- Desarrollar actividades y proyectos piloto para probar los diferentes enfoques para reducir la deforestación, de forma que conduzcan a la identificación y diseño de la estrategia de implementación más apropiada
- Garantizar la permanencia de las emisiones reducidas

### **3. Mecanismos y experiencias tendientes a reducir la deforestación en América del Sur**

Existe una variedad de propuestas a nivel global para la introducción de los bosques en los esfuerzos de mitigación del cambio climático. Éstas varían desde la inclusión de los bosques en el mercado de carbono, el financiamiento de programas para apoyar la reforestación y un mejor manejo forestal, hasta la búsqueda de alternativas económicas para los usuarios del bosque.

En América del Sur, uno de los principales mecanismos utilizados para reducir y/o evitar la deforestación son los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA). Otro ejemplo interesante es el bono de conservación propuesto por el Gobierno ecuatoriano.

#### ***Pago por servicios ambientales (PSA)***

En la actualidad, el PSA es una práctica relativamente común en América Latina. Existen experiencias valiosas en México (Reserva de la Biósfera Sierra Gorda y Scolél Té en Chipas y Oaxaca), Costa Rica, Colombia y otros países de la región. Específicamente en América del Sur, en Ecuador (Fundación Bosques para la Conservación) y Bolivia, mientras que en el Perú, el nuevo Ministerio del Ambiente ha propuesto crear un Programa Nacional de PSA.

Quizás uno de los ejemplos más representativos de pago por la reducción de emisiones por deforestación es el *Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado (PAC-NK)*, en el Parque Nacional Noel Kempff en Bolivia. En este proyecto, manejado por la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP, tres corporaciones internacionales – American Electric Power, Pacificorp y British Petroleum - pagaron por la expansión del parque nacional y por acciones enfocadas a prevenir fugas por deforestación, garantizar la protección

del parque y fortalecer al gobierno boliviano para la implementación de proyectos similares (FAN, 2008).

Es importante incorporar las lecciones aprendidas en los diferentes esquemas de PSA en América Latina para el desarrollo de propuestas REDD. Si bien las experiencias han sido exitosas en algunos casos, en otros no han tenido un impacto palpable en las tasas de deforestación, en la conservación de un servicio ambiental específico (agua, carbono, biodiversidad), ni en la calidad de vida de las comunidades locales.

Los siguientes aspectos resultan fundamentales en el diseño e implementación de proyectos de PSA tendientes a la evitar la deforestación: i) definir los criterios para la priorización de los bosques objeto de pago o compensación, tanto por los servicios que ofrecen como por el grado de amenaza al que están sujetos; ii) comprobar la adicionalidad de las acciones a desarrollar; y iii) definir apropiadamente la línea base con el fin de evitar la creación de incentivos perversos.

Existen además riesgos importantes asociados a la canalización de los recursos a los sectores pobres y la distribución equitativa de beneficios. Según el Policy Brief del Poverty Environment Partnership (2008), la inequidad en estos procesos dentro del marco del PSA puede ser resultado de factores tales como: la dificultad de acceso a los mercados, altos costos de implementación, una pobremente definida tenencia de la tierra y dificultades técnicas. Adicionalmente, la pérdida de acceso a los recursos del bosque y la falta de voz en la negociación de los contratos podrían también afectar de manera desproporcionada a los sectores pobres.

### ***Bonos de conservación***

El bono de conservación constituye una propuesta de del Gobierno del Ecuador y se enfoca en frenar la deforestación y degradación de los bosques, luchar contra la pobreza y proteger los bienes y servicios de la biodiversidad.

Su implementación como mecanismo REDD, sugerido como una posibilidad por el Gobierno del Ecuador, implicaría cumplir con algunas condiciones fundamentales, entre las que sobresalen: i) establecimiento de una línea base y de metas de reducción de la deforestación a escala nacional o subnacional, ii) diseño e implementación de una estrategia de monitoreo y seguimiento, iii) creación de incentivos económicos competitivos frente a la deforestación y cambio de uso del suelo, iv) identificación de las causas de la deforestación y propuesta de medidas para su abordaje, v) garantizar la permanencia de las emisiones reducidas.

Además de estos dos mecanismos, se mencionó que el desarrollo de actividades ecoturísticas y agroforestales pueden constituir alternativas para frenar la deforestación y degradación de los bosques.

## 4. Conclusiones

- Tanto el enfoque nacional como el de proyecto presentan oportunidades y desafíos a ser considerados, especialmente en relación a los costos de implementación y de transacción; la necesidad de crear capacidades técnicas, financieras y administrativas; el control de fugas al interior y exterior de los países; y el establecimiento de metas y políticas de reducción de la deforestación. Al mismo tiempo, sin importar el enfoque a utilizar, existen condiciones mínimas a nivel de países, instituciones, y del mecanismo REDD en sí mismo, necesarias para garantizar una implementación efectiva. Las áreas de gobernabilidad, participación, tenencia de la tierra, equidad y fortalecimiento de capacidades, surgen como temas fundamentales que deben ser abordados.
- El desarrollo de propuestas y actividades piloto en América del Sur, así como la experiencia generada por los esquemas de pago por servicios ambientales y el MDL, facilitarán la definición de una estrategia efectiva para la implementación de REDD.
- El éxito de la implementación de REDD dependerá directamente de las medidas que acompañen su diseño y de la incorporación de estructuras de incentivos que involucren a todos los actores. Asimismo, tal como lo señalan (Ebeling y Yasué 2008), el desarrollo de un marco político internacional para la valoración de los beneficios no relacionados con el carbono, la provisión de fondos suplementarios en las áreas prioritarias y el apoyo a las políticas de uso del suelo que beneficien a los pobres son indispensables para promover la equidad y la obtención de los co-beneficios que una propuesta como REDD implica.

## 5. Literatura citada

Ebeling y Yasué, 2008. Generating carbon finance through avoided deforestation and its potential to create climatic, conservation and human development benefits. *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 363: 1917–1924.

IPCC, 2007. Evaluación de la vulnerabilidad e impactos del cambio climático y del potencial de adaptación en América Latina. Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ). Lima, Perú.

FAN, 2008. Reducción de emisiones por deforestación: proyecto de acción climática Noel Kempff Mercado (pac-nk). Consulta: Junio 2008.

<http://www.fan-bo.org:9090/unidades/es/serviciosambientales/inicio/proyectos/redd/index.html>

PEP, 2008. Making REDD work for the poor: The socio-economic implications of the mechanisms for Reducing Emissions from Deforestation and Degradation. Policy Brief - on behalf of the Poverty Environment Partnership. Presented at the CBD 9.