

Análisis crítico

Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques (REDD) y sus implicaciones para Mesoamérica

Martha Yvette Aguilar (autora principal)

Francisco Eliseo Soto Monterrosa (co-autor)

20 de septiembre de 2010



CABAL, S.A.

Martha Yvette Aguilar es una economista laboral salvadoreña, graduada en la Universidad de Lovaina en Bélgica, quien durante más de una década se ha dedicado al área del cambio climático, fungiendo como negociadora principal de su país, pero también abriendo brecha participando en procesos de investigación cooperativa del grupo de tarea sobre escenarios para evaluaciones del clima e impactos –TGICA- bajo la tutela del Grupo I del IPCC, desarrollando un abordaje metodológico para las evaluaciones integradas de la vulnerabilidad climática y la planeación de la adaptación. En el ámbito local, ha desarrollado estrategias de adaptación en el marco de procesos locales endógenos de planeación y en apoyo a las agendas indígenas; y en el ámbito nacional y regional, ha asesorado a gobiernos y sociedad civil en el desarrollo de marcos de política de cambio climático, negociaciones multilaterales y formación en las distintas dimensiones pertinentes al tema.

Francisco Eliseo Soto es salvadoreño, y es originalmente un químico agrícola que despertó su interés por la agroecología y la silvicultura de la restauración ecológica, cursando sus estudios de posgrado en esas áreas en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Después de realizados sus estudios, su preocupación por el problema del cambio climático lo llevó a coordinar los estudios de mitigación del cambio climático en el sector Cambio de Uso de la Tierra, involucrándose así con la temática de REDD desde la perspectiva técnico-metodológica, como también desde la perspectiva de las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, en las cuales participó como negociador a partir de la Ruta del Plan de Acción de Bali. Actualmente se dedica a las áreas de sensibilización y educación, incidencia política e investigación en la temática del cambio climático.

Tabla de Contenido

<i>Abreviaturas y Acrónimos</i>	<i>iv</i>
<i>Introducción</i>	<i>1</i>
<i>1. Dinámica política internacional sobre REDD</i>	<i>2</i>
<i>2. Limitaciones técnico-metodológicas de REDD</i>	<i>3</i>
<i>3. Posicionamiento de la región respecto a REDD</i>	<i>9</i>
<i>4. Implicaciones del mercado de carbono sobre REDD</i>	<i>15</i>
<i>5. Implicaciones y desafíos de la región ante la implementación de REDD</i>	<i>17</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>20</i>

Abreviaturas y Acrónimos

AIC	Actividades Implementadas Conjuntamente
AOSIS	Asociación de Pequeños Estados Insulares
ARD	Actividades de forestación, reforestación y deforestación bajo el Protocolo de Kioto
AWG-KP	Grupo de Trabajo Especial sobre los compromisos de los países Anexo I para un 2º Período de Compromisos bajo el Protocolo de Kioto
AWG-LCA	Grupo de Trabajo Especial sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo
BM	Banco Mundial
Carbon offset	Instrumento financiero vinculado a la compra-venta de reducción de emisiones de GEI en los mercados de carbono, el cual se mide en toneladas métricas de CO ₂ equivalente.
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CE	Comercio de Emisiones
CER	Certificado de Reducción de Emisiones bajo el MDL del Protocolo de Kioto
CfRN	Coalición de Países con Bosques Tropicales
IC	Implementación Conjunta
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CO ₂	Dióxido de carbono
COP	Conferencia de las Partes bajo la CMNUCC
EEUU	Estados Unidos de América
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Mecanismo de Asociación para el Carbono Forestal
GEI	Gases de efecto invernadero
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
LDCs	Países menos avanzados
MDL	Mecanismo para un Desarrollo Limpio bajo el Protocolo de Kioto

MOP	Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto
NAMAs	Acciones Adecuadas Nacionales de Mitigación en países en desarrollo
ODA	Ayuda para el Desarrollo
PAB	Plan de Acción de Bali
PANAs	Planes de Acción Nacionales de Adaptación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
ppm CO ₂ eq.	Partes por millón de dióxido de carbono equivalente
QELROS	Objetivos de Reducción o Limitación de Emisiones Cuantificadas de los Países del Anexo I
RED	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación de los bosques en los Países en Desarrollo
REDD	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo
REDD-plus	REDD y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo
R-PP	Elaboración de la propuesta para la fase de preparación
SBI	Órgano Subsidiario de Implementación de la CMNUCC
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
UE	Unión Europea
UN-REDD	Programa REDD bajo las Naciones Unidas (PNUMA, FAO y PNUD)
UTCUTS	Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (sector)
WRM	Movimiento Mundial de Bosques tropicales

Introducción

Con la entrada en vigencia de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 1994, todos los países asumieron compromisos de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades nacionales, a fin de estabilizar los niveles de concentraciones en la atmósfera para evitar interferencias peligrosas en el sistema climático de la Tierra. Para el logro de su objetivo último, la CMNUCC establece que todas las partes deberán desarrollar y ejecutar programas nacionales con medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción por los sumideros. Asimismo, deberán promover la gestión sostenible y promover y apoyar la conservación y el aumento de los sumideros y depósitos de los GEI.

Con la suscripción del Protocolo de Kioto en 1997 se logró un acuerdo mundial encaminado a fortalecer los compromisos de los países desarrollados, estableciéndose para éstos una meta agregada mundial cuantificada de al menos 5.2% para el período 2008-2012, respecto a los niveles de emisión de 1990. Asimismo, se facilitó a los países desarrollados varias modalidades de flexibilización: los tres mecanismos para la compra-venta de unidades de compensación de carbono, las opciones de Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) para los países desarrollados, varios períodos de compromiso y un paquete ampliado de seis GEI¹.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) estableció que el 75% del total

mundial de emisiones antropogénicas de CO₂ son de origen fósil, el resto proviene en su mayoría de la deforestación; y que las emisiones provenientes de la deforestación de los bosques contribuyen con un 17.4% del total de las emisiones mundiales de GEI². La reducción de dichas emisiones pareciera ser costo-efectiva, pero la estimación de Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD) involucra enormes incertezas, tanto a nivel mundial como nacional y subnacional, y su implementación enfrenta serias limitaciones conceptuales y técnico-metodológicas debido a la naturaleza propia de las actividades de UTCUTS.

El propósito de este documento es realizar un análisis crítico y sintético sobre la naturaleza y alcances mundiales y locales de las concepciones y esquemas de REDD, considerando su abordaje en el seno del proceso multilateral de negociaciones de la CMNUCC, las limitaciones técnico-metodológicas para su implementación, así como las implicaciones de su incorporación en los enfoques de política, incluyendo las amenazas locales de tipo ambiental, sociocultural y político, particularmente en los países de Centroamérica y México, referidos en este documento como región mesoamericana.

¹ CO₂, CH₄, N₂O, PFC, HFC y SF₆

² IPCC, 2007. Technical Summary. In: Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

1. Dinámica política internacional sobre REDD

Durante la 7ª Conferencia de las Partes (COP-7) que tuvo lugar en Marruecos (2001), algunos países desarrollados y en desarrollo propusieron que el concepto de “deforestación evitada” fuese elegible bajo el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) durante el 1^{er} período de compromisos del Protocolo de Kioto. Dicha propuesta fue rechazada en los Acuerdos de Marrakech, debido a un número significativo de problemas conceptuales y metodológicos asociados a las actividades forestales. Las únicas actividades forestales adoptadas como elegibles bajo el MDL para los países en desarrollo fueron la “forestación, reforestación y deforestación”.

No fue sino hasta 4 años después que en la Universidad de Columbia se funda y establece la sede de la Coalición de Países con Bosques Tropicales (CfRN), la cual desde su creación ha contado con asesoría de economistas y académicos, y ha actuado como punta de lanza a favor de la elegibilidad de la “deforestación evitada” bajo el MDL, y más recientemente ha promovido REDD y su variante REDD-plus bajo la CMNUCC. Fue en el contexto de esta dinámica que una propuesta conjunta de Costa Rica y Papúa Nueva Guinea impulsó de nuevo el tema, esta vez bajo el término “reducción de las emisiones derivadas de la deforestación” (RED). Durante la COP-11 en Montreal (2005) el tema fue introducido formalmente bajo el ítem 6 de la agenda de negociaciones, pero debido a sus limitaciones metodológicas fue trasladado al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA).

Durante la COP-13 en Indonesia (2007) se adoptó el Mandato y Plan de Acción de Bali (PAB), incluyendo a REDD-plus como un

enfoque para estimular la acción de mitigación, y planteándose la necesidad de proveer incentivos positivos para sus actividades³. Además, se estableció el Grupo de Trabajo Especial para la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA) para presidir y facilitar la negociación del PAB hasta la expiración de su mandato de dos años, el cual fue prorrogado un año más hasta finales de 2010 para la COP-16 en Cancún⁴.

La presidencia del AWG-LCA elaboró una propuesta de texto a inicios de julio 2010⁵, para facilitar las negociaciones entre las partes a fin de consensuar y presentar un borrador de decisión ante la COP-16, en cumplimiento del Mandato de Bali. En el capítulo I de dicho texto se establece de manera inmediata un mecanismo incluyendo REDD-plus, encaminado a movilizar recursos financieros de los países desarrollados, estableciéndose las categorías de actividades elegibles.

En el capítulo VI del texto referido, se desarrollan las estipulaciones propuestas para el establecimiento de un mecanismo REDD-plus, definiendo las categorías de actividades elegibles y las salvaguardas para su implementación, y reflejando todavía las divergencias entre las partes, con opciones alternativas actualmente en negociación. Al mismo tiempo, el texto incluye seis mandatos al SBSTA para que establezca modalidades para superar las debilidades metodológicas de REDD-plus vinculadas a la falta de permanencia y adicionalidad, al desplazamiento de emisiones y la difícil mensurabilidad. Lo anterior incluye modalidades para el desarrollo

³ FCCC/CP/2007/6/Add.1, Decisión 1/CP.13

⁴ FCCC/CP/2009/11/Add.1, Decisión 1/CP.15

⁵ FCCC/AWGLCA/2010/8

e implementación de las estrategias o planes de acción nacionales de REDD-plus, lo cual requeriría y aseguraría la participación de todos los países en la definición y adopción por consenso de dichas modalidades.

