



Foto: (c) J. L. Bulcao

# Dólares, esperanzas y controversias – REDD en la Amazonia

## Una guía breve de un debate complejo

Si hasta ahora la abreviatura REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) la conocían solamente personas iniciadas en las negociaciones sobre el clima, la misma entró con velocidad vertiginosa en el vocabulario de organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y grupos de base en la Amazonia. Pero en poco tiempo REDD se ha convertido también en una palabra polémica. Mientras que para algunos esta sigla «REDD» es un sinónimo de grandes esperanzas con miras a proteger los bosques y el clima, otros ven aquí el peligro de mercantilizar la naturaleza y los hábitats. Un primer efecto de REDD ya es visible: divide los movimientos sociales (no sólo) en América Latina. ¿Por qué REDD está provocando expectativas tan diferentes?

### REDD – de una idea plausible a un objeto de controversia

La deforestación causa emisiones de CO<sub>2</sub>. Según estimaciones aproximadamente del 15 al 20 por ciento de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> son una consecuencia de las deforestaciones. Desde que se publicó el informe Stern (2006), esta evidencia conocida propiamente desde hace mucho ha experimentado una nueva coyuntura. Fue a partir de este momento que la reducción de la deforestación fue considerada como la solución óptima en la política climática global. Es barata, puede ser implementada en forma relativamente rápida y no entra en conflicto de intereses con las ambiciones de crecimiento de las grandes potencias industriales emergentes,

tales como la India y China. En la conferencia sobre el clima celebrada en Bali en 2007, la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación fue una parte integrante significativa de las negociaciones oficiales sobre el clima. La abreviatura REDD nació y comenzó su rápida carrera. El itinerario aprobado de Bali engloba ya muchos conceptos bajo REDD+: la reducción de la deforestación, la conservación de los bosques, la gestión forestal sostenible y el aumento de las existencias de carbono en los bosques.

Ya en el itinerario de Bali, REDD se manifiesta como un campo de batalla: Hasta hoy no está claro, y ello da motivo para polémicas, qué es lo que habrá de resumirse bajo la sigla REDD. Este itinerario incluye la «gestión sostenible de los bosques», lo que normalmente constituye una descripción para una economía de la madera opera-

da en grandes extensiones. Los debates globales en torno a REDD se reflejan en particular en América del Sur. La región amazónica, y aquí especialmente Brasil, son las regiones más grandes del planeta cubiertas con selva tropical. Por lo tanto, el futuro de REDD depende de manera decisiva de esta región.

## Grandes expectativas

REDD ha despertado grandes expectativas, no en último lugar entre las organizaciones indígenas y no gubernamentales en Brasil. Para los partidarios de REDD se trata de una oportunidad única para crear una base económica destinada a proteger los bosques. Según Paulo Moutinho del Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), el CO<sub>2</sub> almacenado en la selva amazónica brasileña representa un valor de 500 millones de dólares estadounidenses. De ahí entonces que la protección de los bosques podría generar más valor que la transformación de los mismos en tierras de cultivo de soja y pastos para el ganado. En un artículo (Science, vol.326 Diciembre 2009), científicos de diversos países hicieron el cálculo según el cual el cese total de la deforestación en la Amazonia brasileña costaría cerca de 7 mil millones a 18 mil millones de dólares estadounidenses. Daniel Nepstad, uno de los autores del estudio, cree que no sólo es posible que REDD aporte estos recursos – sino que incluso podría ser más. «En nuestro estudio no se trató de estimar lo que el mercado aporta, porque eso podría ser mucho más (que 7-18 mil millones).»

