



El Mecanismo REDD+

Por **Agnès Sibileau**

Profesora de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de FARN

Resumen ejecutivo

La deforestación de los bosques tropicales durante la última década del siglo pasado fue la causante de al menos el 20% del total de las emisiones de carbono a la atmósfera. Por esta razón y en conexión con la problemática del cambio climático, la comunidad internacional se encuentra actualmente negociando un nuevo mecanismo destinado a la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y de la degradación de los bosques existentes en países en vías de desarrollo (REDD+).

Al momento, existen grandes dudas acerca de la implementación de este mecanismo tanto en cuestiones específicas tales como el régimen legal aplicable, la línea de base que se considerará, el sistema de control y de monitoreo de emisiones, entre otros.

Si bien los países que podrían formar parte de este mecanismo se están preparando para su implementación, todavía resta un largo camino para lograr un acuerdo vinculante que permita poner en marcha este mecanismo. Sin embargo, y en este sentido, hay que celebrar los pequeños pero importantes pasos dados en la última Conferencia de las Partes que tuviera lugar en Cancún el pasado mes de diciembre.

En este artículo se pretende reflexionar sobre algunas cuestiones claves que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de pensar en la puesta en práctica de REDD+.

I. Introducción

La deforestación de los bosques tropicales durante la última década del siglo pasado fue la causante de al menos el 20% del total de las emisiones de carbono a la atmósfera¹, situación que ha puesto de relevancia la necesidad de buscar alternativas que permitan contrarrestar el aumento de estas emisiones.

En esta línea, y en el marco del futuro régimen internacional de cambio climático, se encuentra actualmente en negociación un nuevo mecanismo destinado a la reducción de emisiones provenientes de la deforestación de los bosques existentes en países en vías de desarrollo (REDD+).

Hasta el presente, a los bosques se los ha valorado más por su madera que por su función ecológica. En este sentido, el mecanismo REDD+ persigue un cambio de visión al respecto tratando de que se reconozca la contribución que los bosques realizan al sistema climático global. Por medio de este mecanismo se intentará compensar a los gobiernos, a las comunidades, a las empresas y/o a los individuos, entre otros, por realizar acciones que reduzcan, tomando un determinado nivel de referencia, las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación.

Aún existen muchas incógnitas acerca de la formulación e implementación de este mecanismo debido a que la cuantificación de la reducción de emisiones de carbono presenta no sólo un enorme desafío matemático sino también un desafío conceptual a la hora de su regulación.

El éxito de REDD+ también dependerá claramente de factores relacionados con la gobernanza local. Cuestiones claves como seguridad jurídica, regularización de la tenencia de tierras, participación de todos los actores involucrados, transparencia en la distribución de los beneficios, capacidad local para hacer frente a los retos legales e institucionales, derogación de incentivos fiscales para actividades contrarias a la conservación de los bosques, entre otras, deberán lograrse en cada uno de los países implicados.

En este artículo se pretende reflexionar sobre algunas cuestiones claves que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de pensar en la puesta en práctica de REDD+.

¹ Stern, N.,(2007) Stern Review: La Economía del Cambio Climático. Ver: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf

II. Un poco de historia

El reconocimiento del rol crucial de los bosques en el cambio climático nunca estuvo fuera de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del Protocolo de Kyoto (PK). Prueba de ello es el texto del Preámbulo de la Convención que en su párrafo cuarto esgrime “(...)Conscientes de la función y la importancia de los sumideros y los depósitos naturales de gases de efecto invernadero para los ecosistemas terrestres y marinos”; o el Art.4 inc b) “(...) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático (...)”.

Desde que se iniciaron las negociaciones sobre cambio climático, la temática de los bosques ha sido una cuestión controversial. Esta temática se agravó aún más cuando comenzaron las negociaciones que derivaran en el Protocolo de Kyoto ya que, por un lado, hubo cierto rechazo a compensar las emisiones de dióxido de carbono provenientes de sectores “sucios” por medio de la reducción procedente de la deforestación evitada. Por otra parte, la falta de certidumbre científica, la necesidad de mediciones confiables y la “permanencia” también fueron reservas considerables.

Así, estas objeciones derivaron en que, durante la COP 7² del año 2001, sólo se incluyera dentro de los mecanismos de flexibilización del PK ³a los sectores de forestación⁴ y reforestación⁵.

² Acuerdos de Marrakesh.

³ El Protocolo de Kyoto establece tres Mecanismos de Flexibilidad para facilitar a los Países del Anexo I de la Convención (países desarrollados y con economías en transición de mercado) la consecución de sus objetivos de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero en forma mensurable, notificable y verificable. Estos mecanismos son tres: La Implementación Conjunta (IC), el Comercio de Emisiones (CE) y el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL).

⁴ Forestación (Afforestation) es la conversión, por actividad humana directa, de tierras que carecieron de bosque durante un período mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales, conforme definiciones del Anexo a la Decisión 16/CMP1.

⁵ Reforestación es la conversión, por actividad humana directa, de tierras no boscosas en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales en

De todas formas, la discusión en torno a esta cuestión no terminó allí. En efecto, 2003, en la COP 9 en Milán, se retomó la idea de reducir emisiones mediante deforestación evitada pero no fue hasta el 2005, en la COP 11 en Montreal, que se tomó la decisión de incluir la reducción de emisiones GEI mediante deforestación evitada en países en desarrollo, la cual fue denominada bajo el acrónimo de RED⁶.

