



clima y  
deforestación

© simon rawles, amigos de la tierra

# 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

diciembre de 2009 | resumen ejecutivo

Para leer el informe completo, visite:  
[www.foei.org/es/publications/pdfs/redd-myths](http://www.foei.org/es/publications/pdfs/redd-myths)



**Amigos de  
la Tierra  
Internacional**

## resumen ejecutivo

Las negociaciones de las Naciones Unidas sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en los Países en Desarrollo (REDD, por sus siglas en inglés) están avanzando a ritmo acelerado, tanto en las mesas de negociación como en la práctica. Esto se debe en parte a las considerables sumas de dinero que están en discusión, decenas de miles de millones de dólares por año como norma. Pero muchas cuestiones esenciales quedan sin respuesta. ¿Ayudará REDD a mitigar el cambio climático o de hecho invalidará los esfuerzos realizados hasta el momento? ¿Quién se beneficiará realmente de los fondos REDD? ¿Qué impacto podría ejercer el comercio de créditos de carbono de los bosques sobre las políticas y proyectos relacionados con REDD?

Desde el punto de vista del cambio climático, la meta general es estabilizar la concentración atmosférica de CO<sub>2</sub> a un nivel lo más bajo posible. Esto se puede lograr en parte deteniendo la deforestación, responsable por aproximadamente el 18 por ciento de las emisiones de carbono a la atmósfera. Pero REDD no ha sido concebido para detener la deforestación. Un análisis detallado muestra que la propuesta de “reducir las emisiones por deforestación” es en los hechos un enfoque radicalmente diferente que podría implicar impactos negativos importantes para los pueblos, la biodiversidad e incluso para el clima.

En primer lugar, en vista de las perspectivas actuales de REDD, es perfectamente posible que se permita que la deforestación vuelva a registrar o siga ocurriendo a tasas inaceptables, con daños prolongados a la biodiversidad y el riesgo de que los bosques se precipiten en un proceso de acronecrosis. Esto se debe a que la concentración atmosférica de CO<sub>2</sub> también se puede reducir *postergando* la deforestación: incluso si las tasas de deforestación vuelven al nivel original después de un cierto período, igualmente habría un efecto beneficioso sobre las concentraciones de CO<sub>2</sub>. Esto más bien socava uno de los argumentos esenciales para promover REDD: que será beneficioso para la biodiversidad.

Además, REDD también podría ser utilizado para recompensar a quienes participan en la tala y la agricultura industrial, ignorando así a los países y comunidades con tasas de deforestación bajas. Esto se debe a que apunta principalmente a crear incentivos financieros que inducirán a los actores involucrados en la deforestación a pasar a gestionar los bosques remanentes. La mayoría de los cálculos de cuánto costará REDD se centran en las ganancias que perderán quienes participan en la deforestación. Este enfoque de “costo de oportunidad” también implica que REDD se utilizará para canalizar los fondos públicos a través de estructuras como el Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, para pagar a los contaminadores. REDD probablemente también brinde oportunidades lucrativas a quienes tienen dinero para invertir, incluso las compañías que intervienen en el financiamiento del carbono de los bosques.

Estos cálculos de costo de oportunidad, y otros que apuntan a los potenciales ingresos que se podrían generar simplemente

conservando las reservas de carbono (por ejemplo, en países con tasas de deforestación bajas) tienen otra desventaja importante. Dan la impresión de que detener completamente la deforestación podría ser prohibitivamente caro. Pero esto *solamente* pasaría si se compensara a quienes participan en la deforestación. Sería más útil centrarse en los costos de oportunidad en relación a los ingresos del Estado, los puestos de trabajo y las industrias de valor agregado. Este enfoque permitiría contar con los incentivos positivos necesarios para que los gobiernos consideren la posibilidad de cambiar sus políticas frente a la deforestación.