Si cifras tales como las mencionadas están en juego, entonces REDD no puede ser comparado con los programas actuales de la cooperación internacional. Sumas de miles de millones que se gastan cada año en la protección de los bosques cambiarían realmente de manera radical las realidades sociales y económicas en la región

amazónica. También es comprensible que estas cifras susciten enormes expectativas entre los movimientos sociales en la Amazonia. Organizaciones de los pueblos indígenas de la Cuenca Amazónica (COIAB), de los recolectores de caucho (CNS), la red de grupos de base en la Amazonia (GTA) y ONG brasileñas se han unido en una movilización denominada Pro – REDD. El Forum da Amazônia Sustentável (que es coordinado por Imazon) ha pasado a ser un actor importante. Además de las organizaciones de la sociedad civil el foro incluye también empresas que son importantes para la Amazonia, tales como la empresa minera Vale y el consorcio de aluminio Alcoa. Estos actores se han pronunciado explícitamente en favor de REDD con mecanismos de mercado, provocando así un debate encarnizado.

Entretanto, se van sumando las declaraciones contra REDD con mecanismos de mercado. En Brasil se publicó en 2009 una carta abierta, la llamada Carta de Belém, que ha sido suscrita, entre otras, por ONG (como FASE, Amigos da Terra Brasil), por redes de la Amazonia (FAOR) y organizaciones de campesinos (Vía Campesina). En esta declaración, los firmantes se dirigen explícitamente contra la mercantilización y la utilización de los bosques como *commodities* (mercancías). En otros países de América del Sur se ha intensificado con participación brasileña el rechazo a los mecanismos de mercado, por lo que el Foro Social de las Américas, la Cumbre Alternativa del Clima en Cochabamba y el gobierno de Bolivia publicaron declaraciones en contra de REDD con mecanismos de mercado. Aquí se evidenció también la eficiencia del trabajo de lobby. En un comienzo, el gobierno de Bolivia estuvo abierto a cualquier tipo de financiamiento de REDD. Organizaciones indígenas de América del Sur han firmado numerosas declaraciones tanto a favor como en contra de REDD. Los frentes de estas dos posiciones –a favor y en contra– se van endureciendo cada vez más.



Foto: (c) picture-alliance / Ton Koene

Habrán de ser garantizados en todos los niveles (nacional hasta local) los derechos de los pueblos indígenas y los usuarios tradicionales.



Organizaciones como la de los recolectores de caucho se han unido para movilizar Pro-REDD.

## ¿Por qué poner esperanzas en el mercado?

El fuerte apoyo a REDD con mecanismos de mercado está obviamente relacionado con las expectativas financieras que han sido despertadas en este contexto. Sólo el mercado —así dice el credo de los defensores— podría recaudar suficientes recursos financieros para asegurar los miles de millones de dólares estadounidenses que son necesarios para la protección eficaz de los bosques. Virgilio Viana, ex ministro del medio ambiente del Estado Federado de Amazonia y activo cabildero de REDD, parte de la suposición de que un mercado internacional de CO<sub>2</sub> podría movilizar «siete mil millones de dólares estadounidenses al año hasta 2012». (<http://www.iiied.org/pubs/pdfs/17053PIIED.pdf>)

De todos modos, la facilitación de sumas tan altas depende también de la creación de un comercio internacional de emisiones donde sea posible cambiar las emisiones del norte por certificados de bosque. Los mercados voluntarios de CO<sub>2</sub> que existen en la actualidad pueden aportar solamente recursos mucho más modestos. Un mercado internacional para emisiones no depende necesariamente de un acuerdo internacional sobre el clima, sino que podría ser creado también por una ley sobre el clima aprobada en EE.UU. Tan solo las propuestas para una ley sobre el clima que se está negociando actualmente (Wexham / Markey) tendrían el potencial, según Viana, para proporcionar cada año entre 10 y 20 mil millones de dólares estadounidenses que permitirían la protección de los bosques. (<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id 65579>)

La perspectiva de lograr tales sumas de dinero tuvo una incidencia significativa en la discusión en el Brasil. En el período previo a la conferencia de Copenhague, un amplio frente que abarca desde los gobernadores de los Estados Federados amazónicos, pasando por organizaciones no gubernamentales, hasta grupos indígenas, abogó por que el propio gobierno brasileño —contrariamente a su posición actual— actúe en pro de un régimen de REDD con mecanismos de mercado.