Con posterioridad, sucesivas decisiones incorporaron la degradación del bosque como otra causa de las emisiones de carbono, por lo que este mecanismo pasó a ser llamado REDD.

La necesidad de un acuerdo en materia REDD volvió a pisar fuerte cuando se dio a conocer el llamado Informe Stern el cual expresa, desde un punto de vista económico, las implicancias del cambio climático⁷. En este sentido, dicho informe afirma que la reducción de la deforestación es un medio altamente rentable a los efectos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero⁸.

Por consiguiente, en la COP 13, en Bali, en el año 2007, se debatió el tema REDD y en su Plan de Acción se estipuló la necesidad de llevar a cabo: *“Enfoques políticos e incentivos positivos sobre temas relacionados a la reducción de emisiones producidas por la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, así como el rol que deberán tener la conservación, el manejo forestal sostenible y la mejora o puesta en valor de los stocks de carbono forestal en países en desarrollo”*⁹.

En esta línea, en la COP 13, el acrónimo REDD sufrió modificaciones ya que se incorporaron tres conceptos más, a saber: conservación, ma-

terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que están actualmente deforestados. En el primer período de compromiso, las actividades de reforestación se limitarán a la reforestación de terrenos carentes de bosques al 31 de diciembre de 1989, conforme definiciones del Anexo a la Decisión 16/CMP1.

⁶ A esta altura no se había tratado la temática de la degradación de los bosques, la cual se encuentra representada por la segunda letra “D” de REDD+.

⁷ Stern, N. (2007) Stern Review: La Economía del Cambio Climático. Ver: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf

⁸ Por ejemplo, según este informe, “el costo de oportunidad de la protección forestal en ocho países responsables del 70% de las emisiones procedentes del uso de las tierras podría ascender inicialmente a unos \$5.000 millones anuales”.

⁹ Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP13, Art. 1.b.iii.

nejo forestal sostenible y aumento de reservas forestales de carbono¹⁰ constituyéndose en el mecanismo actual denominado **REDD plus**. En la decisión de la COP, estos tres términos fueron introducidos en una frase distinta de la que refiere a REDD por entender que estos no se encuentran sujetos a las mismas políticas ni a los mismos incentivos positivos que se desarrollan para REDD¹¹.

III. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y las negociaciones internacionales. El estado de REDD+

Desde la Conferencia de Bali se ha tratado de acordar la definición y forma de implementación de este mecanismo para así incluirlo en un futuro acuerdo que comience a regir después del año 2012. Sin embargo, esto no se ha logrado todavía debido a la dificultad que presenta el objetivo perseguido, lo cual se viene manifestando en los fracasos de las negociaciones internacionales, situación que parece haber tenido un revés en la última COP16 en Cancún, México.

Dentro del proceso de negociación que se viene desarrollando desde Bali, el tema REDD+ se discute en tres grupos de negociación:

- 1. Organismo subsidiario de Consejería Técnica y Científica:** este organismo se enfoca en temas metodológicos que guardan relación con el primer período de compromisos del Protocolo de Kyoto. En Bonn, junio 2009, se discutió la Decisión borrador FCCC/SBSTA/2009/L.9, en la que se incluyen opciones para temas como niveles de referencia, escalas, "drivers" (causas), metodologías IPCC y otros. En la COP16, en el Anexo 2 del Acuerdo sobre REDD+¹², se le ha requerido concentrar su trabajo en temas tales como niveles de referencia, modalidades de medición, reporte y verificación, entre otras cuestiones.

¹⁰ Decisión 2/CP.13. Párr. 11.

¹¹ Fry, Ian, (2008) Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime, Blackwell Publishing Ltd. Pág. 167.

¹² http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php. Cancun Agreements: "Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention (344 kB)".

2. Grupo Especial de Trabajo sobre Futuros Compromisos de las Partes Anexo I en el Marco del Protocolo de Kyoto (GTE-PK):

Se encuentra encargado principalmente de la discusión sobre los compromisos de reducción Post Kyoto que deberán asumir los países Anexo I y la revisión de mecanismos de flexibilización.

3. Grupo Especial de Trabajo sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en el Marco de la Convención (en adelante, el "GTE-ACLP"), AWG LCA:

Se enfoca en la discusión de acciones futuras y considera la opción de incluir REDD+ en la Convención. La idea del GTE-ACLP es lograr que se incorpore un Protocolo a la CMNUCC que trate específicamente la regulación sobre REDD+. En el ámbito de este grupo de trabajo se redactó en Copenhague un documento específico sobre REDD+ con la intención de que las partes lo tomarán como una guía para el desarrollo de las acciones REDD+¹³. Las tareas de este grupo concluirían en el 15º período de sesiones pero la COP decidió prorrogar su mandato para que éste pueda continuar con sus tareas, situación que se ha repetido en la COP 16, en Cancún.

IV. 1 - REDD+ y la COP 16.

En esta última Conferencia se continuó revisando el documento ya referido que se venía trabajando en el GTE-ACLP. Si bien muchas de las cuestiones allí tratadas continúan igual, existen dos diferencias importantes, a saber: a) se reconoció que REDD+ no persigue como objetivo único la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero sino también frenar y revertir la pérdida de los bosques y b) alienta a todos los países en general a que tomen las medidas necesarias para evitar la presión del hombre sobre los bosques. De esta forma, se intenta responsabilizar también a aquellos países o actores que generan la demanda de productos asociados a las causas de deforestación (demanda de madera, soja, etc.)¹⁴.

