



## Artículos

### Una lectura de REDD plus a partir de la evolución de sus elementos

*Joel Hernán González<sup>1</sup>*

**Abstract:** El mecanismo REDD Plus (Reducción de las Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal) constituye probablemente el intento más acabado de dar una respuesta a la problemática de los bosques desde la óptica del Cambio Climático. El mecanismo se orienta a los países en desarrollo y se originó en una iniciativa de estos. El proceso de construcción de REDD Plus llevado adelante por las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en los 10 años que transcurrieron desde su creación es un interesante foco de análisis para entender el rol que cumplen los ecosistemas boscosos en materia de Cambio Climático.

El presente artículo busca indagar la evolución del mecanismo REDD Plus desde 2007 hasta la actualidad. Para ello se revisara la progresiva construcción realizada por las Partes del Sistema de Información de Salvaguardas, el Sistema de Monitoreo de los Bosques, Los Niveles de Referencia Forestales, los Planes Nacionales y demás aspectos que constituyen los pilares fundamentales sobre los que se sustenta el mecanismo.

**Palabras clave:** REDD Plus, Cambio Climático, Bosques, Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

#### Introducción

En su lucha contra el cambio climático antropogénico, la CMNUCC viene desarrollando actividades de adaptación y de mitigación. REDD Plus busca el establecimiento de políticas y medidas para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, en este caso en el sector forestal. Lo que se busca es dar impulso a un modelo de desarrollo bajos en carbono modificando los patrones de producción de consumo desmesurado de recursos.

REDD Plus y la implementación de sus iniciativas puede ser mirada desde distintas ópticas. Por un lado, quienes comulgan con el mecanismo sostienen que este es capaz de mantener y recuperar la biodiversidad de numerosos ecosistemas y que es fundamental para los servicios

---

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Contacto: joel.h.g@hotmail.com

ecosistémicos básicos brindados por los bosques. Contribuye a su vez a mejorar la gobernanza forestal y brinda la posibilidad a las comunidades locales de participar en la toma de decisiones y mejorar su calidad de vida. En este sentido desde el PNUMA se ha expresado que “Las negociaciones internacionales y nacionales de un régimen REDD plus pueden ser la mejor oportunidad actual para facilitar la transición hacia una economía verde para la silvicultura” (PNUMA, 2011: 7).

Por otro lado, las tareas realizadas en la CMNUCC con respecto a REDD+ no se encuentran exentas de cuestionamientos por parte de actores estatales, ONG y comunidades locales. En muchos casos, estos actores han buscado enriquecer las discusiones dentro del marco que brinda REDD Plus sin alejarse de los pilares básicos del mismo. En otros casos optaron por proponer mecanismos alternativos con enfoques completamente distintos. Cuestiones como las salvaguardas y el financiamiento han emergido desde 2007 como los aspectos más criticados y ríspidos del esquema REDD Plus.

La idea de establecer un mecanismo mundial para la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo fue ganando impulso progresivamente en las deliberaciones de la CMNUCC. REDD plus buscó desde sus inicios jugar un papel clave en la adaptación y mitigación del cambio climático. La CMNUCC ha ido adoptando numerosas decisiones que han permitido proyectar su alcance global. Las Conferencias de las Partes (COP) definieron con sus decisiones un conjunto de normas y orientaciones metodológicas para su operacionalización y funcionamiento.

Desde el año 2007, las Partes de la Convención han publicado periódicamente orientaciones sobre REDD Plus, permitiendo así una evolución continua. El Plan de Acción de Bali, los Acuerdos de Cancún y el Marco de Varsovia sobre REDD Plus son hitos ineludibles en este mencionado proceso de construcción. Mediante la decisión 1/CP.16 la CMNUCC definió los requisitos clave para que los Estados puedan tanto desarrollar el mecanismo exitosamente, como acceder a los pagos basados en resultados otorgados por el mecanismo y al financiamiento *ex ante*. Los cuatro elementos son; las Estrategias Nacionales (EN) o Planes de Acción (PA), el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB), los Niveles de Referencia Forestales (NRF) y finalmente el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Se podría decir que estos cuatro elementos constituyen la columna vertebral de REDD plus.

No obstante los aportes realizados por las Partes, La evolución del mecanismo se aborda incorporando las principales críticas vertidas por quienes han mirado al mecanismo con desconfianza. Si bien no es el objetivo del presente artículo problematizar sobre todos los elementos que componen REDD Plus, resulta interesante poner sobre la mesa los puntos que generan mayores desencuentros.

## 2. Las actividades que dan origen a la sigla REDD Plus

En la COP 11, celebrada en el año 2005 en Montreal se presentó la propuesta para incluir la iniciativa de reducción de las emisiones procedentes de la deforestación (RED) en la agenda de las negociaciones sobre el clima. Durante la misma conferencia se alcanzó un acuerdo sobre las

definiciones de determinados términos importantes, tales como forestación<sup>2</sup>, reforestación<sup>3</sup> y deforestación<sup>4</sup>.