Otro factor de importancia crítica es que REDD también obstaculizará los esfuerzos tan necesarios por mitigar el cambio climático mientras que se base en una definición de bosques que incluye las plantaciones. Las plantaciones no son bosques. Las plantaciones de monocultivo de árboles a gran escala causan graves problemas ambientales, sociales y económicos. Además, almacenan solo el 20% del carbono que almacenan los bosques naturales intactos. Parecería entonces inconcebible que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) pueda aprobar un proyecto que permita la sustitución de bosques naturales por plantaciones. Pero es exactamente eso lo que propone REDD. Algunos países apoyan incluso un enfoque de “deforestación neta”: eso les permitiría seguir talando bosques para hacer lugar a las *commodities* agrícolas (incluso agrocombustibles) en ciertas áreas, mientras conservan los bosques y/o amplían las plantaciones en otras.

Otra preocupación esencial es que REDD podría invalidar de hecho los esfuerzos actuales de mitigación del cambio climático, si se lo financia con la venta de créditos de carbono de los bosques en los mercados internacionales regulados.

Si se lo financia con compensaciones de carbono, REDD socavaría las metas de reducción actuales y futuras acordadas por los países industrializados. Darles licencia a los países con estilos de vida intensivos respecto del carbono para que continúen consumiendo de manera inequitativa e insustentable, permitiéndoles financiar “compensaciones” de carbono más económicas en países en desarrollo, desviaría la atención y recursos críticamente importantes de las medidas para abordar el problema del consumo de combustibles fósiles y las verdaderas causas subyacentes de la deforestación.

El programa REDD también vuelve a centrar la atención en un dilema moral y legal clave: ¿a quién pertenecen los bosques, si es que son propiedad de alguien? ¿Y quién tiene derecho a vender los créditos de carbono de los bosques? Resulta evidente que en ausencia de derechos seguros de tenencia sobre la tierra, los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques no tienen garantías de recibir ninguna forma de “incentivo” o recompensa por parte de REDD por sus extensos esfuerzos de conservación de los bosques.

Ya sea en base a proyectos o con un enfoque nacional, las políticas REDD activarán una rápida expansión de las tierras designadas para los proyectos REDD. Es probable que en muchos países, los gobiernos y otros actores ignoren los derechos consuetudinarios y territoriales de los pueblos indígenas, en sus esfuerzos por

## resumen ejecutivo

continuado

proteger un recurso cada vez más valioso de la interferencia “externa”, ya sea violentamente o de otro modo. El simple hecho de que los bosques se conviertan en un producto cada vez más valioso significa que muy probablemente les sean arrebatados a los pobladores locales. Las experiencias previas con el Mecanismo de Desarrollo Limpio, los proyectos de compensación voluntaria y los programas de pago por servicios ambientales, indican que hay muy pocas razones para ser optimistas, en especial en el caso de las comunidades ya marginadas que viven en los bosques.

La mercantilización del carbono de los bosques es además inherentemente inequitativa, porque discrimina a las personas (en especial a las mujeres) que antes tenían acceso libre a los recursos del bosque necesarios para criar a sus hijos y alimentar a su familia, pero que no pueden permitirse el lujo de comprar productos del bosque o alternativos. Cualquier proyecto REDD que niegue a las comunidades locales y a los pueblos indígenas el acceso al bosque implica riesgos de producir graves impactos negativos sobre la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para los Pueblos Indígenas y las comunidades que dependen de los bosques puede resultar difícil convertirse en beneficiarios del programa REDD, incluso aunque quisieran realmente participar en esos proyectos.

En primer lugar, si no participan en la deforestación insustentable probablemente no reúnan los requisitos para recibir incentivos del programa REDD.

En segundo lugar, pueden resultar perjudicados por las incertidumbres o conflictos sobre la tenencia de la tierra (y existen menos probabilidades aún de que esos conflictos se resuelvan a su favor si aumenta el valor de los bosques).

En tercer lugar, debido a la incertidumbre asociada a los proyectos de deforestación (debido a las tormentas o los incendios forestales, por ejemplo) los administradores de los proyectos probablemente se encuentren condicionados por los riesgos y obligaciones de los proyectos. También puede ocurrir que tengan que hacerse responsables de conseguir el financiamiento inicial y asumir los costos operativos, hasta obtener su reembolso al final del período del proyecto. En cualquier caso, las organizaciones más grandes y más ricas que operan con economías de gran escala están en condiciones de enfrentar estas dificultades con mucha mayor facilidad que los pueblos indígenas y las comunidades locales, quienes por eso mismo se pueden encontrar en una mala situación para negociar ya desde el comienzo. Además de tener que enfrentar las barreras de lenguaje y contratar o buscar ayuda para abordar las complejidades técnicas que supone crear, monitorear y verificar un proyecto REDD.