Sin embargo, paralelamente al proceso multilateral de la CMNUCC, desde la CfrN y con el apoyo de gobiernos de los países desarrollados y agencias multilaterales y bilaterales de cooperación, se ha promovido el establecimiento de mecanismos facilitadores y financieros, encaminados a acelerar la superación de los problemas metodológicos asociados a las opciones REDD-plus y a la creación de capacidades para desarrollar y ejecutar estrategias nacionales para viabilizar dichas opciones a nivel nacional o subnacional. Tal es el caso de las iniciativas FCPF bajo el BM y UN-REDD bajo el PNUMA, FAO y PNUD, que actúan como plataformas de política dentro de las negociaciones focalizándose en el tema REDD-plus, en detrimento del enfoque integral bajo el cual la agenda de negociaciones ha sido estructurada y articulada en el marco del Mandato de Bali para el logro del objetivo último de la CMNUCC. Dichas iniciativas han prejuzgado los resultados de las negociaciones, al definir criterios y modalidades que se rigen fundamentalmente por esquemas de mercados de compensación de carbono, con el riesgo a ser aplicados indistintamente de las condiciones locales de los países.

2. Limitaciones técnico-metodológicas de REDD

Aunque en un inicio REDD se vinculaba solamente con la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques, a partir del Plan de Acción de Bali⁶, otras tres categorías de actividades fueron adicionadas como parte de

De cara a Cancún, el mayor reto en torno al tema REDD es garantizar que su adopción e implementación contribuyan a la mitigación efectiva del cambio climático, mediante reducciones únicamente suplementarias a los objetivos de reducción o limitación de emisiones cuantificadas de los países del Anexo I de la CMNUCC (QELROs), y más allá del criterio costo-efectividad; asegurándose la sinergia con la adaptación al cambio climático a fin de prevenir efectos adversos locales en los países en desarrollo (ej.: inseguridad alimentaria, pérdida del derecho al acceso, uso y usufructo de la tierra, y pérdida de ecosistemas naturales).

La opción de política que desvincula a REDD-plus de los esquemas de compensación de carbono, los cuales son concebidos para complementar los QELROs de los países desarrollados, constituiría una contribución del sector forestal a la mitigación del cambio climático mundial. Es de hacer notar, que bajo dicha opción las limitaciones metodológicas hasta ahora no superadas perderían relevancia, y las estrategias o planes de acción nacionales de REDD-plus serían abordados sinérgicamente en los Planes de Acción Nacionales de Adaptación (PANAs) y dentro de las Acciones Adecuadas Nacionales de Mitigación (NAMAs), en el marco de las políticas prioritarias de los países en desarrollo.

un esquema ampliado llamado REDD-plus⁷, con el propósito de que se beneficien de los incentivos positivos y políticas que se negocien para REDD. Estas categorías son: la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono.

⁶Ibíd. 3

⁷ FCCC/SBSTA/2008/6

La elegibilidad de esas nuevas categorías de actividades bajo el enfoque de REDD-plus ha vuelto aún más crítica la necesidad de encontrar abordajes metodológicos apropiados, y ha generado complejidades conceptuales adicionales, con implicaciones relevantes en la definición y aplicación de políticas y medidas de mitigación forestal, a fin de asegurar su contribución efectiva a la mitigación del cambio climático mundial.

La función de la conservación de los bosques es de interés para algunos países en desarrollo que históricamente han disminuido sus niveles de deforestación y degradación a valores casi nulos, y que por lo tanto quedarían fuera de los incentivos positivos bajo un futuro régimen de REDD si esta categoría no fuese incluida. Lo anterior plantea la necesidad de establecer la diferencia entre “reducir la deforestación” y “conservar los bosques” en la mesa de negociaciones de REDD-plus, y pone sobre la mesa de discusión si la “conservación” *per se* tiene algún efecto sustantivo y real en la mitigación del cambio climático.

Por su parte, la **gestión sostenible de los bosques** incluye las prácticas que aseguran la recuperación del bosque después de una cosecha, mediante la regeneración natural o inducida. Esta definición es muy amplia y carece de estándares que limiten la gestión sólo a aquellas actividades de bajo impacto que mantienen la composición, estructura y función de los bosques primarios (ej.: la cosecha a pequeña escala y la extracción de productos no maderables). Dicha categoría podría incluir prácticas altamente destructivas, como la explotación maderera industrial, que aumenta la probabilidad que los bosques no provean beneficios a largo plazo, y son causa primaria de la degradación y deforestación a nivel mundial⁸.

En la categoría de **aumento de las reservas forestales de carbono** se incluiría el establecimiento de plantaciones, el enriquecimiento de bosques degradados, y el aumento del carbono del suelo mediante prácticas agrícolas. Tal como se concibe, y dependiendo de las negociaciones en el tema UTCUTS⁹, esta categoría podría contribuir a compensar la deforestación y degradación que ocurra dentro de una misma región geográfica, mediante la cuantificación neta de las emisiones provenientes de la deforestación y degradación, y la absorción realizada por las actividades que aumentan las reservas de carbono.

No obstante e independientemente de las categorías que cualquier esquema de REDD incluyese, se debe indicar que existe consenso científico sobre la no equivalencia entre el carbono almacenado en el suelo, el océano y la biósfera, y el carbono fósil almacenado en el subsuelo. Mientras el carbono liberado por la deforestación y la degradación no aumenta la cantidad total de carbono que es intercambiado en el ciclo natural del carbono entre la atmósfera, el suelo, el océano, y la biósfera; el carbono liberado de los combustibles fósiles sí incrementa la cantidad total de carbono presente en la atmósfera, alterando así el ciclo de carbono por un exceso en la concentración de dióxido de carbono (CO₂)¹⁰. Lo anterior constituye un elemento conceptual fundamental que determina y explica las limitaciones esenciales de REDD así como su ineffectividad para mitigar el cambio climático.

⁸ Global Witness, 2009. Intereses creados: la tala industrial y el carbono en los bosques tropicales. Holborn. 20p

⁹ Item 3(b) de la agenda del AWG-KP

¹⁰ World Rainforest Movement. 2008. De REDD a DEDD: Contribución de WRM a la Convención de Cambio Climático. 8p

Permanencia, Adicionalidad y Desplazamientos de emisiones

La **no permanencia** tiene que ver con la naturaleza biológica de los árboles y su participación en el ciclo del carbono, ya que los bosques absorben, almacenan y liberan el carbono naturalmente. Tal es el caso de las perturbaciones y degradación debido a fenómenos físicos (ej.: incendios, plagas y enfermedades), incluyendo los eventos hidrometeorológicos resultantes de la variabilidad y el cambio climático. Asimismo, los bosques pueden ser sustituidos por otros usos de la tierra a causa de la dinámica económica vinculada a determinada gestión forestal o política nacional económica. Lo anterior significa que no existe garantía que las acciones bajo esquemas de REDD no se reviertan, y de ahí que se consideren opciones temporales para la mitigación del cambio climático.

La **no adicionalidad** se relaciona, por una parte, con el hecho que REDD no asegura que sus actividades reducen emisiones más de lo que habría ocurrido en ausencia de un proyecto o programa de REDD. Es decir, las actividades de REDD-plus podrían implementarse o continuar implementándose, sin necesidad de los incentivos positivos de REDD, y los países en desarrollo estarían obligados a demostrar que aunque ellos han podido conservar sus bosques en el pasado y tienen el potencial para disminuir la deforestación y la degradación, dichos esfuerzos no podrían continuar de no implementarse un régimen de REDD. Por otra parte, tampoco hay adicionalidad si la función de mitigación de las actividades REDD es producto de condiciones edáficas, hidrológicas o meteorológicas, y no antropogénicas, tal es el caso de una mayor deposición de nitrógeno en el suelo, una mayor fertilización de CO₂, y cambios en los regímenes hidrológicos. Lo anterior ilustra la complejidad e inviabilidad de

poder cuantificar y demostrar la contribución adicional de las opciones REDD-plus a la mitigación.

Finalmente, los **desplazamientos de emisiones** ocurrirían cuando la implementación de actividades bajo REDD en un área geográfica provoque directa o indirectamente, emisiones de GEI por deforestación y degradación en otras áreas geográficas, ya sea del ámbito nacional de un mismo país, o a nivel regional o internacional¹¹.

La falta de permanencia y adicionalidad y los desplazamientos de emisiones propios a la naturaleza de REDD, cuestionan su efectividad como una medida de mitigación del cambio climático desde un punto de vista técnico-metodológico. Las opciones de política e incentivos positivos no han arrojado soluciones conceptuales ni prácticas satisfactorias, como resultado de persistentes propuestas encaminadas a implementar los esquemas de REDD bajo mecanismos de compensación de carbono que complementen los compromisos de los QELROs, lo cual ha fortalecido también los requerimientos por mejorar la exactitud y precisión en la estimación del carbono emitido desde las fuentes y absorbido por los sumideros del sector UTCUTS en los países en desarrollo.

Mensurabilidad de REDD

Desde la COP-11 en Montreal en 2005¹², el tema de REDD ha sido objeto de propuestas y debates por parte de los países, respecto a las cuestiones científicas, técnicas y metodológicas relacionadas con las limitaciones esenciales de REDD, y también con su mensurabilidad. El SBSTA retomó las conclusiones generadas al respecto, y recibió

¹¹ Fry, I. 2008. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime. RECIEL 17(2)

¹² FCCC/CP/2005/5

mandato de la COP-13 en Bali en 2007¹³ para el establecimiento de un programa de trabajo que abordara sistemáticamente un caudal de temas técnico-metodológicos, sin perjuicio de las decisiones futuras.