Hasta el año 2007, REDD únicamente incluía dos actividades, la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación por un lado y la reducción de emisiones procedentes de la degradación forestal por el otro. Por la primera de las actividades debe entenderse la ralentización o inversión de la conversión producida por las actividades humanas directas, para dar lugar a un incremento de la cobertura vegetal. La segunda de las actividades iniciales está relacionada con la pérdida directa de reservas forestales de carbono por actividad humana, que no obstante, no cumple los requisitos establecidos en la definición de "deforestación". Para poner en práctica la definición de degradación es necesario especificar los umbrales de pérdida de carbono y la superficie mínima afectada. En términos de variación de las reservas de carbono, la degradación representa, por lo tanto, una disminución antropogénica de las reservas, siempre y cuando el nivel de la cobertura vegetal siga superando el umbral de la definición del concepto de bosque y no se produzca un cambio en el uso de la tierra (ONU-REDD, 2015).

A partir de la 16 COP de Cancún en el año 2010 se alcanzaron los "Acuerdos de Cancún". Estos incorporaron las actividades que aportan el plus. Por un lado, se incorporó como actividad la conservación de los stocks forestales de carbón, la cual puede entenderse como la conservación de los bosques, sus reservorios de carbono y su capacidad para capturar y almacenar carbono. Por otro, se añadió el manejo sustentable de los bosques, entendido como la gestión de las áreas forestales designadas para la producción, buscando un equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ecológicos, y manteniendo o mejorando los reservorios de carbono. Finalmente la tercera actividad agregada fue el incremento de las reservas forestales de carbón, vinculada a la creación o mejora de los reservorios de carbono y su capacidad para capturar y almacenar carbono, incluyendo la recuperación de bosques degradados y la reforestación.

Las cinco actividades del programa REDD+ abarcan, de esta forma, la reducción de las emisiones, el aumento de los índices de captura de emisiones y el mantenimiento de las reservas forestales existentes.

### 3. Estrategias Nacionales y Planes de Acción para REDD+

Es importante resaltar que si bien las negociaciones sobre REDD+ se llevan a cabo en el marco de la CMNUCC, es decir a nivel global, las actividades se desarrollan e implementan a escala nacional. Si bien en la práctica el desarrollo de actividades a nivel regional o subnacional es constante "la filosofía subyacente de REDD+ sigue siendo el logro de resultados a nivel nacional y el cumplimiento de los objetivos y criterios de la CMNUCC" (Garí, 2013:sp). En este sentido se han

---

<sup>2</sup> Se definió la forestación como la conversión por actividad humana directa de tierras que carecieron de bosque durante un periodo mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales (Decisión 16/CMP.1:5).

<sup>3</sup> Se definió por reforestación a la conversión, por actividad humana directa de tierras no forestales en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que actualmente están deforestados (Decisión 16/CMP.1:5).

<sup>4</sup> Por deforestación debe entenderse la conversión, por actividad humana directa, de tierras forestales en tierras no forestales (Decisión 16/CMP.1:5).

expresado también las Partes mediante la decisión 2/CP.13 estipulando que “los enfoques subnacionales, cuando se apliquen, deberán constituir un paso hacia el desarrollo de enfoques, niveles de referencia y estimaciones nacionales”.

En este esquema, el desarrollo de las Estrategias Nacionales o Planes de Acción, adoptados en la COP 16 de Cancún, constituyen el primero de los cuatro elementos clave mencionados anteriormente.

Los textos de las decisiones adoptadas en las COP no contienen instrucciones detalladas con respecto al contenido que debe tener una Estrategia Nacional o un Plan de Acción, ni ofrecen ejemplos, esquemas o metodologías para su armado. Podríamos decir que en este sentido las Partes interesadas en vincularse con el mecanismo poseen cierta flexibilidad para diseñar y marcar los contenidos a incorporar. Tampoco existe ningún requisito que obligue a efectuar una evaluación técnica ni a obtener ningún tipo de aprobación de la CMNUCC para las EN y los PA. No obstante, los programas de soporte que ofrecen financiamiento *ex ante*, como ser ONU-REDD<sup>5</sup> y Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)<sup>6</sup> realizan numerosas evaluaciones técnicas de las EN/PA antes de poner a disposición de los países flujos de dinero.

No obstante la ausencia de indicaciones precisas, mediante los Acuerdos de Cancún se indicaron una serie de aspectos que deben ser abordados por las Partes en el desarrollo de sus EN/PA en el momento de su elaboración y aplicación. Los Estados deben dar cuenta de los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas que se enuncian en los Acuerdos de Cancún sobre REDD+ (Párrafo 72, decisión 1/CP.16).

Asimismo, se estableció que a la hora de elaborar EN/PA las 5 medidas admitidas por REDD+ deberían entre otros objetivos; contribuir a estabilizar las concentraciones de GEI; estar a cargo de los Estados; tener en cuenta las múltiples funciones de los bosques y los ecosistemas; llevarse a cabo de conformidad con las circunstancias, objetivos y prioridades nacionales, respetar la soberanía; promover la gestión sostenible de los bosques; ser compatibles con las necesidades y los objetivos nacionales de desarrollo sostenible de las partes, entre otras (párrafo 1, apéndice 1, decisión 1/CP.16).