Si REDD se financia a través de los mercados regulados de carbono emerge un conjunto adicional de riesgos. Muchos observadores asumen que REDD es sinónimo de comercio y compensación de carbono, pero no es el caso (por lo menos hasta ahora). Aunque el uso de los mercados para financiar REDD ha contado con el apoyo de una mayoría de los gobiernos (al menos antes de la explosión de la crisis financiera mundial), ha sido igualmente un tema polémico.

Sin embargo, el amplio espectro de riesgos que implicaría utilizar las compensaciones de carbono para financiar REDD no ha sido adecuadamente considerado. Además del problema fundamental de equiparar el carbono de los bosques al carbono fósil, este mecanismo podría:

- *mantener a REDD rehén de los caprichos de los mercados y de las actividades de los especuladores, y, en general, conducir a una forma de financiación inestable e impredecible;*
- *reducir la soberanía de los países en desarrollo sobre sus recursos naturales, priorizando las decisiones de inversión centradas en maximizar las ganancias y permitiendo a los inversores extranjeros que compren la totalidad de los “servicios” de los bosques;*
- *permitir a los países industrializados más ricos seguir contaminando y desviar recursos y atención de las medidas que podrían abordar las reales causas subyacentes de la deforestación;*
- *promover una mentalidad de “protección armada de los bosques” que podría llevar al desplazamiento de millones de personas que dependen de los bosques, incluso mediante el uso de la fuerza;*
- *facilitar la corrupción y la mala gobernanza en países con bosques tropicales, debido a las grandes sumas de dinero propuestas y a la naturaleza compleja del mecanismo financiero que probablemente se utilice;*
- *priorizar las medidas de “menor costo”, que aumentan las probabilidades de actividades ambiental y socialmente nocivas y transferirle a las comunidades locales los pasivos ambientales y sociales de los proyectos malogrados;*
- *inundar los mercados de carbono, reduciendo el precio del carbono y de esa forma paralizar otros programas de mitigación del cambio climático;*
- *que la mayor parte del financiamiento se canalice hacia países como Brasil e Indonesia, que tienen tasas altas de forestación y grandes superficies de cobertura boscosa;*
- *ser tan complejo y tener costos de transacción tan altos que solo las compañías más grandes que operan con economías de escala estén en condiciones de participar.*

Además de las preocupaciones sobre la financiación, hace mucho que se sabe que existen problemas metodológicos asociados a los proyectos de deforestación. Si bien han mejorado técnicamente (en especial con la tecnología de imagen satelital), la mayoría de estos problemas y riesgos asociados siguen vigentes, lo que significa que REDD podría fracasar incluso aunque se recaudaran y distribuyeran las importantes sumas de dinero que están en discusión.

Un problema que persiste es si REDD puede hacer frente a la problemática de las “fugas”. Un enfoque centrado en proyectos, por ejemplo, podría significar que las actividades de deforestación simplemente se trasladen a otra región en el mismo país

## resumen ejecutivo

continuado

(dependiendo de las causas específicas de la deforestación en ese país). Una solución obvia a este problema es centrar los esfuerzos en una perspectiva nacional y promover la participación de tantos países como sea posible. Incluso así, sigue planteada la cuestión sobre una posible “fuga” desde los bosques tropicales a los bosques boreales y templados. En última instancia la única solución real es eliminar las causas subyacentes de la deforestación.

Medir la degradación es otro tema problemático, pero importante. Si REDD no incluye la degradación, se perderán grandes cantidades de carbono sin que el sistema lo reconozca. En algunos países, como los de la Cuenca del Congo, las pérdidas por degradación tienden a ser mucho mayores que las producidas por la deforestación. Sin embargo, el hecho de que posiblemente los datos de la degradación sean menos confiables (y más caros de adquirir) probablemente desaliente a los inversores en fondos de carbono, lo que puede significar que los negociadores elijan excluir la degradación para favorecer el comercio de carbono. Este dilema parece ser un argumento práctico aún más convincente para preferir la financiación pública a la privada.