## Escepticismo ante el mercado

Por otro lado están los críticos. Los mecanismos de mercado sólo podrán aportar sumas significativas si éstas están ligadas a una compensación (offset), lo cual significa que los agentes contaminantes del norte alcanzarían sus objetivos de reducción mediante la compra de bonos de CO<sub>2</sub> procedentes de la reducción de la deforestación en el norte. Actualmente no existe ningún mecanismo estructurado de esta manera para el comercio con bonos de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> y el comercio europeo de emisiones no permite por el momento el uso de certificados de bosque.

La fuerza explosiva de REDD en cuanto a la política de clima es evidente: la reducción no realizada en el norte se compensará con la conservación de los bosques. De esta manera no avanza la necesaria reestructuración de la economía del norte y REDD pasa a ser un mecanismo para ganar tiempo. Sin embargo, especialmente en vista del estado actual de las negociaciones sobre el clima, éste podría ser el único resultado realista a obtener a corto plazo en las próximas rondas.

Para los críticos de REDD con mecanismos de mercado, este hecho significa no sólo permitir un tráfico de indulgencias que es cuestionable, sino dar al mismo tiempo un paso hacia la mercantilización de la naturaleza. «De esta manera se iniciará una nueva etapa de la privatización de la naturaleza, que de una manera nunca antes conocida se va extender al agua, a la biodiversidad, a todo lo que a partir de ahora será denominado «servicios ambientales», afirmó el presidente boliviano Evo Morales en un comunicado.

En todo caso, REDD en su calidad de instrumento de mercado, tenderá a transformar a actores sociales en la Amazonia en oferentes de servicios. No importa qué actitud se tome frente a REDD con mecanismos de mercado, en el momento actual apenas se puede captar en toda su magnitud las consecuencias de tal transformación: Nuevas desigualdades cambiarán radicalmente la estructura social. No todos los grupos sociales disponen de bosques (= CO<sub>2</sub>), por ejemplo, los pescadores tradicionales. Tampoco va a ser posible reducir los ecosistemas amazónicos a meros bosques. Y a pesar de toda la retórica sobre la ganancia recíproca, que hace referencia al beneficio que significa REDD para la biodiversidad, en los mercados de emisiones



No todos los grupos sociales disponen de bosques (= CO<sub>2</sub>), por ejemplo, los pescadores tradicionales.



Foto: (c) picture alliance / Bildagentur-online/TIPS-Images

Si REDD, como se pensó originalmente, se vuelca particularmente en la reducción de la deforestación, los destructores actuales de los bosques serían los grandes beneficiarios de REDD, mientras los pueblos indígenas, que han conservado sus bosques, quedarían en gran parte con las manos vacías.

contará solamente el CO<sub>2</sub> medible. Pero en tal situación, los pueblos indígenas y los usuarios tradicionales del bosque serán oferentes de un servicio comerciable y tendrán que competir asimismo contra otros oferentes. Esto no va a ser posible sin caer en dependencia de consultores. En la actualidad ha aparecido ya una nueva generación de «técnicos» en la Amazonia que no tienen ninguna idea de ecología o de cuestiones sociales, pero saben calcular tanto mejor el CO<sub>2</sub>, manejar el GPS y desarrollar proyectos REDD. Nuevas palabras, tales como los cazadores de carbono, entran en el vocabulario, tratándose aquí de personas que concluyen negocios no regulados de CO<sub>2</sub> con representantes de los pueblos indígenas para un mercado voluntario.

En el Brasil, el gobierno creó el Fundo Amazônia que apoya los primeros proyectos de REDD y es financiado sobre todo por el gobierno noruego. En su código no se establecen límites claros entre bosques naturales y plantaciones y así posibilita las siguientes líneas de financiamiento:

- El fomento de sistemas forestales (sistemas forestais);
- El desarrollo y la implementación de modelos destinados a recuperar áreas protegidas, centrándose en la utilización para fines económicos.