Posteriormente a estas decisiones adoptadas en Cancún, el “Marco de Varsovia para REDD+” negociado en la COP 19, reiteró a los países la importancia de contar con una EN/PA. Mediante la decisión 11/CP.19 se solicitó a los Estados que incluyan un enlace a sus respectivas Estrategias Nacionales o planes de acción en el Centro de Información de la Plataforma Web de REDD+ de la CMNUCC para poder recibir pagos basados en resultados. Reafirmando a las EN/PA como elementos clave con el cual los Estados deben contar si desean acceder a la fase final de pagos basados en resultados.

---

<sup>5</sup>El Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD) se inició en 2008 y cuenta con el apoyo de FAO y PNUMA.

<sup>6</sup> THE FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY (FCPF) es una asociación global de gobiernos, empresas, sociedad civil, y comunidades nativas que tiene como foco la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, la conservación de los stock de carbón, el manejo sustentable de los bosques y el incremento de los stock de carbono en los países en desarrollo.

El documento de la Estrategia Nacional o el Plan de Acción pueden adoptar diversas formas entre las que podríamos mencionar; una estrategia concreta de REDD+, un documento que se integre en un marco más amplio sobre el clima o la economía verde, o simplemente podría formar parte de varias estrategias de desarrollo sectoriales y multisectoriales (ONU-REDD, 2015). Además, para incrementar el interés por el mecanismo la elaboración de los documentos puede planificarse de tal modo que esté en consonancia con otras iniciativas nacionales e internacionales relacionadas con REDD+, como ser las iniciativas de la Convención de Biodiversidad.

La cierta flexibilidad con la que cuenta el mecanismo podría responder al hecho de que REDD+ se desarrolla principalmente en países en desarrollo, los cuales se encuentran atravesados por grandes disparidades sociales, geográficas, económicas y culturales. Entre los Estados existen además profundas diferencias en cuanto a los impulsores directos e indirectos de la deforestación, por lo que un modelo único a seguir para el desarrollo de las EN/PA daría resultado tan solo en un puñado de países. Adicionalmente, cada uno de los países tiene diversos objetivos y estrategias de desarrollo, lo que dificulta aún más la tarea si lo que se desea es integrar las Estrategias Nacionales de REDD+ en marcos más amplios de acción. El diseño de las EN, si bien es llevado adelante por órganos del Estado Nacional, requiere una gran coordinación entre todos los sectores involucrados en el área forestal.

Los Estados no tienen la obligación de abordar las cinco actividades de REDD+, pueden focalizarse tan solo en una o dos de ellas, es decir, el alcance de la iniciativa es definido por los mismos Estados. A su vez, la dimensión en la que se aplicaran las acciones y medidas de REDD+ son decididas por cada país, estos pueden empezar centrándose en una región en particular. Por ejemplo, en Brasil, el alcance de la iniciativa se limitó inicialmente a la reducción de la deforestación en la Región del Amazonas.

Si bien existen excepciones, se puede decir que optar por un alcance y una dimensión acotada para el desarrollo de las iniciativas responde en mayor medida a los medios más limitados con los que cuentan los países en desarrollo. Sobre todo si se tiene en cuenta la complejidad logística que implica coordinar acciones entre múltiples niveles de gobierno, Nacional, Provincial/Estadual y Municipal. A esto se adiciona la complejidad técnica que supone la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo, sobre todo cuando se trata de degradación forestal.

#### 4. Elementos técnicos para REDD+: SNMB y NRF

El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB) constituye el segundo de los elementos obligatorios para aquellos Estados que aspiren a la fase final de REDD+, es decir, la percepción de los pagos basados en resultados.

En el contexto de REDD+, un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es un sistema que sirve para registrar y monitorear la forma en que se utiliza la tierra y para desarrollar datos que muestran los niveles de emisiones de GEIs y las eliminaciones de estos gases relacionadas con los bosques. Se busca con el Sistema evaluar en qué medida funcionan las actividades que se llevan a cabo en el marco de la iniciativa REDD+. El SNMB tiene dos funciones principales, por un lado las de Monitoreo y por otro lado las de medición, reporte y verificación (MRV) (ONU-REDD, 2015).

En este sentido, la decisión 1/CP.13 del Plan de Acción de Bali expresó que los países en desarrollo deben aplicar medidas de mitigación apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y

actividades de fomento de capacidad dando cuenta de un correcto sistema MRV. Esto se ve reforzado por el anexo de la decisión en el que las Partes establecieron que “Las estimaciones de las reducciones o aumentos de las emisiones deberían basarse en resultados y ser demostrables, transparentes y verificables, y deberían efectuarse con regularidad” (párrafo 2, anexo decisión 2/CP.13).

Por su parte la decisión 2/CP.13 alentó a las Partes a que apoyen el fomento de la capacidad, a que presten asistencia técnica, faciliten la transferencia de tecnología en pro de mejorar la recolección de datos, las estimaciones de emisiones, el monitoreo y las necesidades institucionales entre otros aspectos. Se buscó desde esta decisión que los países desarrollados colaboren con el establecimiento de los SNMB de los países que busquen aplicar acciones en el marco de REDD+.