¹³ Decisión 4/CP.15 Orientación metodológica para las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión de bosques sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

¹⁴ Kamen Austin; Florence D'Aviet and Fred Stolle (2010): "The Redd+ Decision in Cancun" <http://www.wri.org/stories/2010/12/redd-decision-cancun>

Asimismo, en Cancún se logró dar respuesta a algunos temas que no encontraban definición. Efectivamente, se estableció una guía inicial de actividades REDD+ que deberán llevarse a cabo en los países que decidan implementar este mecanismo al mismo tiempo que se decidió apoyar un mecanismo de aproximación por etapas de forma tal de colaborar con los países en desarrollo para que alcancen sus objetivos. Se determinó, además, que el rol de los países desarrollados no sólo será el de dar financiamiento sino también el de tomar medidas en contra de la deforestación.

Empero, todavía quedan temas claves sin resolver y que necesitarán ser considerados en forma previa a poder incluir este mecanismo en el marco de la CMNUCM. En esta línea, aún quedan definiciones por consensuar tales como “degradación forestal”, “manejo forestal sostenible” y “conservación”.

Por otra parte, el documento refiere la necesidad de implementar un sistema de información sobre las consecuencias sociales y económicas asociadas a la implementación de REDD+ aunque no especifica ni cómo se recopilará esa información ni para qué será usada ni con qué objetivo¹⁵.

V. Conceptos básicos que se discuten en torno a REDD+

La falta de un acuerdo vinculante que formalice este mecanismo ha llevado a que todo esté por definirse. Todavía no hay certeza sobre:

1. Régimen legal

Las propuestas existentes para un régimen legal en materia de REDD+ están divididas en dos grandes posturas: la de aquellos países que proclaman por un mecanismo de mercado y la de aquellos que prefieren uno que no lo sea. Además, entre estas dos posturas existe una intermedia que dio en llamarse “basket approach” o “aproximación flexible” por sugerir la posibilidad de que cada país, a los efectos de la implementa-

¹⁵ Ídem 14.

ción del mecanismo REDD+, pueda optar por las acciones que sean más convenientes a estos efectos.

En relación con el mecanismo de mercado, éste se basa en la creación de créditos de carbono para que sean vendidos en un mercado internacional y su producido sea utilizado para sustentar las actividades REDD+. Dentro de esta propuesta existen dos posibilidades: que el mercado sea tratado desde una perspectiva nacional o desde una sub-nacional.

En el primer caso, cada país en desarrollo debe establecer una línea de base nacional, y calcular el nivel histórico de emisiones para luego comprometerse a reducirlas por debajo de dicha línea. En efecto, se computa la reducción de emisiones y se generan créditos que luego serían vendidos en el mercado internacional de carbono. El debate que surge en este punto radica en la naturaleza jurídica de los compromisos. Para algunos estados, se debe crear un anexo al Protocolo de Kyoto mientras que, por otra parte, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) ha propuesto un sistema de objetivos sin pérdida¹⁶. Como se dijo, este punto está siendo estudiado por el **GTE-ACLP**.

En vínculo con la alternativa sub-nacional, ésta radica en el trabajo a través de proyectos REDD+, similares a los proyectos MDL que funcionan en el marco del Protocolo de Kyoto. Esta postura es adoptada, en general, por países que no poseen un control efectivo sobre su territorio lo que les genera falta de seguridad para desarrollar una línea de base nacional. A su vez, adoptar este tipo de sistema generaría la posibilidad de incorporar a Estados Unidos en los compromisos de reducción, ya que se podría crear una estructura en el marco de la CMNUCC pero fuera del Protocolo.

Con respecto a la propuesta de un mecanismo REDD+ que no sea de mercado, existen distintas opciones. Algunos países como Brasil sostienen que se debe trabajar con fondos voluntarios que sean otorgados como incentivos a los gobiernos nacionales que logren demostrar, a través de escenarios de referencia nacionales, una forma transparente y

¹⁶ En este sistema los permisos de emisión podrían venderse sólo si se llega al objetivo mínimo pautado y únicamente el exceso de créditos puede ser vendido. En caso de no llegar al objetivo establecido, no se aplica ninguna penalidad, de allí el término "no-pérdida". Grupo de trabajo III: Mitigación en el cambio Climático. Ver: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch13s13-3-3.html

creíble de reducir emisiones por deforestación evitada. Esta demostración debería realizarse en base a los resultados ex post¹⁷.

Por otra parte, otros Estados han promovido la creación de un Fondo de Carbono por la Deforestación Evitada. El dinero para este fondo puede provenir de impuestos a las Unidades de Reducción de Emisiones del Artículo 6 del Protocolo de Kyoto (Implementación Conjunta), o sobre las Unidades de Reducción de Emisiones del artículo 17 del mismo documento. Este sistema funcionaría en modo similar a las reducciones certificadas de emisiones (CERs) del MDL. Otra propuesta presentada radica en la instauración de un Fondo de Estabilización que sea financiado, por ejemplo, por un impuesto a los bienes y servicios ricos en carbono y otros instrumentos financieros.

Ya sea que se opte por la creación de un mecanismo de mercado o no, siempre hay implicancias a nivel del comercio internacional que deben ser estudiadas con detenimiento. Por ejemplo, si el mecanismo REDD+ llegara a considerarse como una especie de pago por servicios ambientales, se ha señalado que éste debería enmarcarse dentro de las normas del GATT y, por ende, de la Organización Mundial del Comercio¹⁸.