En conclusión, los esfuerzos por reducir las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación, que se están discutiendo en las negociaciones pos-2012, deben ser reemplazados por un mecanismo que detenga la deforestación. Los gobiernos ya se han comprometido en ese sentido en la Convención sobre el Cambio Climático y en otros acuerdos como el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Los esfuerzos para alcanzar esta meta deben fundarse en un enfoque ecosistémico y de justicia climática, así como de respeto de los derechos y el papel de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. Los gobiernos deben enfrentar directamente las causas subyacentes de la deforestación, encarando a los promotores de la demanda en los países importadores, y resolviendo los problemas de gobernanza, pobreza y tenencia de la tierra en los países con bosques. Es particularmente importante que detener la deforestación sea considerado más que un simple ejercicio de conteo de carbono; y que a las plantaciones no se las incluya en la ecuación.

En la medida en que se necesiten fondos para detener la deforestación, los mismos deben invertirse en programas e infraestructura nacional que apoye directamente formas de conservación alternativas, la gestión sustentable, la regeneración natural y la restauración de los ecosistemas, tales como el manejo comunitario de los bosques.

La financiación, sea cual sea la fuente, debería resolver las necesidades de los países en desarrollo pero no debería aumentar directamente el valor financiero de los bosques. Los fondos que reciban los gobiernos podrían estar condicionados a compromisos nacionales de frenar progresivamente la deforestación comercial y reestructurar las industrias maderera y de celulosa y papel, posiblemente en un período de varios años.

Es importante tener en mente que la financiación no es todo. Hay otras opciones importantes y relativamente baratas que podrían ayudar a evitar la deforestación, entre ellas las moratorias y prohibiciones de deforestación, y un fondo global y conocimientos técnicos para la lucha contra los incendios forestales, para ayudar a los países que no están en condiciones de prevenir o detener los incendios.

Podría también ser útil centrarse en el desarrollo de fondos de transición que ayuden a los países en vías de desarrollo a compensar los ingresos fiscales, los puestos de trabajo y las industrias de valor agregado que se perderían. Este enfoque podría proporcionar los incentivos positivos necesarios para que los gobiernos consideren la posibilidad de cambiar sus políticas relativas a la deforestación, pero sería adicional a los costos asociados con abordar las causas subyacentes de la deforestación.

No se puede usar los mercados de carbono para financiar los esfuerzos para detener la deforestación: los mismos simplemente niegan los esfuerzos existentes para reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Hay fuentes alternativas de financiación que no se basan en la ayuda voluntaria ni en el comercio de carbono, como los impuestos al uso de combustibles fósiles y dar un nuevo destino a los dineros volcados a subsidiar la energía producida a partir de combustibles fósiles en los países industrializados. Esas opciones resultarían beneficiosas para todas las partes, ya que también contribuirían en sí mismas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, proporcionarían una fuente predecible de financiación para la transición.

Más aún, toda la financiación debe ser exclusivamente en base a donaciones: los préstamos concesionales implican que los países en desarrollo se vean obligados a aumentar la carga de su deuda debido al cambio climático, un problema por el cual no son responsables. No se debe permitir que el Banco Mundial ni el Fondo Global para el Medio Ambiente (mientras siga bajo la influencia inadecuada del Banco Mundial) sean quienes lideren este proceso. En su lugar se debe establecer dentro de la ONU un mecanismo de financiamiento transparente, responsable y participativo.

Las negociaciones de la CMNUCC son la última oportunidad para tomar medidas que detengan los peores excesos del cambio climático. Las propuestas REDD que se encuentran actualmente en discusión apuntan a generar ganancias para los contaminadores y no a detener el cambio climático. Las mismas deben ser reemplazadas por el compromiso de detener la deforestación de una vez y para siempre.

**Para leer el informe completo, visite:**

[www.foei.org/es/publications/pdfs/redd-myths](http://www.foei.org/es/publications/pdfs/redd-myths)

**amigos de la tierra**  
secretariado internacional

P.O. Box 19199, 1000 GD Amsterdam, Holanda  
Tel: 31 20 622 1369 Fax: 31 20 639 2181  
foei@foei.org [www.foei.org](http://www.foei.org)