Posteriormente en la COP 15 se brindaron las orientaciones metodológicas para el SNMB, por esto se solicitó a las Partes que utilicen la orientación y las directrices más recientes del IPCC como base para estimar las emisiones antropogénicas, la absorción antropogénica de los sumideros, las reservas forestales y los cambios en las zonas forestales. A su vez se solicitó a las partes que proporcionen estimaciones transparentes, coherentes y que reduzcan las incertidumbres. Los resultados deben estar disponibles para que puedan ser examinados por la CMNUCC, si esta así lo decide (Decisión 4/CP.15).

Este elemento técnico de REDD+ continuó evolucionando en sucesivas COP. En la COP 16 se pidió a las Partes, que son países en desarrollo y buscan adoptar medidas REDD+, que elaboren “un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques robusto y transparente para el monitoreo y reporte respecto de las medidas, con la adopción, si procede, de establecer provisionalmente un sistema sub-nacional de monitoreo y reporte, de conformidad con las circunstancias nacionales” (párrafo 71, Decisión 1/CP.16).

Dentro del Marco de Varsovia en la COP 19 se delimitaron los últimos aspectos del SNMB. Sobre todo en las cuestiones vinculadas a la metodología. Se describió la calidad de la información, la notificación y la verificación de los datos. Mediante las decisiones 11/CP.19 y 14/CP.19 se definió que los SNMB deberán basarse en los sistemas existentes, si los hubiera. Asimismo, se debe permitir la evaluación de distintos tipos de bosque al interior de un país, entre ellos los bosques naturales. Los SNMB deben ser flexibles, permitir mejoras y abordarse con un enfoque por etapas. Se decidió a su vez que los datos deben ser suministrados a la CMNUCC en los informes bienales de actualización de las Partes. Se estipuló que las partes que deseen llegar a la fase de pagos basados en resultados deben incluir un anexo técnico en su informe y seleccionar dos expertos en la materia, uno de un país desarrollado y otro del país en desarrollo.

En resumen podríamos decir que el objetivo de un SNMB es el de desarrollar estimaciones fiables sobre la cantidad de GEI tanto liberadas a la atmosfera como absorbidas de ella por los bosques de un país. Para poner un ejemplo de la complejidad de un SNMB podríamos decir que en el caso de Argentina se identifican 7 regiones forestales, entre las que se encuentran Monte, Espinal y Parque Chaqueño como las más abundantes. A cada una de estas regiones le corresponde un determinado nivel de absorción y de emisión de GEIs. A su vez, dado que si el uso de la tierra cambia con el tiempo sus emisiones también lo harán, la cuestión crucial es mantener registros precisos de la superficie dedicada a cada tipo de uso de la tierra.

Como ya se mencionó previamente, las COP establecieron el Nivel de Referencia Forestal (NRF) como el tercero de los elementos obligatorios a incorporar para los Estados que busquen alcanzar la tercera fase del mecanismo. A las Partes que deseen aplicar REDD+ en su totalidad se les exige “Un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal, o, si procede, como medida provisional, niveles subnacionales de referencia de las emisiones forestales y/o niveles subnacionales de referencia forestal, de conformidad con las circunstancias nacionales y con lo dispuesto en la decisión 4/CP.15 y en toda nueva disposición al respecto que acuerde la Conferencia de las Partes” (párrafo 71, decisión 1/CP.16).

A grandes rasgos podríamos decir que los NRF suponen las bases comparativas para la evaluación del desempeño de cada país en la implementación de las actividades previstas. Este elemento debe reflejar comparativamente la situación de las emisiones nacionales con la reducción esperada de implementarse alguna de las cinco actividades REDD+. Es decir evaluar el desempeño en la implementación de las iniciativas REDD+.

Mediante las decisiones 4/CP15 de Copenhague, la 12/CP.17 de Durban y la 13/CP.19 de Varsovia la CMNUCC estableció los aspectos principales de los NRF. Los Estados deben delimitar el área al que se refiere el NRF, demarcar el alcance de las actividades REDD+ seleccionadas y definir un concepto de “bosque” relacionado con sus circunstancias nacionales. Se solicita a los Estados que desarrollan NRF que incorporen datos históricos sobre los factores de emisión y demás aspectos.

Brasil se convirtió en junio del año 2014 en el primer país en presentar ante la CMNUCC el NRF, este estaba centrado en las emisiones provenientes de la deforestación en la región del Amazonas. Al año 2017 veinticinco países ya han desarrollado y presentado a la CMNUCC su NRF.

Tanto el SNMB como el NRF suponen elementos técnicos que aportan una gran complejidad para los Estados interesados en diseñar estrategias REDD+. Puede resultar sumamente complicado medir las emisiones procedentes de los bosques y establecer correctos niveles de referencias. Muchos países no tienen cuantificado los niveles de emisiones provenientes de la deforestación ni los posibles volúmenes de mitigación en caso de una correcta gestión forestal. Esto a su vez refuerza la dependencia de financiamiento externo e intercambio de tecnología, puesto que los países en desarrollo no poseen las herramientas necesarias para llevar adelante estas tareas de forma sólida sin recurrir a la ayuda externa.