## REDD – dudas y cuestiones sin resolver

Pero también más allá de la discusión de fondo en torno a REDD con mecanismos de mercado, hay toda una serie de cuestiones no resueltas. Muchas organizaciones no gubernamentales del ámbito internacional que no se oponen por principio a la utilización de instrumentos de mercado, ven problemas y riesgos en el proceso de negociación. La piedra de toque sigue siendo la definición del término bosque que es demasiado amplia y vaga. Hasta ahora, en las negociaciones sobre el clima vale la así llamada definición de Marrakech que define el bosque de la siguiente manera:

«El bosque es una superficie mínima de tierra de 0,5 hectáreas cubierta más de un 10 a un 30% de copas de árboles con un potencial para llegar in situ a una altura mínima de 2 - 5 metros».

Esta definición incluye expresamente las plantaciones, promoviendo así el temor de que REDD pueda ser aprovechado para transformar los bosques (degradados) en plantaciones o por lo menos para fomentar plantaciones de árboles. Esto vale particularmente para las palmas de aceite. Este temor une a los defensores de REDD quienes se preocupan por el «cómo» con aquellos que lo critican por principio.

Mucho dependerá aquí de cómo se diseñen los proyectos REDD en el futuro próximo. Existe una gran presión a fin de integrar, bajo ciertas condiciones, la repoblación forestal en un mecanismo de REDD, una presión que se hace cada vez más notoria debido a la actuación de grupos de presión muy influyentes.

## ¿Premios para deforestadores?

Un segundo problema fundamental no resuelto de REDD consiste en cómo hacer compatible la reducción de la deforestación con la conservación de los bosques. Si REDD, como se pensó originalmente, se vuelca particularmente en la reducción de la deforestación, los destructores actuales de los bosques serían los grandes beneficiarios de REDD, mientras los pueblos indígenas, que han conservado sus bosques, quedarían en gran parte con las manos vacías. Mientras tanto, incluso los partidarios de REDD han llegado a entender que un proyecto estructurado de la forma como lo está REDD, provocaría problemas sumamente graves de legitimación. En Brasil, la ONG de IPAM elaboró una propuesta en la que tanto la reducción de la deforestación como la conservación de los bosques podrían recibir certificados REDD. Pero tales propuestas no son idénticas con el resultado de las negociaciones.



Foto: (c) hbs, Annette von Schönfeld

Según estimaciones aproximadamente del 15 al 20 por ciento de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> son una consecuencia de las deforestaciones.

Prácticamente todos los actores de la sociedad civil que participan en el proceso REDD, pero también el Banco Mundial, la ONU y muchos gobiernos subrayan que REDD tiene que respetar y eventualmente fortalecer los derechos tanto de los pueblos indígenas como de los usuarios tradicionales de los bosques. No obstante, el actual proceso REDD genera dudas si tales declaraciones no son más que pura retórica.

El «free, prior und informed consent» (FPIC) – es decir, el «consentimiento libre, previo e informado» (CLPI) debe ser la base para la inclusión de los indígenas. Pero REDD no viene de la lista de reivindicaciones de los pueblos indígenas. En la Amazonia podemos observar actualmente una competencia por la aprobación o el rechazo de REDD, en la cual los usuarios indígenas y tradicionales son más bien objeto que sujeto. En los seminarios y cursos son omnipresentes las presentaciones en Power Point con las cifras inmensas que aquí también se citan. En poco tiempo se ha ido extendiendo en la región amazónica una asombrosa variedad de actividades financiadas en favor de REDD. Todas estas actividades tenían y tienen el objetivo de obtener el consentimiento para REDD. Por lo tanto, la fase actual se llama también *Readiness for REDD* (Preparación para REDD). Estos no son procesos con un resultado abierto, sino son más bien eventos de propaganda para atraer a los «beneficiarios» (stakeholders). Les falta el elemento de diálogo que también debería permitir discusiones de principios sobre REDD. Las divergencias que se observan en la actualidad son el resultado de un proceso que desde un inicio apuntaba hacia el apoyo en vez de hacer posible un amplio diálogo.