La mensurabilidad consiste en la cuantificación, monitoreo y verificación de las acciones bajo REDD-plus, mediante: (a) la evaluación de los cambios en la cobertura forestal y en las reservas de carbono y sus emisiones asociadas, (b) los cambios incrementales debido la gestión sostenible de los bosques, (c) la estimación y verificación de las reducciones de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, y (d) los criterios y opciones para evaluar la efectividad de las acciones en relación a la mitigación del cambio climático.

En el marco del programa de trabajo del SBSTA sobre REDD, los temas técnico-metodológicos relacionados con la mensurabilidad se han abordado desde las siguientes ópticas: (1) el marco conceptual de REDD, en el cual se incluyen el papel de los bosques tropicales en el ciclo del carbono y las definiciones de “bosque”, “deforestación” y “degradación”; (2) los métodos e instrumentos necesarios para cuantificar y estimar la contribución de REDD en la mitigación del cambio climático, con base en la estimación sistemática de la cobertura forestal y de uso de la tierra, la estimación de las reservas de carbono, y la estimación de las emisiones de GEI; (3) las modalidades técnico-metodológicas para la aplicación de políticas e incentivos positivos para REDD, y su vinculación con la identificación y retroceso de los factores impulsores de la deforestación y la degradación; así como la adopción de la escala de implementación (nacional o subnacional) y las directrices para determinar los niveles de referencia de emisiones.

Desde los albores de las discusiones técnico-metodológicas sobre REDD, se consideró que los métodos disponibles para estimar la contribución de REDD a la mitigación deben combinar la teleobservación con las mediciones de campo y los inventarios forestales. La teleobservación ofrece mediciones de la cobertura forestal y del cambio de uso de la tierra a varias escalas espaciales y temporales, pero sólo los inventarios forestales y datos de campo estiman la reserva de carbono de los bosques. Aunque se ha avanzado en las estimaciones de la tasa de cambio de uso de la tierra, la estimación de las reservas de carbono de los bosques presenta un mayor grado de complejidad, dificultad e incerteza. Efectivamente, la principal imprecisión al estimar REDD estriba más en cuantificar las reservas de carbono por hectárea asociadas con cada tipo de cobertura forestal (bioma forestal), que en la cuantificación de las coberturas forestales y del cambio de uso de la tierra. Además, las estimaciones deben ejecutarse para áreas geográficas extensas y períodos de tiempo recurrentes para que el problema de la deforestación sea sistemática y consistentemente abordado. De esta forma se requiere de una alta disponibilidad de recursos tecnológicos y financieros, así como también de capacidades humanas e institucionales especializadas adecuadas, incluyendo las redes de observación y los datos pertinentes.

Aunque se podrían extraer enseñanzas de las experiencias del MDL en actividades de forestación y reforestación, la complejidad de sus metodologías, y los problemas de equidad y no adicionalidad ampliamente señalados¹⁴, representarían más bien desincentivos para la adopción de actividades forestales bajo REDD. Por otra parte, dado el requerimiento de

¹³ FCCC/CP/2007/6/Add.1, Decisión 2/CP.13

¹⁴ Estrada, M., Corbera, E., Brown, K. 2007. Reducing greenhouse gas emissions from deforestation in developing countries: revisiting the assumptions. In Tyndall Centre Working Paper 115. 47p

formular directrices metodológicas estandarizadas, robustas y efectivas, se ha propuesto incorporar los métodos e instrumentos específicos para REDD en las bases metodológicas que proponen las guías y lineamientos del IPCC para la realización de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (INGEI), por tratarse de directrices y orientaciones de buenas prácticas. En Copenhague, la COP-15¹⁵ recomendó utilizar las guías y lineamientos más recientes del IPCC como base para estimar los cambios en la cobertura forestal, las reservas de carbono, y la cantidad de GEI emitidos desde fuentes y removidos por sumideros en el sector UTCUTS.

Sin embargo, la utilización de las guías y lineamientos del IPCC no es una solución automática ni definitiva para los retos conceptuales y técnico-metodológicos vinculados a REDD, ni a su relación con las políticas e incentivos para su implementación. En la actualidad, muchos países en desarrollo, incluidos los países de la región centroamericana, experimentan serias dificultades en la elaboración de sus INGEI y aplicación apropiada de los manuales de buenas prácticas del IPCC, particularmente en el sector UTCUTS. Lo anterior debido a la carencia y baja calidad de los datos, y al bajo nivel de capacidades y de coordinación institucional e intersectorial. El cuadro actual se ve agravado ante los requerimientos de aumentar el nivel de exigencia y complejidad en el ejercicio de las metodologías del IPCC para determinar las estimaciones del carbono y producir resultados más exactos sobre la base de datos más confiables y procesos más sofisticados. Lo anterior estaría imponiendo mayores requerimientos en términos de recursos y capacidades nacionales adicionales para realizar correcta y certeramente las estimaciones que les permita entrar en un régimen de REDD.

También, es de hacer notar que ha habido decisiones propuestas por el SBSTA¹⁶, a partir de los procesos desarrollados bajo su programa de trabajo sobre REDD, que se adoptaron sin las decisiones relevantes y pertinentes que debían haberse tomado en el seno del AWG-LCA en materia de los criterios y modalidades para elaborar e implementar las distintas etapas de las estrategias nacionales para REDD-plus, y en cuanto a las fuentes de recursos y mecanismos para su financiamiento. Aún más crítico es que esto también sucede en torno a las iniciativas paralelas (FCPF y UN-REDD) al proceso multilateral de la CMNUCC, y que en su curso están definiendo criterios y modalidades para desarrollar, implementar y financiar las estrategias nacionales para REDD-plus, prejuzgando los resultados de las negociaciones.

En esa línea, las iniciativas en el terreno han asumido que los sistemas nacionales de monitoreo para REDD pueden establecerse a escala nacional o subnacional, según sea apropiado, a pesar del reconocimiento previo que las dificultades existentes en la estimación de las reservas de carbono de los bosques, impondría limitaciones y esfuerzos parcializados para la realización de proyectos subnacionales. Aunque estos pudieran ser en el futuro mejor verificados y rastreados que aquellos a escala nacional, en la comunidad científica hay consenso que sólo los enfoques nacionales garantizan una cobertura completa e integral que reduzca las posibilidades de desplazamiento de emisiones dentro de un país. No obstante, los enfoques nacionales deberían considerar y tomar medidas de política para evitar las estimaciones netas y los desplazamientos internacionales de emisiones. En estas condiciones, se requiere de instituciones con capacidad de articular políticas públicas intersectoriales de mayor envergadura, pues con instituciones limitadas

¹⁵ FCCC/CP/2009/11/Add.1, Decisión 4/CP.15

¹⁶ Ibid 15

en recursos, capacidad y voluntad política, los esquemas subnacionales sacrificarían aún más el objetivo de mitigación global del cambio climático.

Por su parte, el tema de las definiciones de bosque y de los procesos y actividades vinculados al sector UTCUTS es complejo y se encuentra en proceso de negociación¹⁷. Al respecto, el tratamiento de las opciones forestales bajo el AWG-LCA y el AWG-KP deberá ser consistente, y las definiciones que se adopten requerirán mayor discusión en el SBSTA debido a sus implicaciones sobre REDD-plus.

Dado que, al igual que bajo el MDL, cada país en desarrollo podría adoptar su propia definición de bosque, sobre la base de un rango asociado a parámetros acordados (ej.: cobertura de copas, altura mínima de copas y superficie mínima de bosque); la definición adoptada repercutiría sobre la cuantificación de las reservas de carbono forestal y fijaría las fronteras entre degradación y deforestación. Por ejemplo, la definición de bosque adoptada en el Protocolo de Kioto¹⁸ establece 3 parámetros para los cuales los países deben elegir un valor mínimo (superficie mínima de bosque entre 0,05 y 1,0 ha; cobertura de copas mayor de 10 al 30%, y altura mínima entre 2 y 5m). Los países cuya definición de bosque posee valores altos para dichos parámetros, son susceptibles de alcanzar niveles de deforestación más fácilmente que aquellos en condiciones de deforestación similares pero cuya definición de bosque se establece con valores más bajos para los mismos parámetros; a su vez, bajo los mismos términos comparativos, tendrían menos carbono almacenado como reservas forestales. En ese marco, dependiendo del umbral establecido por cada país, las acciones de pérdida de

biomasa que no bajen de ese umbral serían consideradas degradación, mientras que aquellas que lleguen por debajo de éste, serían deforestación.

Por otro lado, las definiciones basadas en parámetros con valores únicos a nivel mundial, como la definición de bosque de la FAO¹⁹ (superficie mínima de bosque de 0.5ha; cobertura de copas mínima de 10%, y altura mínima de 5m), excluyen la diversidad de condiciones ecológicas y socioeconómicas, así como las diferencias en la percepción del bosque entre los países debido a la naturaleza misma de sus ecosistemas. De hecho, la adopción de las categorías de la FAO en la evaluación de los recursos forestales nacionales, ya crea enormes problemas para las estimaciones de las tasas de deforestación. No obstante, el empleo de definiciones comunes es importante para la armonización y comparabilidad de los datos entre los países. En cualquier caso, una vez más se establece la necesidad de solucionar problemas técnico-metodológicos, como el de las definiciones, sin las cuales REDD-plus no podría avanzar en las negociaciones y, menos, implementarse.

Otro tema en debate se refiere al establecimiento de los niveles de emisión de referencia que cada país adoptará para medir REDD en un futuro régimen. Los países con altas tasas de deforestación pueden establecer niveles de referencia a partir de las tasas de deforestación históricas, de tal forma que la reducción de emisiones en un régimen REDD sería comparada con los valores de un escenario base de referencia. En cambio, los países con bajas tasas de deforestación histórica consideran que ellos serían penalizados con ese enfoque, y que necesitarían incentivos para mantener sus

¹⁷ Ibid 9

¹⁸ FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3

¹⁹ Food and Agriculture Organization. 2006. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005. Hacia la ordenación forestal sostenible. En Estudio FAO: Montes 147. Roma. 351p

reservas de carbono forestal, como también para compensar los esfuerzos de intervención temprana en la conservación de sus bosques. Estos países desean establecer niveles de referencia a partir de proyecciones o escenarios futuros de tasas de deforestación, para ser comparadas con las reducciones que en el futuro serían supuestamente alcanzadas con la implementación de REDD. En ambos enfoques se involucran factores políticos y socioeconómicos, y limitaciones de datos en los ejercicios de modelación que pueden arrojar valores exagerados de reducción de emisiones, o conducir a estimados no realistas de altos niveles de emisiones a nivel mundial.