## 5. Salvaguardas de REDD+

Las salvaguardas se ciernen como uno de los aspectos más controvertidos e interesantes de REDD+. Existen numerosas preocupaciones por parte de ONG, comunidades locales y ciertos sectores ambientalistas sobre el daño que el desarrollo de alguna actividad REDD+ puede conllevar. Si bien REDD+ tiene el potencial de generar amplios beneficios, además de la reducción de GEI, como ser la protección de los servicios ecosistémicos, la mejora en la calidad de vida de las comunidades y la conservación de la biodiversidad, puede a su vez traer aparejado riesgos para estas mismas comunidades, ecosistemas, etc.

La especulación sobre la propiedad y el precio de las tierras, la exclusión de pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la toma de decisiones, el desplazamiento de la deforestación o de la degradación forestal a otras áreas, la reversión o no sostenimiento de las actividades en el



tiempo y la sustitución de bosques naturales por plantaciones o la introducción de especies no nativas son tan solo alguna de las preocupaciones existentes.

A modo de ejemplo concreto se podría mencionar la actividad vinculada al Manejo Sostenible de los Bosques. Al respecto de la misma, Lang (2014) sostiene que a partir de experiencias como la de Congo, los donantes internacionales y el Banco Mundial ponen a disposición fondos bajo la modalidad de manejo sostenible que permite la continuación de la explotación forestal y prácticas de tala selectiva nocivas. Por su parte, Carrere (2011) critica el reemplazo de especies endémicas por árboles no nativos con un mayor rendimiento industrial que permitan la acumulación de carbono pero destruyen gran parte de la riqueza y biodiversidad local.

El enfoque top-down<sup>7</sup> y el empoderamiento de instituciones internacionales como el Banco Mundial para el otorgamiento de fondos choca con la óptica de determinadas ONG y comunidades locales. Estas últimas esgrimen que REDD+ es una amenaza que canaliza flujos monetarios hacia mercados "inestables y dudosos" fomentando la "piratería de carbono", en vez de buscar asegurar los derechos territoriales de los pueblos y promover el manejo comunitario de los bosques. Según consideran estas comunidades locales, la posesión comunitaria de la tierra y la participación en la toma de decisiones de actores locales "alienta la protección de los bosques, que no solamente reducirán las emisiones ocasionadas por la deforestación sino que llevarán a una disminución de la pobreza, y asegurarán los medios de vida y la conservación de la diversidad biológica. Únicamente así los proyectos de REDD+ pueden dejar de ser una amenaza y convertirse en una verdadera oportunidad para los pueblos indígenas" (Espinoza, Feather 2011: 7).

Previamente a la COP 16, uno de los principales cuestionamientos se vinculaba precisamente a este aspecto, es decir a la necesidad de empoderar la participación de las comunidades locales y pueblos nativos. Se cuestionaba a REDD+ el tener un enfoque estrictamente Estatal donde "se presta poca atención a los intereses de las poblaciones locales, de las comunidades más pobres y de los pueblos indígenas. Hay poca atención para fortalecer la capacidad de los verdaderos actores forestales - las comunidades locales pobres que dependen y usan estos bosques...Los donantes internacionales deben apoyar los mecanismos institucionales para asegurar que la mayor parte de los flujos internacionales de financiación relacionados con REDD+ lleguen a las comunidades locales" (Agrawal, 2010: sp).

Al poseer REDD+ un enfoque nacional, se dieron situaciones en las que los Ministerios encargados de desarrollar las EN/PA, tarea para la cual se dispone de gran flexibilidad, no convocaron a todos los actores involucrados o simplemente persiguieron intereses que llevaron a excluir la voz de sectores que dependen para su subsistencia de los espacios forestales. El caso del Amazonas peruano constituye un ejemplo de esto, donde se ha denunciado que la implementación de REDD+ está salteando la fase de preparación del mecanismo. Se ha manifestado también que las

---

<sup>7</sup> Los conceptos top-down y bottom-up hacen referencia a distintos modelos de administración. Podemos decir que en el ámbito climático internacional estos modelos son identificables con momentos y liderazgos específicos. Entre 1992 y 2009 el liderazgo europeo plasmó un enfoque top-down que puede ser observado por ejemplo en el PK donde se desarrolló un sistema solidario de reducción de emisiones con un rol relevante del mercado y de algunos actores prioritarios como Alemania y Gran Bretaña (Bueno, 2016a). El concepto bottom-up por su parte refiere a lo que cada país puede hacer y no implica compromisos obligatorios de reducción de emisiones. El mismo encontró eco principalmente en el Acuerdo de París, el cual refleja con matices este enfoque (Bueno, 2016b).



leyes nacionales sobre bosques, conservación de la vida silvestre y propiedad de la tierra del Estado peruano no cumplen con las obligaciones internacionales en materia de derechos indígenas y que las políticas contradictorias de otros sectores del gobierno, que rigen la minería, la energía, la agricultura, la infraestructura y la defensa nacional, socavan los esfuerzos por proteger los bosques a través de las iniciativas REDD+ (Espinoza, Feather 2011). Estas cuestiones denunciadas, relacionan las salvaguardas con una ineficiente, inadecuada e incoherente gobernanza en materia forestal.