Finalmente, la "aproximación flexible" o "basket approach" de REDD+, como se señaló, entiende que cada Estado debe incluir REDD+ a través del mecanismo que más le convenga de acuerdo a su capacidad institucional y su estructura social, entre otros factores. Empero, en este sentido si se llega a crear un mercado de carbono REDD+, no va a ser muy generoso. Este seleccionará al más capaz y dejará de lado a los demás Estados en las manos de otras presiones económicas como el caso del mercado maderero. Consecuentemente, la existencia de fugas no cesará hasta que no se implemente un mecanismo REDD+ unificado a nivel internacional.

Al respecto, hay quienes entienden que el "basket approach" podría funcionar si el mecanismo de mercado no fuera parte de la ecuación ya que los fondos voluntarios se distribuirían entre acciones a nivel nacional, acciones basadas en proyectos y las otras tres acciones estipuladas en Bali: conservación, el manejo forestal sostenible y la mejora o puesta en valor de los stocks de carbono forestal.

¹⁷ Ver op.cit. 10

¹⁸ Ver apartado iii) del párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha.

2. Financiación

Tal como se adelantó, en la actualidad existe un debate respecto al tipo de aproximación que se le quiere dar a REDD+. Este debate tiene como corolario directo el modo de financiación de dichas actividades.

Hoy por hoy, el mecanismo voluntario (de no mercado) es el único que se encuentra vigente. Por consiguiente, la financiación de los proyectos REDD+ esta ligada a la cooperación internacional de un país o de alguna organización que desee invertir en ellos. Es menester señalar que hay un gran consenso a nivel internacional en aceptar que las reducciones de emisiones que son financiadas por este mecanismo, no puedan ser utilizadas para cumplir con los compromisos pautados en el Anexo I¹⁹ del PK. Estos fondos son llamados iniciativas globales de financiamiento y, en el presente, se encuentran funcionando tres:

- ▶ **UN-REDD:** Uno de ellos es el programa de las Naciones Unidas, conocido como UN-REDD (por su acrónimo en inglés). Es una iniciativa de la FAO, la UNDP y UNEP, y se puso en práctica en el 2008 con el objetivo de ayudar a los países en desarrollo a planear sus estrategias de implementación de REDD+. Este programa trabaja con nueve países piloto a los que se les entrega fondos para la puesta en marcha de las actividades de *readiness* en sus territorios y con dieciocho Estados observadores que deben aplicar su política y reciben algunos de los beneficios²⁰. Argentina se encuentra dentro de este último grupo.
- ▶ **FCPF:** Esta iniciativa recibe el nombre de FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). Se puso en práctica en junio de 2008. Se trata de una asociación compuesta por distintos Estados en la cual el Banco Mundial actúa como agente fiduciario de los fondos para Readiness y de los fondos de Carbón que otorga dicha asociación. Esta iniciativa global de financiamiento tiene como objetivo asistir a los países en desarrollo que poseen bosques tropicales y subtropicales para lograr la implementación de políticas y sistemas REDD+. Argentina ha conseguido participar de esta iniciativa y en junio de 2010 la Secretaría

¹⁹ AAVV (2009) *El Pequeño Libro de REDD+: Una guía de propuestas gubernamentales y no gubernamentales para reducir la emisiones de gases de efecto invernadero producto de la deforestación y la degradación ambiental*, GCP. Pág. 92.

²⁰ En: <http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/tabid/583/Default.aspx>, Visitada el 05 de noviembre de 2010.

de Ambiente y Desarrollo Sustentable presentó su "Estrategia Nacional REDD+", la cual se analizará más adelante.

- **Programa de Inversiones Forestales:** El FIP, por su acrónimo en inglés, es un programa específico en el marco de los "Fondos Estratégicos del Clima" (Strategic Climate Fund – SCF). El mismo ayuda a los países en desarrollo a llevar a cabo sus esfuerzos en materia de REDD+ a través de inversiones que incrementen la capacidad institucional de cada país, inversiones que fomenten la mitigación e inversiones fuera del sector forestal que tiendan a reducir la presión sobre los bosques. Este programa se encuentra sustentado por el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Europeo, el Banco de Desarrollo Interamericano y el Banco Mundial.

Desde un punto de vista temporal, el financiamiento voluntario parecería ser la primera de las etapas hacia la puesta en marcha de un mecanismo REDD+. En la actualidad, varios países en desarrollo se encuentran realizando su estrategia nacional REDD+ y llevando a cabo su debido fortalecimiento institucional. Mientras tanto, en una segunda instancia, cuando se comiencen a implementar las políticas y medidas que se planearon en las estrategias nacionales, se considera que se requerirán fondos globales de fuentes más predecibles. Una vez que los proyectos REDD vayan dando resultado será más fácil el diseño de un mercado directo de intercambio de unidades REDD y menos factible su fracaso. Este mecanismo por fases o etapas es el que ha propuesto el gobierno de Noruega en el marco de los nuevos acuerdos pos Kyoto²¹.

3. Línea de Base

En el ámbito de este mecanismo, este concepto hace alusión a cuál será el período base a tener en cuenta para la reducción de emisiones. Efectivamente, se trata de determinar la tendencia de la deforestación y degradación de bosques en un país, expresada en emisiones de GEI, que ocurriría si no se toman acciones o medidas de política. Se puede tomar un año o un grupo de años base para lo cual es necesario contar con información nacional y capacidad institucional. El período base puede

²¹ En http://www.redd-oar.org/links/executive_summary_es.pdf , Visitada el 10 de Noviembre de 2010.

establecerse a nivel nacional o en áreas subnacionales conocidas, según sean las circunstancias de un país en desarrollo.