Las complejidades metodológicas existentes en torno a REDD-plus resultan de la expectativa que los países en desarrollo desplieguen en sus territorios una mayor exhaustividad, certeza y

efectividad en la estimación de las emisiones por fuentes y absorciones por sumideros; para lo cual se requiere que ellos cuenten con un sistema nacional de registro y monitoreo de carbono que esté bien establecido y que sea robusto y transparente; que se lograsen superar las cuestiones esenciales de no permanencia, no adicionalidad y desplazamiento de emisiones, y que se garantice que el carbono contenido en los bosques y las emisiones que se hayan reducido sean mensurables con alto grado de certeza y verificables. Estos requerimientos, aunque se presentan como un estímulo para el desarrollo de capacidades y la transferencia de financiamiento y tecnología, son sólo consecuencia de una necesidad obvia por legitimar el financiamiento de REDD bajo mecanismos de compensación de carbono para complementar los QELROs.

3. Posicionamiento de la región respecto a REDD

El marco normativo y de políticas sobre cambio climático

En Mesoamérica el marco normativo relativo al tema del cambio climático es de reciente creación y todavía bastante restringido en su alcance y aplicación. Tanto el marco legal como el institucional se encuentran en proceso de formación, y han sido influenciados y vigorizados en los tres últimos años por la dinámica internacional de negociaciones de la CMNUCC.

Los países de la región tienen compromisos que demandan el desarrollo de estrategias y programas nacionales para prevenir y reducir los efectos adversos del cambio climático, y para contribuir voluntariamente a su mitigación reduciendo las emisiones de GEI. Sin embargo, el bajo nivel de institucionalización e incorporación del cambio climático en el marco de políticas públicas, (ej.: estrategias, planes,

programas y proyectos) refleja por una parte, la complejidad conceptual del tema, y por otra, un nivel determinado de recursos y capacidades que han sido destinadas a enfrentar oportuna y efectivamente los retos impostergables que el cambio climático impone. En el marco de la dinámica del proceso multilateral, los mecanismos facilitadores de asesoría científico-técnica y de implementación establecidos bajo la CMNUCC, han generado criterios, lineamientos y programas para orientar, asesorar y apoyar a los equipos nacionales responsables de la elaboración e implementación de políticas públicas en cambio climático. Adicionalmente, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del Sistema de Integración Centroamericano (CCAD-SICA), propicia un abordaje regional y la armonización de un

marco normativo, a fin de mejorar la incidencia política en el proceso y movilizar recursos de la cooperación internacional para la ejecución de iniciativas regionales en el tema.

Los países de la región presentan similitudes en el diseño de sus estrategias, planes y programas en el tema, aunque con diferentes prioridades y grados de desarrollo y aplicación. En esa línea, han establecido diversos espacios de coordinación y consulta: comisiones, plataformas y sistemas nacionales; comités nacionales, comités científicos, y grupos o comisiones interinstitucionales o intersecretariales; consejos, mesas y grupos consultivos multisectoriales. Sin embargo, aún es notoria la debilidad institucional tanto pública como privada, con un déficit de capacidades profesionales, recursos técnico-científicos y de organización social requeridos para el abordaje y tratamiento apropiado y efectivo del cambio climático.

México, Nicaragua y Costa Rica cuentan con una estrategia nacional de cambio climático, y Honduras la tiene en proceso de validación; Guatemala y Panamá se han dotado de una política nacional de cambio climático; México, Costa Rica y Panamá han oficializado programas especiales o nacionales de cambio climático. En el caso de México y Guatemala, el congreso nacional está estudiando la legislación propuesta en esta materia.

Prioridades de negociación y posicionamiento hacia REDD

A lo largo de los 15 años de vigencia del Proceso Multilateral de la CMNUCC, los países miembros y asociados del SICA hasta muy recientemente han logrado posiciones comunes sobre algunos temas políticos de la agenda de negociaciones sobre cambio climático, estableciendo un marco muy general compartido, enfocado principalmente en tres aspectos, los cuales son descritos sintéticamente a continuación.

(1) El reconocimiento de la región como altamente vulnerable a los impactos adversos del cambio climático en los textos de negociación, lo cual priorice a la región ante los países desarrollados en relación al cumplimiento de sus compromisos ante la CMNUCC, y justifique la petición de recursos financieros apropiados, nuevos, adicionales, predecibles y sostenidos en el tiempo; la transferencia de tecnologías, y la creación y fortalecimiento de capacidades nacionales para la adaptación. Ese tema fue planteado por el gobierno de Guatemala en nombre de los países del SICA en una declaración ministerial presentada en el 5º período de sesiones del AWG-LCA en abril de 2009²⁰, y fue de nuevo retomada más recientemente en la Declaración de la XXXV Reunión Ordinaria y de Gobierno de los países miembros del SICA²¹, y presentada por Panamá a nombre de los países del SICA en la sesión de apertura del 10º período de sesiones del AWG-LCA en junio de 2010.

(2) El establecimiento de una meta que limite el incremento de la temperatura media mundial a un máximo de 1.5°C por encima del nivel preindustrial y los niveles de concentraciones a 350 ppm de CO₂ eq. El acuerdo sobre este punto también aparece en la Declaración de la XXXV Reunión Ordinaria y de Gobierno de los países miembros del SICA, y ya había sido incluido en un documento de los ministros de ambiente referido como Posición Común sobre Cambio Climático²² y remitido oficialmente en la COP-15 en Copenhague.

(3) La exigencia a los gobiernos de los países desarrollados para que asuman compromisos cuantificados, ambiciosos y legalmente vinculantes de reducción de emisiones bajo el 2º período de compromisos del Protocolo de Kioto. Esto fue expresado en la Carta de

²⁰ FCCC/AWGLCA/2009/MISC.1

²¹ Panamá, 30 de junio 2010

²² Guatemala, 20 de noviembre 2009

Intención de Trabajo del 2º Encuentro Regional de Vicepresidentes sobre Ambiente y Cambio Climático²³, y que luego se incorporó en la Posición Común sobre Cambio Climático²⁴ y fue retomado en la Declaración Especial Conjunta sobre Cambio Climático del Tercer Encuentro Regional de Vicepresidentes²⁵.

Desde que Costa Rica, en un proceso previo a la COP-7 de Marraquech en 2001, contribuyó a impulsar el tema forestal mediante la fase de Actividades Implementadas Conjuntamente (AIC), enfocadas en la conservación voluntaria de los bosques bajo el régimen de la CMNUCC, y sin contabilización bajo el MDL ni los otros mecanismos de flexibilidad bajo el Protocolo de Kioto; hasta el momento en que REDD-plus fue incorporado en el PAB y en las discusiones del AWG-LCA a partir de la COP-13 en 2007²⁶; y pasando por el momento en que el mismo tema fue introducido como RED por Costa Rica y Papúa Nueva Guinea en la COP-11 en 2005²⁷; los países del SICA abordaron oficialmente por primera vez el tema de REDD en 2008, en el documento “Lineamientos para la elaboración de la Estrategia Regional de Cambio Climático”, (ERCC), adoptado en la Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de San Pedro Sula²⁸.

En dicha declaración, los países del SICA apoyaron la posición de establecer un esquema REDD dentro de un nuevo régimen climático que resulte del proceso multilateral de la CMNUCC, que incluya políticas e incentivos positivos para REDD-plus, incluyendo financiamiento, fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnologías. Lo anterior, sobre la base de reconocer que los bosques de la región están bajo amenazas constantes por factores antropogénicos de

naturaleza socioeconómica que se constituyen en impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques; pero además, sobre la base de que el marco legal y las plataformas institucionales para la gestión de los bosques están preparadas para adoptar e implementar REDD-plus. Es de hacer notar que posteriormente a la Declaración de San Pedro Sula, las posiciones comunes oficiales de negociación y las declaraciones y pronunciamientos de alto nivel de los países del SICA, no han incorporado ni elevado el tema de REDD a un plano político prioritario.

En el curso de los siete primeros meses de 2010, los jefes de estado y de gobierno del SICA, se han pronunciado en torno a las negociaciones de cambio climático. Tal es el caso de las declaraciones de Panamá²⁹ y El Salvador³⁰, sin hacer referencia específica al tema de REDD ni al Entendimiento de Copenhague³¹, y se enfocan en instruir a los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores y del Ambiente sobre los temas y acciones prioritarios a considerar en las próximas negociaciones, incluyendo, entre otros, la vulnerabilidad de la región, alianzas con la Asociación de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), los Países Menos Desarrollados (LDCs) y el Grupo Africano, la promoción de fuentes alternas y renovables de energía y el lanzamiento en Cancún de un fondo regional para la prevención, mitigación y reconstrucción por desastres.

Posicionamiento frente a los esquemas de compensación de carbono

Un punto medular del tema REDD-plus en torno al cual un país debe pronunciarse, tanto en términos de negociación como del marco de políticas públicas nacionales, tiene que ver con el apoyo hacia determinado tipo de esquema

²³ Guatemala, 6 de noviembre 2009

²⁴ *Ibid.* 22

²⁵ Santo Domingo, 3 de julio 2010

²⁶ *Ibid.* 3

²⁷ FCCC/CP/2005/MISC.1; FCCC/CP/2005/5

²⁸ San Pedro Sula, 28 de mayo 2008

²⁹ *Ibid.* 21

³⁰ San Salvador, 21 de julio 2010

³¹ FCCC/CP/2009/11/Add.1, Decisión 2/CP.15

de compensación de carbono ya sea mercado, u otra alternativa como fuente y modalidad de financiamiento. Esto es así porque los problemas metodológicos de REDD-plus (no permanencia, no adicionalidad, desplazamiento de emisiones y dificultades en la mensurabilidad), cobran mayor importancia a raíz de abordar las actividades de REDD-plus con enfoques que las conciben como medidas de mitigación costo-efectivas encaminadas a complementar los QELROs.