La CMNUCC tomando nota de estos cuestionamientos adoptó en la COP 16 las "Salvaguardas de Cancún". Mediante la decisión 1/CP.16 se definieron las salvaguardas que deben promoverse y respaldarse al aplicarse alguna de las actividades REDD+;

- A) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- B) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- C) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- D) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- E) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo setenta de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales (teniendo en cuenta la necesidad de medios de vida sostenibles de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su interdependencia con los bosques en la mayoría de los países, que se reflejan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la celebración del Día Internacional de la Madre Tierra.);
- F) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;
- G) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones (Decisión 1/CP.16, apéndice 1, párrafo 2).

Podríamos decir que las salvaguardas de Cancún constituyeron un avance y sirvieron para disminuir parte de los temores existentes (Cirone, Galarza, 2016). Adicionalmente, el fortalecimiento del paquete de salvaguardas continuó en sucesivas COP. La decisión 12/CP.17 formalizó al Sistema de Información de Salvaguardias (SIS) como uno de los elementos principales de REDD, requerido para el acceso a los pagos basados en resultados. En la COP 19 de Varsovia se pidió a las Partes que presenten periódicamente a la CMNUCC informes relativos a la forma en la que se respetan y abordan las salvaguardas de Cancún. Estos informes deben presentarse a través de las comunicaciones nacionales. Más allá de estas decisiones la CMNUCC no ha establecido ningún

requisito que obligue a verificar o validar información sobre las salvaguardas, lo que podría ser visto como un punto débil dentro del marco de REDD+.

En la COP 20 reunida en el año 2014 en Lima , si bien no se lograron nuevos acuerdos sobre la cuestión de las salvaguardias, se lanzó el "Lima Information Hub", que funciona como base de datos que recoge los resultados obtenidos de PA, EN, SIS o NRF. Esta herramienta permitirá darle mayor transparencia y monitoreo al proceso de pagos por resultados.

Durante la COP de Paris del año 2015, 196 Partes llegaron a un compromiso sobre la información mínima que los países deberían incluir en sus resúmenes presentados a la CMNUCC. Si bien las orientaciones son mínimas y el borrador sólo "alienta firmemente" que los informes de las Partes sobre la aplicación de las salvaguardias sean integrales, coherentes, transparentes y eficaces, envía una señal clara a los países, las Partes interesadas, los donantes y los inversionistas sobre la importancia de la disponibilidad de informes que demuestren de manera creíble el resguardo de las salvaguardas (Reeve, 2015).

## 6. Financiamiento para REDD+

A nivel general, la necesidad de los países en desarrollo de recibir sumas de dinero para actividades de mitigación posee diversos fundamentos. Por un lado, la prioridad de estos países esta puesta generalmente en la erradicación de la pobreza y en el crecimiento de la economía, objetivos que, dependiendo de las estructuras productivas, en muchos casos dificultan el desarrollo de actividades de mitigación.

A su vez, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, defendido por los países en desarrollo y aceptado por los países desarrollados, es otro elemento que conduce a los Estados desarrollados a cargar con los principales costos de las acciones de mitigación y adaptación contra el cambio climático. Este principio se materializa en mayores compromisos con la reducción de emisiones y el aporte de flujos financieros para ayudar a los Estados en desarrollo a alcanzar modelos económicos sostenibles y con bajas emisiones de carbono. Dentro de este nuevo enfoque hacia el desarrollo, las acciones tendientes a la reducción de la deforestación y la degradación forestal emprendidas en el marco de REDD+ ocupan un lugar de relevancia.

La lógica de financiamiento del mecanismo está relacionada con el hecho de que las administraciones nacionales deben hacer frente a diversos gastos para el desarrollo de actividades REDD+. La puesta en marcha de elementos técnicos como SNMF o NR, la realización de inventarios nacionales de bosques, las EN/PA y la creación de capacidades vinculadas al programa suponen un considerable desafío económico. Más allá del desarrollo de los elementos mencionados, los pagos por resultados suponen el incentivo sustancial del programa y el motor del cambio hacia modelos de crecimiento bajos en carbono.

El primer paso sustancial dado por la CMNUCC en cuanto a la financiación para REDD+ estuvo dado por los Acuerdos de Copenhague alcanzados en el marco de la COP 15. Las Partes decidieron que "Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada y un mejor acceso a ella, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, para facilitar y apoyar la intensificación de la labor relativa a la mitigación, con inclusión de fondos sustanciales destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (actividades de REDD-plus), y a la adaptación, el desarrollo y la transferencia

de tecnología y el fomento de la capacidad, con el fin de reforzar la aplicación de la Convención". Es por ello que "En el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, los países desarrollados se comprometen al objetivo de movilizar conjuntamente cien mil millones de dólares de los EE.UU. anuales para el año 2020 con el fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo. Esta financiación procederá de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación. Se suministrarán nuevos recursos multilaterales para la adaptación mediante mecanismos de financiación eficaces y eficientes, con una estructura de gobernanza que permita una representación igualitaria de países desarrollados y en desarrollo" (decisión 2/CP.15 párrafo 8).

Como parte del mismo acuerdo se dio el puntapié inicial de la creación del Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) con el objetivo de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en desarrollo relacionadas con la mitigación, incluidas las actividades de REDD+, y la adaptación, el fomento de la capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología (decisión 2/CP.15 párrafo 10).