4. Monitoreo de emisiones y absorción

La intención es determinar cómo se calculará y medirá la reducción de emisiones. El IPCC posee orientaciones de buenas prácticas para uso de suelo, cambio de uso de suelo y bosques²² (LULUCF por sus siglas en inglés) que ofrecen enfoques y metodologías adecuadas para estimar y monitorear emisiones y absorciones de GEI en REDD+. A su vez, el Organismo subsidiario de Consejería Técnica y Científica también ha realizado un informe técnico en el cual señala los posibles pasos y requisitos para el desarrollo y la implementación de sistemas de monitoreo para estimar las emisiones de la deforestación y la degradación de las tierras, evaluando el stock de carbono y de GEIs en general.²³ Probablemente, los principales desafíos para los países en desarrollo se relacionan con la completitud y exactitud de las estimaciones. Esto puede significar que muchos países en desarrollo requerirán de altos niveles de apoyo, con el fin de alcanzar los estándares de calidad requeridos en la estimación de las emisiones y absorciones de las actividades de REDD+. A pesar de que en los últimos años hubo grandes avances respecto del sistema de monitoreo realizado a través de imágenes satelitales, es sabido que estos sistemas poseen un costo de uso muy elevado para las finanzas de los países en desarrollo.

Teniendo en cuenta la intención de generar un mecanismo internacional de REDD+, probablemente sea necesario establecer un plan de transferencia de tecnologías y capacidad institucional de modo de asegurar que todos los países en desarrollo cuenten con la experiencia y la tecnología necesaria para lograr un adecuado monitoreo de emisiones. En caso de que se trate de un mecanismo de mercado, este punto debería considerarse como un pre requisito ya que, de lo contrario, la efectividad del sistema podría ser puesta en duda.

²² En http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpplulucf/gpplulucf_languages.html

²³ FCCC/TP/2009/1 31 de Mayo de 2009. Ver: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/tp/01.pdf>

5. Permanencia

El empleo de este término hace alusión a la estabilidad del carbono secuestrado. En este sentido, la reducción de emisiones proveniente del secuestro de dióxido de carbono es considerada temporaria ya que es tal, en tanto el carbono permanezca secuestrado, de lo contrario no se obtiene ningún beneficio para el cambio climático. En el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del PK este tema se abordó mediante los Certificados de Reducción de Emisiones de Carbono (CER) transitorios, de corto y largo plazo²⁴. Asimismo, las reservas (buffer) son otra forma de ofrecer un respaldo ante estas situaciones ya que éstas funcionan como una zona de compensación en caso de que haya una reducción del carbono secuestrado.

Sobre este aspecto resta decir que garantizar la reducción de emisiones por deforestación evitada resulta una ardua tarea. Por ejemplo, durante los últimos años Brasil consiguió disminuir notablemente el nivel de deforestación, sin embargo, en el 2008, a causa de un incremento en el valor de ciertas materias primas como la soja, la deforestación volvió a incrementarse²⁵.

Por esta razón, al igual que con MDL, quienes analizan REDD+ piensan en la posible implementación de créditos temporales o renovables, manejo y conservación sustentable de los bosques y en la creación de créditos de carbono bancarios como reservas en caso de riesgo, entre otros. Si bien estas alternativas pueden permitir la creación de un mercado adaptado a la no permanencia del carbono, la dificultad de abordar esta situación sigue siendo un obstáculo a la hora de pensar en una solución a largo plazo para el cambio climático.

6. Fuga

Este término hace referencia al aumento de las emisiones de GEI causadas por la deforestación y/o la degradación en lugares no controlados así como la disminución de la plantación de nuevos bosques. Las fu-

²⁴ Es decir que estos certificados poseen fecha de vencimiento y al tratarse de un período de tiempo más reducido se brinda mayor seguridad de que no se modificará la cantidad de emisiones reducidas durante su vigencia.

²⁵ Anon, "Brazil announces Record Rate of Amazon Deforestation", ABC News, 24 de Febrero de 2008. Ver: <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/01/24/2146057.htm>

gas probablemente pueden ocurrir cuando se llevan a cabo acciones de mitigación en un área y como resultado, en forma directa o indirecta, aumentan las emisiones en otra. Estas fugas pueden ocasionarse a nivel nacional o internacional. En este sentido, las dificultades que presentan radican en lograr su correcta identificación y medida.

Un caso típico de fuga se da en la industria maderera. Los esfuerzos que se llevan a cabo para reducir la deforestación y la degradación en algunos países generan el desplazamiento de la industria maderera a otros sitios. Es decir, la demanda de madera no se modifica por lo que, si un Estado limita la deforestación, ésta va a tener lugar en otro Estado que posea regulaciones más flexibles. Incluso, se estima que gran cantidad de la madera que circula en el mercado internacional es ilegal.

7. Capacidad Institucional

Este concepto introduce al debate las distintas realidades institucionales que presentan los países desarrollados y los países en desarrollo. Hace referencia a la posibilidad que tiene cada Estado de contar con la adecuada información ambiental respecto a su superficie forestal y su composición botánica, el desarrollo de la biomasa, al historial de incendios, los niveles de deforestación y degradación, entre otros, todos factores determinantes a la hora de evaluar la posibilidad de introducir actividades REDD.

8. Distribución de fondos

La distribución de los fondos es un tema fundamental para asegurarse que el dinero se dirija correctamente a financiar actividades REDD+ y no se emplee en acciones que no estén directamente vinculadas con esta temática.