Sin embargo, dicho abordaje de REDD-plus como medida de mitigación en los países en desarrollo bajo esquemas de mercado, es ampliamente cuestionado en el marco del PAB³², y todavía es objeto de negociación. En el AWG-LCA se discuten las alternativas financieras para REDD, como la Ayuda para el Desarrollo (ODA), el establecimiento de fondos, el impuesto al carbono y los mercados de carbono, con una diversidad de mecanismos de implementación. La coherencia en el abordaje del financiamiento bajo los distintos capítulos que conforman el texto actual de negociación³³ todavía está por mejorarse y negociarse, ya que por ejemplo en el capítulo VI sobre el tema REDD-plus se incluyen tres opciones: (i) retomar las estipulaciones del capítulo I y III sobre un nuevo fondo multilateral bajo la COP, (ii) usar los canales bilaterales y multilaterales existentes, y (iii) usar los mercados para mejorar el costo-efectividad y promover las acciones de mitigación.

En este tema, cuando los países miembros y asociados del SICA iniciaron sus discusiones sobre los esquemas de REDD³⁴, éstos ya eran vistos como un medio de compensación por la conservación de los bosques y el potencial para reducir las emisiones del sector forestal, mediante la participación en los mercados internacionales de carbono. Con posterioridad,

las posiciones reflejaban cierta flexibilidad hacia un menú de incentivos e instrumentos financieros, incluyendo la creación de un fondo multilateral bajo la CMNUCC, sin exclusión de los mecanismos de mercado.

Podría decirse que, desde el inicio y de forma individual, algunos países del SICA consideraron la opción a favor de los mecanismos de mercado para el financiamiento de REDD. Tal es el caso de las posiciones adoptadas durante las discusiones metodológicas del SBSTA por los países de la región que pertenecen y se alinean con la CfRN (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), planteando que para que el financiamiento para REDD sea sostenible, se deben incluir instrumentos de mercado³⁵. Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana expresaron que todo mecanismo que respalde REDD debería incluir instrumentos tanto de mercado como ajenos a éste³⁶. Por su parte, El Salvador, México y Panamá, propusieron al AWG-LCA la creación de dos mecanismos: un mecanismo financiero basado en fondos para apoyar la creación de capacidades y las actividades de REDD-plus; y un mecanismo basado en mercados sólo para las actividades de REDD³⁷. No obstante, para el 6º período de sesiones del AWG-LCA en junio de 2009, Nicaragua, a nombre de todos los países de la región, excepto Costa Rica, presentó una posición oficial sobre los cinco pilares del PAB³⁸ para ser incorporada en los textos de negociación. En el capítulo sobre mitigación de dicha posición, se propuso un esquema de REDD que no estuviese basado en los mercados como mecanismo financiero, sino a través del mecanismo financiero de la CMNUCC que operaría los diferentes fondos especializados

³² *Ibíd.* 3

³³ FCCC/AWGLCA/2010/14

³⁴ *Ibíd.* 28

³⁵ FCCC/SBSTA/2006/10

³⁶ *Ibíd.* 35

³⁷ FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Parte II); FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4/Add.1

³⁸ FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Parte II)

existentes, o que se establecerían bajo el nuevo acuerdo que se negocie. En el caso del papel de la conservación y el manejo sostenible de los bosques, se planteó que fuesen abordados ya sea dentro de las NAMAs, en sinergia con las medidas nacionales de adaptación, y se beneficiaran de un esquema de reserva para incentivos forestales bajo un fondo para la mitigación; o dentro de los PANA y se beneficiaran de un fondo de adaptación bajo la CMNUCC. Esta concepción planteaba el establecimiento de acciones de REDD que fuesen suplementarias y sin vinculación a los compromisos de metas cuantificadas de reducción de emisiones absolutas de los países del Anexo I.

Esta posición regional fue incorporada en su totalidad en las primeras versiones de los textos de negociación bajo el Mandato de Bali, y constituyó un esfuerzo de clarificación sobre el tema REDD y de sus vínculos con los diferentes temas objeto de negociación bajo la CMNUCC, a diferencia del enfoque de mercado adoptado en los Lineamientos de la ERCC de San Pedro Sula³⁹, pues REDD es abordado como un mecanismo compatible y en sinergia con la adaptación y otros beneficios colaterales (conservar la biodiversidad, combatir la degradación de los suelos, prevenir la sequía y generar medios de supervivencia, entre otros). Este enfoque fue retomado y expresado por todos los países miembros y asociados del SICA cuando adoptaron su posición común⁴⁰ ante la COP-15 de Copenhague en 2009, en la cual se planteó que la dotación de recursos financieros para REDD ayudaría a la reducción de la vulnerabilidad y al mejoramiento de la biodiversidad, la restauración, la conservación, y el manejo sostenible del patrimonio natural y de los medios de supervivencia de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Sin embargo, después de la COP-15, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá se adhirieron unilateralmente al Entendimiento de Copenhague⁴¹, aunque Guatemala y Panamá lo hicieron con serias reservas. En cualquier caso, el Entendimiento de Copenhague reconocía el papel crucial de REDD y la necesidad de establecer incentivos positivos mediante un mecanismo de REDD-plus que habilitara la movilización de recursos desde los países desarrollados, incluyendo la oportunidad de utilizar los mercados como forma de mejorar el costo-efectividad del mecanismo.

Asimismo, a inicios de 2010 cuando los Ministros de Medio Ambiente de la Región Mesoamericana firmaron la Declaración de Mérida⁴², en la que acordaron promover los sistemas de áreas protegidas como parte fundamental de cualquier estrategia regional en materia de cambio climático, para asegurar acciones concretas de adaptación y/o mitigación, y disminuir la vulnerabilidad de ecosistemas y territorios críticos; no llegaron a consenso alguno sobre si los bosques deberían ser vistos más en materia de adaptación, de mitigación o de ambas.

Así, a estas alturas del proceso regional, la opción de abordar a REDD como un mecanismo compatible con la reducción de la vulnerabilidad y la adaptación, y a ser financiado por un fondo de adaptación que incluya como actividades elegibles la conservación de los bosques, no ha sido retomada para analizar su viabilidad técnico-política, y mucho menos, puesta sobre la mesa de negociaciones por los países del SICA; tampoco ha sido analizada a la luz de la incoherencia de propósitos entre las posiciones a favor del abordaje de REDD mediante mecanismos de compensación de carbono (especialmente mediante mercados) y la

⁴⁰ Ibid. 22

⁴¹ Ibid. 31

⁴² Mérida, 12 de marzo de 2010

preocupación expresada por el logro de la mitigación efectiva del cambio climático.

Como muestra de esto, y a pesar de que el tema REDD-plus todavía se encuentra en proceso de negociación bajo el proceso multilateral, incluyendo todo lo que concierne a las fuentes, esquemas y mecanismos para su financiamiento; desde 2009, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá se han incorporado activamente en la iniciativa FCPF del BM⁴³, para desarrollar su estrategia nacional de REDD-plus. México, Panamá y Costa Rica ya han recibido confirmación de asistencia financiera (USD3.6 millones cada uno) para las fases de formulación y/o preparación de sus estrategias nacionales de REDD-plus para la planificación, análisis y diseño de los sistemas nacionales, incluyendo: (i) organización y consulta con los actores relevantes, (ii) desarrollo de la estrategia nacional para REDD-plus, (iii) establecimiento del escenario de referencia, y (iv) diseño del sistema de monitoreo forestal. Esos mismos países y la República Dominicana forman parte del proceso París-Oslo sobre REDD-plus⁴⁴, resultado de una reunión ministerial en París en marzo de 2010 y de la Conferencia de Bosques y Clima en Oslo en Mayo, y cuyo objetivo formal es servir como una plataforma que sustente acciones inmediatas sobre las iniciativas e instrumentos de financiamiento para REDD-plus, para facilitar transferencia de conocimiento, capacidades y tecnologías. Los otros cuatro países están en la fase previa de preparación de la propuesta (R-PP),

habiéndoles sido aprobados USD200,000 por país para tal efecto⁴⁵.

Aunque se aduce que dichas iniciativas se enfocan en la creación de capacidades, se incorpora un fuerte componente de procesos encaminados a promover mecanismos financieros que realizarán pagos bajo esquemas de compra-venta de certificados de compensación de carbono por la reducción de emisiones verificadas bajo programas de REDD-plus en los países en desarrollo, prejuzgando los resultados de las negociaciones del Proceso Multilateral de la CMNUCC bajo el SBSTA, el AWG-LCA, y las decisiones futuras de la COP

Si el abordaje de REDD-plus es vía cualquier esquema de compensación de carbono que sirva para complementar los QELROs, REDD-plus no podrá asegurar la sinergia entre las actividades de conservación y gestión de los bosques, con los esfuerzos hacia una adecuada adaptación de los ecosistemas forestales y humanos ante el cambio climático; pues los problemas de falta de permanencia y adicionalidad, y los desplazamientos de emisiones de REDD no aseguran la sostenibilidad de los recursos financieros a lo largo del ciclo de vida de dichas actividades, ni tampoco una mitigación efectiva del cambio climático mundial. En ese sentido, REDD-plus sólo se constituiría en un mecanismo de mitigación temporal de GEI en los países de la región, mediante el cual se ayudaría a los países desarrollados a evadir sus compromisos de reducción de emisiones de origen fósil, los cuales deberían asumirse mediante acciones reales, adicionales y mensurables de mitigación en sus territorios, y especialmente en el sector energético

⁴³ <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>, consultado el 18 de agosto 2010

⁴⁴ <http://www.oslocfc2010.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=25017>, consultado el 10 de agosto 2010

⁴⁵ FCPF. 2009. Annual Report.; <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>, consultado el 20 de agosto 2010

4. Implicaciones del mercado de carbono sobre REDD

Una vez que el Protocolo de Kioto entró en vigor (2005), el mercado regulado de carbono fue activado y ampliado, facilitando el cumplimiento de las metas mediante el Comercio de Emisiones (CE) y la Implementación Conjunta (IC) operando entre países desarrollados, y el MDL operando entre los países desarrollados y en desarrollo. Asimismo, fuera del proceso multilateral, ya había surgido el mercado voluntario de carbono (1989), dentro del cual se comercializan certificados de compensación de emisiones que no pueden ser contabilizadas para efectos del régimen de cumplimiento de los compromisos bajo el Protocolo de Kioto.