En este sentido, podríamos decir que el Acuerdo de Copenhague y los Acuerdos de Cancún alentaron a los países desarrollados a hacer algunos compromisos financieros sustanciales iniciales para apoyar a los países en desarrollo a mitigar y adaptarse al cambio climático. No obstante, los flujos económicos están a merced de los vaivenes económicos mundiales por lo que el impulso político detrás de REDD+ se desaceleró por la crisis económica mundial que redujo el apetito político por el gasto internacional en los países desarrollados. Debido a esto, las nuevas promesas económicas han sido más pequeñas y más lentas para manifestarse (Norman y Nakhouda, 2015).

Luego de la COP 15, en Varsovia, mediante la decisión 9/CP.19 se hizo hincapié en el hecho de que la financiación podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales. La cuestión de las fuentes es muy relevante dado que la postura del G77 más China en financiamiento ha sido que para cumplir con lo acordado en la Convención, las fuentes deben ser públicas y que las fuentes privadas pueden ser adicionales. Sin embargo, los países desarrollados insisten en que las fuentes deben ser, en mayor medida, privadas.

Los flujos monetarios ofrecidos a los países en el marco de REDD+ adoptan la forma tanto de fondos como de financiamiento. Es de destacarse que se puede acceder a fondos y financiamiento no solo para el desarrollo y la plena implementación de las actividades de REDD+ sino también para la implementación de pruebas piloto.

Los Estados pueden acceder a los fondos disponibles para REDD+ *ex ante* o *ex post*. Para diciembre de 2014, el cuarenta y dos por ciento del total de las financiaciones bilaterales y multilaterales de REDD+ estaba representada por los pagos basados en resultados. Esto sugiere que al menos el cincuenta y ocho por ciento de las finanzas ha sido canalizado *ex ante* en forma de donaciones para actividades de preparación que no están específicamente relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (Norman y Nakhouda, 2015). Estas actividades de preparación, si bien no están específicamente relacionadas con la reducción de emisiones, constituyen la base fundamental sobre la que se asienta el mecanismo. El aumento de las capacidades, el diseño de las EA/PA y la construcción de los elementos técnicos son claros ejemplos de esto.

En cuanto a la composición de los fondos disponibles, siguiendo a Norman y Nakhooda (2015) podríamos decir que más del 89% de los fondos para REDD+ provienen del sector público, tanto de canales bilaterales como multilaterales. En cuanto a los bilaterales podríamos mencionar a Noruega, EEUU, Alemania y Japón como los principales donantes. Por su parte Brasil e Indonesia concentran más de un treinta y cinco por ciento del total económico asignado (Op Cit). Este acceso a financiamiento permite a los países elevar las expectativas de reducción de emisiones en el sector forestal. Por ejemplo, Indonesia se comprometió a reducir las emisiones de GEI un 26% con sus propios recursos y un 41% con soporte internacional (Kartodihardjo, et al, 2015).

En cuanto a los canales multilaterales podemos hablar de 6 fondos principales que concentran el flujo monetario destinado a las actividades REDD+. Estos son el programa ONU-REDD, Fondo de Carbono (FCPF), el Programa de Inversión en los Bosques (FIP), el Fondo Amazónico, el Fondo de la Cuenca del Congo y la Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles del Fondo del Biocarbono (ISFL).

Si bien desde el sector público existen numerosos fondos y países aportantes, en determinados casos los montos disponibles no llegan a cubrir los pagos basados en resultados. Esto se produce debido a que la reducción de las emisiones supera ampliamente la financiación disponible. Tal es el caso del Fondo del Amazonas, donde el NRF se basó en la deforestación histórica del periodo 1996-2005 y debido al rápido nivel de reducción de la deforestación entre 2004-2009 Brasil debería haber recibido créditos por 2000 millones al año, una cantidad diez veces mayor al monto percibido (Angelsen, 2013).

El hecho de que los actores privados solo supongan 11% del aporte económico para las actividades de REDD+ muestra que aún el sector privado no se ha involucrado activamente en el programa. Esto podría deberse a la ausencia de un mercado de carbono que resulte atractivo al sector. La conservación de los bosques está actualmente excluida del MDL del PK y los créditos de compensación derivados de la silvicultura y el cambio en el uso de la tierra están excluidos de EU Emissions Trading System (EU ETS)<sup>8</sup>. Si bien algunos pocos como el Mercado de Carbono de California incluyen entre sus opciones créditos REDD+, la inexistencia de un mercado de carbono específico para el mecanismo así como la exclusión de la deforestación y degradación de los mercados existentes supone un desincentivo de relevancia para los actores privados.

La explicación quizá se encuentre en los fuertes cuestionamientos hacia los mercados de carbono y al pobre desempeño del MDL del PK. Además existen temores de que los créditos de REDD+ no representen reducciones reales o estén inflados por problemas respecto a su MRV. Además, se esgrime que el diseño de un mercado de carbono para REDD+ sólo cambiaría las obligaciones de reducción de emisiones de un país a otro y no permitiría los recortes de emisiones requeridos para el calentamiento global por debajo de los dos grados (Carbon Market Watch, 2013).