Asimismo, el hecho de que existan fondos internacionales para destinar a la conservación de los bosques permite imaginar escenarios complejos en los países beneficiados. Entre estos escenarios se visualizan la posible falta de transparencia en la distribución de los fondos, una rápida delimitación de áreas sin los debidos procesos participativos de las comunidades, especulación inmobiliaria y más. Estos conflictos no

sólo amenazarán los requisitos básicos para un mecanismo REDD+, tales como la permanencia, sino también desalentarán a posibles inversores que no desearán asumir los costos de quedar asociados con situaciones nacionales tan complejas.

VI. REDD+ y tenencia de la tierra²⁶

Para poder poner en práctica proyectos REDD+ es necesario que haya seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ya que es indispensable para asegurar la permanencia del bosque y del carbono secuestrado así como para poder compensar a quien efectivamente está esforzándose por evitar la deforestación de un determinado lugar. Asimismo, estos proyectos implican costosas inversiones que necesitan un marco de seguridad para los inversores.

Empero, en los países en los que se llevarán a cabo proyectos REDD+ existe desde siempre un gran porcentaje de tierras que se encuentran ocupadas pero carecen de título. En muchos de estos países los ocupantes de estas tierras no han logrado regularizar sus situaciones dominiales debido a causas tales como: dificultad administrativa para titular tierras fiscales, problemas sucesorios, problemas de demarcación de límites, excesiva burocracia y, en el caso de las comunidades originarias, la falta de reconocimiento legal del dominio de sus tierras de origen, entre otras.

Por ello, para la implementación de proyectos REDD+ es necesario comenzar una discusión en torno a la regularización de la tenencia de tierra ya que el reconocimiento económico de los servicios ambientales prestados por los ecosistemas existentes en propiedades tanto públicas como privadas generará indefectiblemente conflictos legales y sociales.

En efecto, tal como se dijo, para la ejecución de estos proyectos hace falta comenzar con acciones destinadas a sanear estos conflictos. Probablemente, estas acciones podrían dar lugar a dos situaciones muy diferentes: la entrega de las tierras a sus ocupantes con los correspondientes requisitos jurídicos o el desalojo de los ocupantes por parte de quienes formalmente sean titulares de esas tierras.

²⁶ Por "tenencia" debe entenderse una forma general de expresar el conflicto sobre la falta de titularidad de las tierras.

Otro punto a considerar es el efecto que puede tener la posible creación, en tierras ocupadas, de áreas protegidas para REDD+, lo que eventualmente terminaría generando un desplazamiento de las comunidades residentes.

En consecuencia, resulta indispensable la regularización de las situaciones dominiales así como una clara atribución de responsabilidades entre los “usuarios” de los bosques. En este sentido, si los gobiernos no implementan políticas precisas pueden correr el riesgo de tener que lidiar con casos de corrupción, con la existencia de contratos abusivos, con casos de especulación sobre las tierras y apropiación así como de violaciones de derechos consuetudinarios y territoriales. A su vez, la falta de políticas claras y la inseguridad jurídica que ello conlleva puede generar un posible conflicto entre quienes trabajan las tierras, sus titulares y las comunidades locales al momento de aceptar o rechazar programas REDD+.

Ergo, los Estados deberían tomar medidas a nivel nacional que tiendan a resolver estos posibles conflictos. Entre las dificultades que se suelen observar, se encuentra la falta de información específica en relación con las situaciones dominiales de las tierras hecho que se agrava aún más en aquellos casos en que los registros de propiedad inmuebles están descentralizados²⁷.

Por consiguiente, si se desarrolla un mecanismo de mercado REDD+, el mismo deberá especificar claramente cómo se van a determinar los derechos de propiedad de la tierra y sus usos y se deberá establecer las provisiones legales adecuadas para una correcta protección de los derechos en general. De lo contrario, los riesgos pueden ser tal vez mayores que los beneficios.

VII. El Dióxido de Carbono: implicancias jurídicas

La problemática respecto la tenencia de la tierra es sólo una parte de la historia ya que, otro capítulo no menor radica en determinar quién es el

²⁷ Por ejemplo, en el caso argentino, los registros no son nacionales sino provinciales y como consecuencia de ello, la información no se encuentra centralizada ni posee un fácil acceso. Ver Ley 17.801 sobre Régimen de los Registros de la Propiedad Inmueble de las Provincias, Capital Federal y territorio nacional de Tierra del Fuego.

dueño del stock de carbono que produzcan los bosques. ¿Son los dueños de la tierra los dueños del carbono secuestrado? O por el contrario, ¿es el carbono un bien independiente de la propiedad del bosque?

Un adecuado marco regulatorio para la implementación de programas REDD+ debería determinar claramente quién tiene la titularidad del carbono secuestrado en los bosques por la deforestación evitada. En efecto, el dióxido de carbono puede ser estudiado como un derecho de propiedad separado o como un derecho de propiedad vinculado a la titularidad del bosque o de la tierra.

La titularidad de un recurso intangible como es el carbono plantea un desafío a los sistemas legales tradicionales de propiedad ya que, como se dijo, las opciones son amplias y poseen diversas consecuencias.

Hasta el momento la doctrina ha trabajado sobre las distintas circunstancias que podrían tener lugar según cómo se regule la materia²⁸. En este sentido, se han estudiado los distintos escenarios posibles si la titularidad del carbono fuera del dueño del bosque y los efectos que podría acarrear el considerar o no al carbono como un derecho de propiedad distinto. A su vez, también se ha analizado el panorama que podría surgir si el carbono fuera considerado un bien de dominio público.