Las únicas actividades forestales que fueron elegibles para el MDL son la forestación, reforestación y deforestación (ARD). Los proyectos de ARD constituyen 0.5% del total de proyectos hasta 2007⁴⁶ y 0.54% hasta el 3^{er} trimestre de 2010⁴⁷; y en 2012 solamente 0.2% del total de certificados de emisiones reducidas (CER) generados por proyectos bajo el MDL, provendrían de proyectos de este tipo⁴⁸. Siendo el MDL un mecanismo de mercado encaminado a reducir los costos mundiales de la mitigación, es de esperarse que al inicio, el mercado asociado prefiera las opciones baratas, simples y de efecto inmediato, contra las alternativas más complicadas y de mayor costo. No obstante, aunque las opciones forestales se han considerado baratas y con beneficios socioambientales adicionales, su participación

en el mercado del MDL ha sido casi inexistente, debido a las limitaciones establecidas en los Acuerdos de Marraquech, a su complejidad y a su no elegibilidad bajo el esquema de CE de la Unión Europea⁴⁹ (UE).

En el caso de los mercados voluntarios de carbono, hasta 2004, el mercado ha estado dominado por transacciones de carbono destinadas a la conservación de bosques, con pagos ex-ante, dado que dichos proyectos no pueden generar créditos rápidamente. En 2006, el 36% del total de transacciones se dio por compensaciones de carbono generadas por proyectos forestales. El 68% de la demanda de dichos proyectos provino de Estados Unidos de América (EEUU), siendo la gran mayoría de los créditos generados dentro del mismo país⁵⁰. La alta contribución de dichos proyectos al mercado voluntario podría deberse a las razones siguientes: (a) la inercia del sector hacia los esquemas voluntarios heredados de las AIC, (b) el potencial de generar beneficios socioambientales, (c) la elegibilidad de una variada gama de actividades forestales, incluyendo la “deforestación evitada”, (d) la demanda no exige complejidades metodológicas, (e) el bajo precio de los CER temporales (t-CER) y los altos costos de transacción bajo el MDL, y (f) la no elegibilidad de las opciones forestales bajo el CE de la UE. Es relevante notar que las principales motivaciones de los compradores bajo los mercados voluntarios se relacionan con la imagen pública corporativa y los cobeneficios socioambientales asociados⁵¹.

⁴⁶ Corbera, E., Estrada, M., Brown, K. 2008. How do regulated and voluntary carbon-offset schemes compare? In Tyndall Centre Working Paper 116. 32p

⁴⁷ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByScopePieChart.html>, consultado el 18 agosto 2010

⁴⁸ Ibid 46

⁴⁹ Ibid 46

⁵⁰ Ibid 46

⁵¹ Bloomberg New Energy Finance & Ecosystem Marketplace: Building bridges: State of the voluntary carbon markets 2010. 100p

Sin embargo, debido a los problemas relacionados con la falta de permanencia, los pagos ex-ante, y las inversiones más seguras en reducción de emisiones de origen fósil, el porcentaje de créditos forestales y la participación de los proyectos forestales en el mercado voluntario están reduciéndose, particularmente en la UE. El papel futuro de los bosques en el mercado voluntario será determinado por la manera en que los principales problemas metodológicos que se les asocian (no adicionalidad, no permanencia, desplazamientos y mensurabilidad) sean abordados y superados en los proyectos específicos. Por otro lado, el resultado de las negociaciones multilaterales bajo la CMNUCC en lo que al tema REDD se refiere, tendrá un efecto decisivo tanto sobre el mercado regulado como sobre el voluntario.

No obstante los esfuerzos por fortalecer el marco normativo internacional bajo la CMNUCC, de acuerdo a un informe oficial publicado en 2006⁵², el conjunto de países desarrollados⁵³ en lugar de reducir sus emisiones agregadas mundiales, las aumentaron en 11% sin contar el sector UTCUTS y en 12.1% contabilizándolo.

Del total de reducciones de emisiones mundiales realizadas por los países desarrollados a través de los tres mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, en 2004 el MDL contribuyó con un 80% mientras en 2006 su participación se redujo a un 20%⁵⁴. Si bien es cierto el MDL ha presentado el atractivo de generar reducción de emisiones de bajo costo, existen serios cuestionamientos sobre su contribución a la equidad, eficiencia y mitigación efectiva del cambio climático bajo su arquitectura actual. La información

asimétrica disponible por los inversionistas, gobiernos de los países huéspedes y entidades operacionales designadas por la Junta Ejecutiva del MDL, posibilita la creación de sesgos sistemáticos en el desarrollo de los parámetros usados para determinar la adicionalidad de los proyectos⁵⁵. De lo anterior se podría inferir que un número muy significativo de opciones de mitigación bajo el MDL, podrían no constituir reducciones reales de GEI, por tratarse de inversiones que serían viables aún sin el apalancamiento financiero del MDL, ya que de todas maneras se podrían realizar bajo los planes de inversión de referencia (*business as usual*). En el caso de las opciones UTCUTS bajo el MDL, la falta de adicionalidad se atribuye al riesgo de contabilizar los efectos naturales y la fertilización de CO₂ como consecuencia del cambio climático mundial. Estas opciones además presentan problemas de falta de permanencia y por consiguiente, su contabilización posibilitaría la emisión de un gran volumen de GEI de origen fósil hacia la atmósfera, adicional a la que habría ocurrido en ausencia de los mecanismos de flexibilidad usando créditos forestales de compensación de carbono⁵⁶.

De acuerdo a una evaluación reciente⁵⁷ el desempeño del MLD no ha contribuido al desarrollo sostenible de los países en desarrollo, tal como lo estipula el Protocolo de Kioto (Art. 12), observándose lo siguiente: (1) el mayor número de proyectos MDL se han concentrado en Asia (50%) y Latinoamérica (45%), proyectándose mayor concentración para 2012 en Asia (66%); (2) igualmente, para 2012 las mayores inversiones en términos de

⁵² FCCC/SBI/2006/26

⁵³ Sin contar a los países en transición hacia economías de mercado (ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas)

⁵⁴ Alianza en Energía y Ambiente. 2007. Guía

Centroamericana de Financiamiento de Carbono. 154p

⁵⁵ Boyd, E., Hultman, N., Roberts, T., Corbera, E., Ebeling, J., Liverman, D., Brown, K., Tippman, R., Cole, J., Mann, P., et al. 2007. The clean development mechanism: an assessment of current practice and future approaches for policy. In Tyndall Centre Working Paper 114. 67p

⁵⁶ Meinshausen, M., Hare, B. 2002. Temporary sinks do not cause permanence climatic benefits: Achieving short-term emission reduction targets at the future's expense. Greenpeace Background Paper. 7p

⁵⁷ Ibid 46

volumen de CER ocurrirán en Asia (70%) y Latinoamérica (30%); (3) tanto los proyectos como los CER se han concentrado en los países más grandes, proyectándose una mayor concentración para 2012 en China (52%), India (25%) y Brasil (53%); (4) las inversiones no han generado flujos de conocimientos o de tecnología hacia los países en desarrollo; (5) gran parte de las inversiones se han orientado hacia la reducción de los gases industriales (gases fluorinados, CH₄ y N₂O) contribuyendo con el 20% de todos los proyectos bajo el MDL en 2007 y el 52% en 2012, y los cuales no apalancan fondos ni generan empleo adicional, inhibiéndose además los esfuerzos por reducir el CO₂, principal GEI.

El régimen internacional actual fundamentado en los mercados de carbono, es por consiguiente bastante inefectivo en términos de integridad ambiental y equidad social. La tendencia observada en los actores y agentes dominantes dentro del proceso multilateral es por la prevalencia de estos mercados de carbono, como mecanismos casi exclusivos para regir y aplicar las políticas de cambio

climático. En esa línea, algunos actores quieren flexibilizar aún más el régimen vigente bajo el Protocolo de Kioto, renegociando los GEI elegibles y la naturaleza, alcance y modalidades que rigen al MDL, entre otros, a fin de aumentar la laxitud de los criterios y procedimientos de elegibilidad en detrimento de la integridad ambiental.

Para que la contribución a la mitigación sea efectiva, las actividades REDD-plus deberán reunir requisitos para su elegibilidad, que aseguren reducciones de emisiones de GEI que sean mensurables, permanentes, adicionales, sin desplazamientos de emisiones, y suplementarias a los QELROs de los países desarrollados. De otra manera, estos últimos podrían cumplir sus compromisos de metas cuantificadas de reducción de emisiones sin realizar reducciones domésticas, sino contabilizando como propias las compensaciones de carbono realizadas en los países en desarrollo y comercializadas en los mercados de carbono, minando la mitigación real y efectiva del cambio climático.

5. Implicaciones y desafíos de la región ante la implementación de REDD

En el ámbito local, las actividades de REDD-plus podrían generar una serie de efectos adversos sobre los ecosistemas naturales y las poblaciones humanas beneficiarias o usuarias y usufructuarias de los bosques, principalmente pueblos indígenas, etnias ancestrales y campesinos; aún cuando se ha querido popularizar la idea que REDD-plus conllevaría un sinnúmero de beneficios colaterales⁵⁸, tales

como: alivio de la pobreza, protección de la biodiversidad, conservación de cuencas hidrográficas y fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios.