Es sintomática la crítica que presentan los pueblos indígenas de Guyana contra el acuerdo REDD que firmó su gobierno con Noruega y que prevé a través del Banco Mundial el pago de 250 millones de dólares estadounidenses para actividades de REDD. «Exigimos que todos los procedimientos oficiales para optar en favor [y en contra] de las Estrategias de Desarrollo de Bajo Carbono o REDD+... se basen en los principios establecidos de consentimiento libre, previo e informado, incluido nuestro derecho a desarrollar y tomar nuestro propio consentimiento libre, previo e informado y las normas de buena fe para las negociaciones.»

La crítica del acuerdo REDD con Guyana muestra que el proceso

actual de REDD en la Amazonia está más orientado a una aprobación rápida que a un proceso largo y paciente de consentimiento libre, previo e informado. (Más informaciones bajo: <http://www.forestpeoples.org/topics/redd-and-related-initiatives/news/2010/10/unsafeguarded-norwegian-money-redd-triggers-controv>)

Sin derechos garantizados para los pueblos indígenas y los usuarios tradicionales, REDD es una empresa llena de riesgos. Si bien los derechos de los pueblos indígenas en Brasil están ampliamente garantizados, en grandes partes de la región amazónica los títulos de propiedad no están claros o son controvertidos. ¿Cómo debe funcionar REDD bajo tales condiciones? Los primeros pronunciamientos sobre REDD hacen hincapié por lo tanto en la necesidad de aclarar el tema de la propiedad de la tierra en Amazonia. Sin embargo, esto es un proceso largo. La velocidad con la que se trabaja ahora en la Preparación para REDD no es congruente con los procesos y las decisiones complejas que implica un nuevo régimen clima-bosque.

## ¿Cómo seguir?

La alianza REDD que fue creada en mayo de 2010 deberá albergar los distintos programas bajo un mismo techo, en particular, el Forest Carbon Partnership Facility – Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial y el programa UN-REDD. Sin embargo, este proceso no ha avanzado hasta ahora a viento en popa y los Fondos Readiness prometidos fluyen muy lentamente. Entretanto, es más que cuestionable que en Cancún se vaya a dar el paso definitivo hacia una solución. Casi todas las partes parten en tanto del hecho de que va a ser un proceso largo hasta llegar al programa integral y global de REDD. Esto está en contradicción con la tendencia y la expectativa de que REDD podría convertirse en un instrumento de la política climática de rápida implementación. Lo que se ha gestado rápidamente fue un proceso nada claro de proyectos piloto, seminarios y consultas que genera su propio universo de REDD en la Amazonia.

Hasta ahora se ha ido imponiendo en gran medida la convicción de que la implementación de REDD debería llevarse a cabo en tres fases: La Preparación para REDD debe llevar a una segunda fase de programas REDD que se desarrollarían a nivel nacional y se

financiarían a través de fondos. Sólo en la tercera fase se incluiría un mercado de emisiones con compensación (offsets).

Por lo tanto, a los miles de millones de dólares estadounidenses que muchos se esperan de REDD se antepone un camino difícil. De momento, es obviamente más fácil movilizar a los donantes tradicionales, como el Banco Mundial, Naciones Unidas y algunos gobiernos (Noruega) que «al mercado». Las experiencias de Europa enseñan que el establecimiento de mercados de emisiones es un proceso complejo y largo, especialmente cuando se pretende mover mucho dinero mediante los *offsets*. Porque solamente quien está comprometido con los amplios objetivos de la reducción (caps) va a efectuar los pagos de compensación. En el presente existe más bien un entorno político complicado para tales objetivos de reducción, incluso si están diluidos por la compensación.