En todos los casos, resultaría necesario llegar a una definición precisa respecto a la naturaleza jurídica del carbono secuestrado con el objetivo de prevenir posibles conflictos entre inversores y lograr poner en práctica un mecanismo REDD+.

VIII. Participación Ciudadana

Las actividades REDD+, mayormente, se llevarán a cabo en zonas de bosques tropicales en donde habitan tanto grupos originarios como comunidades locales que dependen de estos bosques. Por este motivo, existe un alto nivel de preocupación, por parte de éstas, en torno a la temática. La realidad indica que cuanto mayor sea el área que se asigne

²⁸ AAVV(2009) Legal Frameworks for REDD., IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 77. Pág. 27. Ver: http://www.iucn.org/unfccc/events/2010_cancun/publications/?uPubsID=3943

a las actividades REDD+, mayor será la cantidad y variedad de involucrados con los que las autoridades nacionales, regionales y locales deberán interactuar.

En esta línea, es necesario remarcar la importancia de la participación ciudadana. Efectivamente, se trata de un principio clave a nivel internacional en materia ambiental, que fue consagrado en 1992 en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo²⁹. Este principio involucra tres pilares interrelacionados: el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a justicia.

A su vez, la Convención sobre Diversidad Biológica ha pautado ciertas provisiones en materia de uso sostenible y participación de las comunidades que, junto con las provisiones de Río, también ha fomentado el desarrollo de legislaciones nacionales en esta materia de bosques, generando la inclusión de la temática de participación en la toma de decisiones relacionada con éstos.

La participación ciudadana contribuye a la construcción de un clima de comprensión y confianza mutua entre los interesados. Los procesos de participación podrán ayudar a identificar en forma efectiva los distintos usos de la tierra en áreas destinadas para las actividades REDD+, así como a seleccionar las distintas formas en que se pueden prevenir y resolver los posibles conflictos.

Con este objetivo, es importante contar con una regulación específica para la participación ciudadana en el sector forestal. En vínculo con esto, sería conveniente la implementación de una Guía a nivel internacional donde se pauten en forma general los mecanismos de participación relacionados con REDD+ de modo que permita la fácil adaptación de la legislación nacional³⁰.

A tal efecto, podría tomarse como ejemplo a seguir en materia REDD+, el "Protocolo sobre Acceso a los Recursos Genéticos y el Reparto Justo y Equitativo de los Beneficios resultantes de su Utilización" (Protocolo ABS por sus siglas en inglés) de la Convención sobre Diversidad Biológica.

²⁹ Ppio 10 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

³⁰ En la COP 15 hubo intenciones de crear una guía REDD+ pero no se llegó a un acuerdo. Decisión 1/CP 15.

IX. Situación Argentina frente a REDD+

En la actualidad, tal como se observó anteriormente, el único mecanismo de financiamiento de actividades REDD+ que se encuentra vigente es el voluntario. En este marco, Argentina ha logrado incorporarse al Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) que financia el Banco Mundial. Para ello, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha tenido que desarrollar un plan de estrategia nacional de REDD, llamado R-PP por sus siglas en inglés. En enero de 2010 se presentó el borrador R-PP, el cual ha recibido algunas críticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil, entre otras, y, finalmente, en junio de 2010 se entregó la Estrategia final.

La propuesta argentina realiza una descripción del estado de los bosques en el país hasta la fecha, señala las causas más relevantes de la deforestación y hace referencia a los distintos organismos que participarían en la aplicación de un mecanismo REDD+. De hecho, menciona la creación de una Unidad de Implementación de REDD+ que sería la encargada de poner en funcionamiento las actividades conforme al cronograma estipulado y al presupuesto asignado³¹.

Asimismo, es importante destacar que la estrategia argentina tiene como eje central principalmente la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (Ley 26.331- Año 2007) basando sus políticas en materia de REDD+ en la implementación de las pautas que ésta contiene. En este sentido, verbigracia, al momento de tratar el manejo de los fondos REDD+, parecería surgir del texto la intención de incorporar los fondos FCPF al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos³².

Como bien se señala en la estrategia, en el año 2006 se aprobó una ley que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente fueron ocupadas por las comunidades indígenas originarias del país con el objetivo de realizar un relevamiento

³¹ Este organismo contará con cinco coordinadores, el coordinador general y un asistente administrativo. Los mismos vendrán de diferentes sectores y ministerios para asegurar que todos los intereses y políticas nacionales se encuentren representadas. Ver: Estrategia Nacional REDD+, Pág. 8.

³² Art. 31 inciso c, Ley 26.331. ver Estrategia Nacional REDD+, Pág. 46.

técnico-jurídico catastral³³, como se ilustró con anterioridad, encaminarse hacia una adecuada regulación de las tierras que brinde la seguridad jurídica necesaria para la implementación de actividades REDD. La ley establecía un plazo de tres años para realizar el relevamiento pero, ante la falta de ejecución, tuvo que prorrogarse por tres años más, venciendo éste en el 2012.

A su vez, la estrategia final posee un capítulo sobre participación y consulta de los interesados en REDD+ por el cual se pretende fomentar la participación de los distintos sectores en la puesta en marcha de estas actividades. Sin embargo, en este sentido, una de las críticas que se le ha hecho al gobierno es que la estrategia fue redactada en inglés y hasta la fecha no se ha realizado la correspondiente traducción al español. Por consiguiente, la difusión que ha tenido ha sido escasa, siguiendo la misma suerte el debate sobre la materia.