Uno de los principales impactos locales negativos de REDD-plus es la reducción de la soberanía de los pueblos y comunidades indígenas y etnias ancestrales sobre sus territorios, así como la limitación a los campesinos o poblaciones rurales de tener

⁵⁸ Amigos de La Tierra. 2008. Mitos en torno a REDD. Una evaluación crítica de los mecanismos propuestos para reducir las emisiones generadas por la deforestación y la

degradación en los países en desarrollo. Edición 114. Amsterdam. 44p

libre acceso, uso y usufructo sobre la tierra y los recursos naturales de los bosques. Un régimen de REDD-plus podría provocar un aumento en la demanda de tierras con bosque, lo cual aumentaría las tensiones ya existentes en muchos países en desarrollo por la poca claridad sobre los derechos de tenencia y usufructo de la tierra. Lo anterior podría estimular y acelerar desde la ocurrencia de transacciones ilegítimas entre agentes económicos con poder y grupos locales, hasta el desalojo de comunidades humanas que han vivido en esos territorios ancestralmente. La implementación de esquemas de REDD-plus podría aumentar los factores socioeconómicos y políticos causantes de la deforestación, al aumentar las restricciones a la utilización de los beneficios del bosque tales como: alimentos, materiales para la construcción o usos calóricos, caza, pesca, sitios sagrados, plantas medicinales y hábitat; y al generar mayores niveles de pobreza, malestar social y conflictos políticos, como también de deterioro y pérdida de identidad territorial, histórica y cultural de las poblaciones humanas involucradas o afectadas; todo esto, en detrimento del ejercicio de la soberanía territorial y nacional.

Actualmente, se han consumado algunos acuerdos legales (ej.: concesiones) sobre el acceso, uso y usufructo de las tierras de pueblos y comunidades indígenas o locales para la implementación de actividades de REDD-plus. Lo anterior, con el consentimiento de los depositarios del poder de decisión, líderes o representantes de dichas poblaciones humanas. Sin embargo, en virtud del derecho indígena internacional⁵⁹, dichos acuerdos no deberían ocurrir sin el consentimiento libre, previo e informado de los afectados, sobre todo si existe la amenaza de ser desalojados de sus tierras. De acuerdo a las prácticas

ampliamente observadas, las consultas que actualmente se han estado realizando para tal efecto, no informan a los afectados de manera transparente, veraz, responsable y oportuna sobre la amplia gama de amenazas de tipo sociocultural, económico, ambiental y político que se derivan de las actividades REDD-plus.

En el caso de los países del SICA, el mercado de tierras ya se ha activado, como resultado de la propaganda impulsada por los países desarrollados y agentes interesados en el comercio de carbono sobre los beneficios derivados del comercio y de las actividades y esquemas de REDD-plus, y se están generando presiones sobre la tierra en varios países, y particularmente sobre los pueblos y comunidades indígenas. En algunos casos, por ejemplo, se trata de suscripciones de contratos legales bajo condiciones de desconocimiento por parte de los afectados sobre las implicaciones reales del tema REDD-plus, y con prohibiciones en el uso y usufructo de sus tierras. En otros casos, se han generado conflictos y divisiones internas dentro de organizaciones indígenas, como consecuencia de procesos exógenos impulsados por agentes del comercio de compensación de carbono vía los esquemas REDD-plus. Se trata, pues, de procesos prematuros y arrasadores que están tomando la delantera en la ofensiva actual por imponer a los pueblos indígenas una participación desventajosa en los mercados de carbono; enfrentándose entonces, en lo que al ejercicio de su soberanía respecta, a grandes retos, principalmente ante la pérdida de sus derechos y soberanía sobre sus territorios.

En lo que respecta a la iniciativa del FCPF del BM, las molestias de muchas organizaciones y comunidades indígenas o locales no se han hecho esperar⁶⁰. En Mesoamérica, las quejas

⁵⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 61-295. 10 de diciembre 2007

⁶⁰ Forest Peoples Programme. 2009. Moving the goal posts? Accountability failures of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). In Rights, forests and climate briefing series. Wales. 8p.

han expresado preocupación por parte de las comunidades indígenas por no haber sido consultadas apropiada y oportunamente por sus gobiernos, o por haber sido objeto de consultas ficticias o amañadas, irrespetando el derecho indígena internacional.

Los efectos locales también pueden analizarse a la luz de la naturaleza de las actividades incluidas en REDD-plus. La conservación de los bosques bajo enfoques subnacionales provocaría el desplazamiento de la deforestación y degradación hacia otras áreas a nivel nacional o internacional. Tal es el caso de los sistemas de áreas naturales protegidas y corredores biológicos o ecológicos, que en el caso de introducirse en éstos actividades de conservación de las reservas de carbono forestal bajo un enfoque de REDD-plus, ya deberían de contar con el respaldo legal e institucional requerido para prevenir y controlar los desplazamientos de emisiones hacia otras áreas con ecosistemas forestales que no pertenecen a dichos sistemas. Por consiguiente, la implementación de enfoques subnacionales podría empeorar las condiciones actuales de otras áreas que no se encuentren incluidas en el régimen de conservación de REDD-plus, y que podrían ser más vulnerables al cambio climático o a otros factores de degradación ambiental. Al mismo tiempo, existe la preocupación que el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas como resultado de la implementación de los esquemas de REDD-plus, podría comprometer seriamente los derechos de las comunidades humanas al acceso, uso y usufructo de la tierra y sus recursos⁶¹.

Asimismo, se ha estado manejando ampliamente que la actividad de la gestión sustentable de los bosques, elegible bajo los esquemas de REDD-plus, comprende un amplio rango de prácticas que abre la puerta a la

cosecha forestal a escala industrial. Este tipo de cosecha en los bosques primarios ha sido la mayor fuente de emisiones de GEI en el sector forestal, ha incrementado la probabilidad que el bosque pase a otro tipo de uso de la tierra, y ha fallado en proveer beneficios significativos a las comunidades humanas locales y beneficios económicos a los países que poseen esos bosques explotados⁶².

Existen además otras preocupaciones en relación a la gestión sostenible de los bosques, ya que las emisiones brutas generadas por la deforestación desencadenada por dichas prácticas podrían compensarse con remociones de carbono por plantaciones, y contabilizarse como emisiones netas. Lo anterior sería posible si la definición de bosque que un país adopte considera a las plantaciones forestales como bosques, posibilitando que cuando un área sea deforestada, las emisiones generadas pudiesen ser compensadas e incluso llevadas a un nivel neto igual a cero, mediante la contabilización de carbono removido de la atmósfera por plantaciones forestales establecidas ya sea en el área donde se hizo la cosecha o en otras áreas lejanas. Si bien es cierto que algunas plantaciones forestales, cuando se establecen como rodales mixtos de especies nativas, para restaurar o rehabilitar tierras con bosques o pastos degradados⁶³, pueden proveer beneficios de conservación y mantenimiento de las funciones de los ecosistemas (biodiversidad, suelo y fuentes de agua); los esquemas de REDD-plus podrían permitir el establecimiento de plantaciones de especies foráneas y en rodales mono-específicos (de una sola especie), las cuales serían consideradas como bosque si la definición

⁶¹ Ibid 11

⁶² Global witness. 2009. Trick or Treat? REDD, Development and Sustainable Forest Management. Holborn. 12p

⁶³ Keenan, R.J., Lamb, D., Parrotta, J., Kikkawa, J. 1999. Ecosystem Management in Tropical Timber Plantations: Satisfying Economic, Conservation, and Social Objectives. Journal of Sustainable Forestry 9(1/2). Pp. 117-134

adoptada por un país así lo permite. Como ya se dijo, las plantaciones de este tipo podrían establecerse y compensar la tala de los bosques, por lo que el cobeneficio de REDD en cuanto a la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las otras funciones de los bosques es realmente incierto.

Se necesita detener la deforestación a gran escala, no sólo para evitar las emisiones de carbono, sino también para asegurar la regulación del clima y del ciclo hidrológico, para conservar la biodiversidad y fertilidad de la tierra, para reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas forestales ante el cambio climático, y para asegurar los derechos y medios de supervivencia de las poblaciones humanas dependientes de los bosques. Son los gobiernos tanto de países desarrollados como en desarrollo, los que a través de políticas, leyes y reglamentaciones deben establecer las condiciones que determinan si los bosques son destruidos o conservados. Sin embargo, los esfuerzos de preservación no deberían afectar el desarrollo socio-económico y ambiental de los países y sus comunidades locales, especialmente las más vulnerables; ni tampoco minar el esfuerzo mundial por frenar la magnitud y el ritmo del cambio climático, lo cual sólo podrá lograrse mediante medidas de mitigación reales, adicionales, mensurables y verificables de los países en desarrollo, con base al objetivo, principios y provisiones de la CMNUCC.

Conclusiones

Estado de las negociaciones de REDD-plus

El abordaje y negociación de las opciones de mitigación forestales dentro del proceso multilateral, particularmente en su esquema más reciente bajo la CMNUCC, referido como REDD y su variante REDD-plus, han tenido una evolución muy compleja y lenta debido a sus

limitaciones conceptuales, técnico-metodológicas y de enfoques de política que limitan su contribución a la mitigación efectiva del cambio climático. Sin embargo, el manejo político que se ha hecho del tema, en el marco de los objetivos y estrategias de negociación de los grupos de países dentro del proceso multilateral de negociaciones, ha colocado actualmente al tema en el centro de la mesa de negociaciones.

Durante muchos años dentro del proceso multilateral se han venido abordando y tratando, en el marco de un programa de trabajo bajo el SBSTA, las limitaciones asociadas a REDD; no obstante, a casi tres años de iniciada la Ruta de Bali, el texto actual de negociaciones del AWG-LCA todavía refleja grandes divergencias entre los países en el tema de REDD-plus, e incluye al menos seis mandatos al SBSTA relacionados con la superación de las limitaciones referidas.

Limitaciones conceptuales y técnico-metodológicas

Las opciones de REDD-plus no garantizan la permanencia, adicionalidad, mensurabilidad y ausencia de desplazamiento de las emisiones, necesarias para que la meta cuantificada mundial de reducción de emisiones, requerida de acuerdo a la ciencia, contribuya a la mitigación efectiva del cambio climático, frenando su ritmo y magnitud. A esto debe sumarse la falta de capacidades nacionales de los países en desarrollo para implementar estrategias nacionales de REDD-plus bajo las exigencias metodológicas de mensurabilidad para la verificación de la permanencia, adicionalidad y desplazamientos de emisiones.