## Requisitos mínimos para llegar a un consenso en torno a REDD

Para los países y pueblos de la Amazonia es sin duda una idea interesante y atractiva anclar la idea básica de una compensación financiera a cambio de la conservación de los bosques en un mecanismo de financiamiento. Pero para que REDD no conduzca a una fragmentación de los grupos sociales y nuevas desigualdades económicas, tendría que cumplir los siguientes requisitos básicos:

- REDD ha de ser planeado a nivel nacional como política pública.
- Es fundamental limitarse a la reducción de la deforestación y la conservación de los bosques.

■ REDD no debe dejar ningún margen de salida para la promoción de plantaciones de árboles.

■ Habrán de ser garantizados en todos los niveles (nacional hasta local) los derechos de los pueblos indígenas y los usuarios tradicionales. El proceso de diálogo para el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) tiene que ser transparente y abierto.

Si un proyecto REDD que se orienta al mercado y que —debido a su fundamentación en las compensaciones (offsets)— es por lo menos cuestionable desde el punto de vista de la política climática, divide a los pueblos indígenas de la Amazonia y genera gran resistencia, ya es hora de que los importantes agentes dentro de este proyecto REDD (Banco Mundial, Naciones Unidas, los gobiernos del norte, grandes ONG) lo vean como un factor objetivo y lo tomen en serio.

Hay una cosa que en todo caso es cierta: En los próximos años, REDD continuará siendo un campo de controversias. La perspectiva divulgada por muchos actores de que gracias a los mecanismos de mercado van a fluir miles de millones para los pueblos indígenas, por el momento no es nada más que un deseo. Hasta que se pueda crear un comercio vinculante de emisiones con *offsets* para REDD habrá que recorrer un camino largo y complejo, un camino que hoy es completamente inseguro. Sería fatal si la atención se fijara en un mercado inexistente y si tal circunstancia influyera hoy en día en el diseño de REDD.

**Thomas Fatheuer**

Thomas Fatheuer fue director de la Fundación Heinrich Böll en la oficina de Brasil de 2003 hasta 2010. Antes trabajó en proyectos relacionados con la protección del bosque en la Amazonia. Ahora trabaja como autor y consultor en Berlín.

### La Fundación Heinrich Böll

Defender la democracia y los derechos humanos, combatir la destrucción ambiental, asegurar que todos los miembros de la sociedad tengan voz, apoyar la solución no violenta de conflictos, defender los derechos de los individuos: éstos son los objetivos que guían las acciones de la Fundación Heinrich Böll.

La fundación política verde se financia casi exclusivamente de fondos públicos y tiene oficinas en 28 países, cuatro de ellas en América Latina. En América Latina la Fundación Heinrich Böll trabaja los temas de sostenibilidad ambiental, política del clima, profundización de la democracia, justicia de género y realización de los derechos humanos.

Una de nuestras prioridades en América Latina es la política del clima, energética y de recursos naturales. Sudamérica es un continente muy rico en materias primas. Numerosos gobiernos se apoyan en la explotación y la exportación de estos recursos para desarrollar la región en el mundo globalizado. La Fundación Heinrich Böll apoya iniciativas que trabajan a favor de políticas ambientales, energéticas y de clima socialmente sostenibles. Una de nuestras metas es fomentar el desarrollo y el uso de energías renovables.

Fundación Heinrich Böll  
Oficina Regional Cono Sur  
Avenida Francisco Bilbao 882,  
Providencia  
Santiago de Chile, Chile  
T +56.2.584 01 27  
E info@boell.cl  
W www.boell.cl

Fundación Heinrich Böll  
Oficina Regional México, Centroamérica  
y el Caribe (México)  
Calle José Alvarado No. 12,  
Col. Roma Norte  
CP 06700 México, D.F., México  
T/F +52.55.52 64 15 14  
E asistente@boell-latinoamerica.org.mx  
W www.boell-latinoamerica.org

Fundación Heinrich Böll  
Oficina Brasil  
Rua da Gloria 190, ap. 701  
2024 1180 Rio de Janeiro – Gloria, Brasil  
T +55 21 3221 99 00  
E boell@boell.org.br  
W www.boell.org.br