En esta misma línea, el equipo del Banco Mundial encargado de recibir las propuestas ha señalado que el informe argentino ha mejorado notablemente desde la presentación de su borrador en enero de 2010 pero que continúa siendo impreciso en algunas áreas y mantiene ciertas inconsistencias entre el texto y los gráficos que se exponen, en particular, a la hora de referirse a la relación entre los organismos de gestión existentes y los propuestos en la estrategia³⁴.

Por su parte, México, Alemania y Nepal han sido los encargados de revisar el R-PP argentino en junio de 2010, marcando sus falencias y mejoras con relación al borrador. En este sentido, por ejemplo, han señalado que el informe argentino presenta ciertas lagunas al momento de analizar las causas de la deforestación y directamente omite el análisis sobre las causas de la degradación de las tierras. Consecuentemente, recomiendan detallar más precisamente estas cuestiones y trabajar sobre la temática de la degradación. Además, sugieren la incorporación de un mapa vinculado al uso de la tierra para lograr una mejor descripción de la situación.

Más aún, afirman que en la estrategia argentina las cuestiones sobre la tenencia de tierras y los derechos sobre el dióxido de carbono se en-

³³ Ley 26.160 – Ver Estrategia Nacional de REDD+. Pág. 90.

³⁴ (2010) Argentina R-PP Proposal summary of technical assistance provided by the Bank team. Ver: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/AR>

cuentran presentes en forma confusa ya que el escrito sólo menciona la existencia de conflictos pero no los profundiza ni explica qué significan. Incluso, aseveran que el R-PP no detalla el tiempo que se puede demorar en tramitar los títulos de propiedad de las tierras. A modo de sugerencia, estos tres Estados señalan que en la estrategia se debería incluir la información correspondiente a las anteriores políticas implementadas en materia de conservación y hacer explícitos los problemas de gobernanza que posee el país. Asimismo, se recomienda identificar puntualmente todos los desafíos y las brechas importantes para hacer frente a la implementación de REDD+³⁵.

X. Conclusión

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, es evidente que el establecimiento de un mecanismo REDD+, ya sea en el marco de la Convención Marco o del Protocolo de Kyoto, no será una tarea fácil de concretar. De todas formas, resulta auspicioso que la comunidad internacional haya comenzado a prepararse y, en este sentido, haya comprendido la necesidad de trabajar en forma conjunta en la elaboración de las condiciones necesarias para que se comience a desarrollar este mecanismo.

Efectivamente, se visualiza la decisión de abordar la puesta en marcha de este mecanismo REDD+ en forma gradual ya que, hasta que no se logre unificar a nivel internacional las distintas capacidades institucionales, llevar a cabo los inventarios forestales correspondientes y planear estrategias claras y precisas en cada uno de los países en los que este mecanismo posiblemente funcionará, no es posible pensar en la creación de un mecanismo de mercado de carbono para REDD+.

La realidad indica que es probable que los objetivos de REDD+ entren en colisión con otros usos que tienen los bosques, por esta razón, la puesta en marcha de este tipo de actividades presenta un reto para los distintos gobiernos a la hora de diseñar las políticas ambientales correspondientes.

³⁵ Review of R-PP of Argentina. Reviewers: Mexico, Alemania y Nepal. Ver: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/AR>

Asimismo, la regularización en la tenencia de la tierra es fundamental para participar en REDD+, debido a que, como se dijo, el derecho a la tierra no es sólo un concepto jurídico sino que tiene grandes implicancias sociales.

En este mismo sentido, la falta de reglas claras en materia de titularidad del carbono y de las reducciones de emisiones también puede generar inseguridad en el ejercicio de dichos derechos y, por ende, en la aplicación de este mecanismo.

En el ámbito nacional, es importante que se fomente la participación de todos los sectores involucrados para que contribuyan a definir los puntos pendientes, a maximizar los posibles beneficios de REDD+ y minimizar los posibles impactos negativos.

En particular, en la Argentina, es necesaria una fuerte decisión política en pos de lograr la plena aplicación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2007) y así evitar la deforestación. Si bien se ha avanzado en el ordenamiento territorial de los bosques y se ha reducido aproximadamente en un 60% la deforestación, sigue siendo fundamental la existencia de mayores controles efectivos para evitar los incendios forestales y las talas ilegales, entre otros.

Asimismo, todavía no se ha integrado el "Fondo para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos" establecido en la ley. Ese dinero deberá distribuirse entre las provincias que sancionen por ley provincial el Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos. El 70% de esos recursos deberá destinarse para compensar a los propietarios que realicen tareas de conservación y manejo sostenible mientras que el 30% de ese dinero apuntará a fomentar la implementación, por parte de la autoridad de aplicación, de programas de asistencia técnica y financiera como así también a fortalecer su capacidad técnica.

Finalmente, los acuerdos de Cancún han permitido instaurar una sensación de esperanza frente al rotundo fracaso de Copenhague. Ya sea porque los delegados de los países llevaban consigo una presión excesiva para salvar el proceso de negociación, ya sea porque el proceso llevado a cabo por la presidencia mexicana fue percibido como más transparente o porque China y Estados Unidos fueron más colaborativos, la cuestión es que Cancún abrió nuevamente una puerta que parecía cerrarse.

Empero, todavía queda bastante por recorrer a fin de arribar a un acuerdo vinculante que fije las metas globales para reducir las emisiones generadas por la deforestación y la degradación y que garantice la preservación de los bosques y de la biodiversidad en general, asegurando al mismo tiempo beneficios sociales para todos los actores involucrados.