Mitigación inefectiva del cambio climático

La efectividad de las opciones de REDD ha sido sistemáticamente cuestionada particularmente cuando son concebidas bajo

un enfoque de complementariedad, es decir, mediante mecanismos de compensación de carbono -*offsets*- que complementan las metas cuantificadas de reducción de emisiones de los países desarrollados (QELROs). Lo anterior, refuerza el abandono de los compromisos asumidos por dichos países dentro del régimen internacional de cambio climático vigente, incluyendo el Mandato de Bali, a fin de preservar sus niveles de emisiones crecientes provenientes fundamentalmente de los sectores producción energética, transporte, industria y consumo energético residencial y comercial, los cuales en su conjunto contribuyen con el 66.3% del total de las emisiones mundiales de GEI.

Iniciativas y procesos paralelos a la CMNUCC

Las iniciativas, tales como FCPF-BM y UN-REDD, así como los procesos paralelos (ej.: la asociación París-Oslo), que establecen mecanismos facilitadores y financieros para viabilizar y agilizar la implementación de las estrategias de REDD-plus en los países en desarrollo, con fuerte apoyo político y recursos financieros de los países desarrollados; prejuzgan los acuerdos futuros todavía por negociarse en torno a REDD-plus en el seno del proceso multilateral de negociaciones de la CMNUCC.

Dichas iniciativas abordan y promueven prematuramente la implementación de las acciones de REDD-plus bajo regímenes de compra-venta de certificados de compensación de carbono, destinados a complementar los QELROs de los países desarrollados; y han incidido en los marcos de política y posiciones de negociación de los países en desarrollo, al definir y promover marcos conceptuales, criterios y modalidades de abordaje y tratamiento del tema, que son afines a los intereses y objetivos de negociación de los países desarrollados desde los cuales son concebidas y financiadas. De esta manera

propician la creación de plataformas políticas para influir en la dinámica y rumbo de las negociaciones en el tema de REDD.

El marco normativo de cambio climático en la región mesoamericana

En Mesoamérica el marco normativo relativo al tema del cambio climático está todavía en gestación y bastante restringido en su alcance y aplicación. Tanto el marco legal como el institucional han sido influenciados y vigorizados en los tres últimos años por la dinámica del proceso multilateral de la CMNUCC. Aunque algunos de los países han adoptado recientemente estrategias nacionales, políticas o programas especiales de cambio climático, es notoria la debilidad institucional -tanto pública como privada- para su aplicación efectiva, presentando además un déficit en las capacidades humanas, recursos técnico-científicos y en la organización social para el abordaje y tratamiento apropiado y efectivo del cambio climático.

Es bajo ese contexto que los países deberán iniciar o consolidar los arreglos nacionales pertinentes y preparar las bases para desarrollar y ejecutar sus PANAs y NAMAs, en el marco de sus prioridades nacionales, y sobre la base de los criterios, lineamientos y mecanismos de financiamiento que se acuerden bajo el proceso multilateral.

Temas prioritarios de negociación para los países del SICA

En el ámbito regional del SICA, el tema de REDD y su variante REDD-plus no aparece en las declaraciones conjuntas de alto nivel político de los ocho países miembros, priorizándose tres temas de un marco general compartido, a saber: (a) la alta vulnerabilidad climática y los impactos climáticos crecientes en la región, (b) el establecimiento de una meta mundial de reducción de emisiones para

controlar el aumento de la temperatura media mundial a un máximo de 1.5°C, y (c) la creación de un fondo regional de compensación por daños y pérdidas de origen climático, en el marco del cumplimiento de los compromisos de los países desarrollados ante la CMNUCC en materia de financiamiento.

Posicionamiento de la región en torno a REDD

En la declaración de San Pedro Sula de mayo de 2008 se adoptaron los lineamientos para desarrollar la estrategia regional de cambio climático, apoyándose el establecimiento de un mecanismo de REDD bajo esquemas de mercados de carbono. En otro sentido y posteriormente, siete de los ocho países miembros y asociados del SICA, propusieron el establecimiento de acciones de REDD bajo un enfoque de complementariedad, es decir, sin vinculación a los QELROs; y plantearon un mecanismo financiero bajo la CMNUCC que operaría ya sea dentro de las NAMAs en sinergia con las medidas nacionales de adaptación, beneficiándose de un esquema de reserva para incentivos forestales bajo un fondo para la mitigación, o dentro de los PANAs, beneficiándose de un fondo para la adaptación bajo la CMNUCC.

Aunque dicha posición oficial regional en el tema de REDD fue incorporada en su totalidad en las primeras versiones de los textos de negociación oficiales bajo el Mandato de Bali, dicha concepción ya no ha sido retomada por los gobiernos de la región para su reincorporación en los textos actuales. En la actualidad, casi todos los países de la región se han incorporado al FCPF del BM y algunos participan tangencialmente al UN-REDD, y están recibiendo asesoría técnica y financiamientos para desarrollar y posteriormente implementar estrategias de REDD-plus.

El abordaje del costo-efectividad para REDD

En el seno del régimen internacional actual, la racionalidad económica ha prevalecido y regido la orientación del proceso multilateral, tanto en la dinámica política como en la científico-técnica del IPCC. En esa lógica, el enfoque de mercados se ha planteado como el mecanismo casi exclusivo para sustentar, regir y aplicar las políticas de cambio climático en materia de mitigación, REDD, adaptación, transferencia de tecnologías y financiamiento.

En la fase actual del proceso multilateral, los enfoques de política basados en mecanismos de mercado están siendo cada vez más cuestionados, a la luz de su desempeño, ya que en gran medida no contribuyen de manera efectiva a la mitigación del cambio climático, y provocan efectos socioeconómicos y ambientales adversos, principalmente en los países en desarrollo. En esa línea, las decisiones de inversión de los actores y agentes dominantes en los mercados de carbono han seguido la lógica de acumulación y de lucro, redundando en la prevalencia de inversiones de gran escala cuya adicionalidad es muy cuestionable, y las cuales se han concentrado geográficamente en un par de regiones, y dentro de éstas, en uno o dos países grandes.

Impactos locales de REDD-plus

En el ámbito local se ha identificado un sinnúmero de efectos adversos que REDD-plus provocaría en los territorios de los países en desarrollo, particularmente en los ecosistemas naturales y en las poblaciones humanas que habitan en los bosques y cuyos medios de supervivencia dependen de éstos. Uno de los principales impactos negativos sería la reducción de la soberanía de los pueblos indígenas y etnias ancestrales sobre sus territorios, así como la limitación a comunidades indígenas, campesinos o poblaciones rurales en cuanto al libre acceso, uso y usufructo sobre la tierra y los bosques.

Asimismo, se podría desembocar en procesos de desalojos masivos de poblaciones humanas o en retrocesos de las conquistas legales en lo que respecta al reconocimiento y legalización de los territorios indígenas y etnias ancestrales, generando mayores niveles de pobreza, malestar social y conflictos políticos, así como deterioro y pérdida de la identidad territorial, histórica y cultural de las poblaciones humanas directamente involucradas o afectadas; lo cual actuaría en detrimento del ejercicio de la soberanía territorial y nacional, y reforzaría las causas estructurales de la deforestación y degradación de los bosques.

Implicaciones actuales de los esquemas de REDD-plus en Mesoamérica

En el caso de la región mesoamericana, el mercado de tierras ya se ha activado como resultado de la divulgación realizada por los países interesados en compensar sus emisiones con un mecanismo de REDD-plus, y por los agentes interesados en los beneficios derivados del comercio de carbono y actividades asociadas a dichos esquemas. Lo anterior está generando conflictos entre las organizaciones indígenas y campesinas, así como presiones sobre la tierra boscosa en varios países, particularmente sobre los pueblos y comunidades indígenas, cuyos territorios podrían llegar a constituir un 90% de los bosques del conjunto de siete países de Centroamérica. Dentro de esa dinámica ya existe descontento entre las organizaciones indígenas por el tipo de consultas que hasta la fecha se han realizado en torno a REDD-plus, las cuales han irrespetado el derecho indígena internacional relativo al consentimiento libre, previo e informado.

Enfoque de complementariedad para REDD-plus

Si se quiere reducir la deforestación y degradación de los bosques tropicales significativamente, y reforzar el potencial pleno de mitigación del cambio climático

mediante opciones de REDD, se necesitarán acciones efectivas en el marco de políticas económicas nacionales y del sector UTCUTS, para impulsar estrategias forestales nacionales que incluyan REDD-plus. Lo anterior, articulando e integrando dichos esquemas a los PANAs y a las NAMAs. Las opciones de REDD-plus no estarían encaminadas a complementar los QELROs y podrían ser financiadas mediante un fondo multilateral de cambio climático, actualmente en negociación, a través de la gama de ventanillas que podrían crearse para la adaptación, mitigación, REDD, tecnología y creación de capacidades.

Retos actuales

Más allá del rumbo que tome el tema de REDD y REDD-plus en el marco del acuerdo mundial que se estaría negociando en breve en la COP-16 y MOP-6 en Cancún, los países de la región mesoamericana deberían conocer a fondo y desde sus realidades y marcos de política, las complejidades asociadas al tema de REDD, así como las serias consecuencias mundiales y locales asociadas a las diferentes alternativas sobre la mesa de negociaciones, especialmente aquellas que conciben los esquemas de REDD como una forma de complementar los QELROs mediante esquemas de compensación de carbono.

Tanto las posiciones de negociación como las decisiones de política en materia de las estrategias y medidas de REDD-plus, deberían concebirse e implementarse en el marco de las estrategias y marcos de política nacionales ante el cambio climático, y constituirse en un mecanismo integrador y sinérgico de los PANAs y las NAMAs, en respuesta a las prioridades nacionales, fundamentadas en los principios y objetivo último de la CMNUCC.