---

<sup>8</sup> Siguiendo a Bueno (2014) podemos decir que a partir de la creación del Mercado de Carbono Europeo (ETS) muchas de las normas comunitarias relacionadas al cambio climático se centraron en el mercado. La Directiva 2004/101 vinculó el ETS con los mecanismos de flexibilidad establecidos en el Protocolo de Kyoto con el objetivo de entrar en vigor para el año 2005. El ETS tuvo un papel sumamente relevante en la reducción de las emisiones de GEIs al menor costo posible y en el menor tiempo para cumplir los compromisos internacionales asumidos. No obstante no todos los sectores forman parte del ETS.

En el Acuerdo de París se hace referencia a la posibilidad de que las "Partes puedan optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental" (Acuerdo de París, art 6, inc. 1). Por medio de esta cooperación se generarán reducciones de emisiones que podrá utilizar otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional. El acuerdo establece la necesidad de evitar el doble cómputo de estas emisiones estableciendo una robusta contabilidad, estipula que las reducciones de las emisiones que se generen "no deberán utilizarse para demostrar el cumplimiento de la contribución determinada a nivel nacional de la Parte de acogida, si otra Parte las utiliza para demostrar el cumplimiento de su propia contribución determinada a nivel nacional" (Acuerdo de París, art 6, inc. 5). Sin embargo las cuestiones técnicas y de procedimientos no han sido determinadas aun por las Partes por lo que el mecanismo de mercado de carbono estipulado en el acuerdo no está aún en funcionamiento.

No obstante los avances logrados en Acuerdo de París, las estrategias para incrementar el interés por parte de los actores privados hacia REDD+ suponen un aspecto aún sin resolverse. "Aún no queda completamente claro cómo el sector privado podrá participar para apalancar y diversificar la financiación relacionada con REDD+. De hecho, algunos especialistas en la materia consideran que a partir del Acuerdo de París REDD+ se perfila como una política eminentemente pública y de nivel nacional" (Cirone y Galarza, 2016: 5). Quizá optar por una política de fondos públicos bilaterales y multilaterales sea lo más adecuado y menos controvertido dado que desde determinados sectores es muy discutida la postura de REDD+, el cual es visto como otro mecanismo de mercado. Esto se refleja en el pensar de numerosos referentes de comunidades nativas como ser Pizango Chota, Presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana el cual expresó que "Como dice la palabra "REDD", el mundo tiene que reducir la deforestación y degradación; pero de otra forma, sin mezclar la naturaleza con las ganancias de los capitales; sin someter la Vida a los negocios de la bolsa de valores y sin ignorar las verdaderas causas de la deforestación. Los Pueblos Indígenas durante milenios conservamos un planeta vivo, y los países industriales lo han recalentado apenas en cien años en nombre de ese confuso "desarrollo"..." (Espinoza Llanos et al, 2011: 4).

A pesar de las decisiones adoptadas en las mencionadas COP, y los aportes realizados por Estados y Organizaciones Multilaterales, la cuestión del financiamiento y los enfoques de mercado y no mercado suponen un punto de suma rispidez y disenso. En la práctica, los interrogantes sobre las cuestiones de financiamiento son numerosos y se encuentran todavía en discusión al interior de la CMNUCC. ¿Cuáles son las mejores alternativas económicas existentes? ¿Qué mecanismos deberían establecerse para proporcionar incentivos y canalizar los fondos? ¿Cómo controlar la utilización eficaz del dinero? ¿Cómo valorar los servicios prestados por elementos naturales tan complejos como los bosques? ¿Es correcto adoptar una visión de mercado, valuando ecosistemas que poseen un rol espiritual y cultural clave para millones de personas? Es en este punto donde la gobernanza climática en el área forestal alcanza uno de sus mayores focos de tensión. El financiamiento constituye sin ningún lugar a dudas uno de los pilares básicos de REDD+. La supervivencia no solo del mecanismo sino de la cuestión forestal como parte de la mitigación del cambio climático depende del sostenimiento de flujos económicos adecuados y continuos.

## 7. Sistema de Asignación de Incentivos (SIS) y reparto de beneficios

La cuestión del financiamiento se encuentra fuertemente ligada a la del reparto de beneficios provenientes de los pagos basados en resultados. El desarrollo de actividades forestales responsables y su consiguiente compensación económica plantea la dificultad de una correcta distribución. Es necesario encontrar un equilibrio entre eficacia, eficiencia y equidad. ¿Cómo identificar correctamente los actores que deben percibir los beneficios?, ¿Qué pasa con las comunidades nativas cuyo modo de vida se basa en los bosques?

Se requiere para responder a estas incógnitas instituciones transparentes y el armado de profundas redes de gobernanza donde todos los actores hagan sacrificios, pero a su vez perciban los beneficios ligados a los rendimientos resultantes. A su vez, debe resguardarse que quienes hagan más sacrificios no sean las poblaciones más vulnerables. Sin una mínima equidad en la distribución de los beneficios, los sectores involucrados podrían no tener el suficiente interés para cooperar con el estado en el desarrollo y la ejecución de los planes de acción.

El rol de los actores Estatales, en este sentido, es fundamental. En numerosas situaciones podría ocurrir que los incentivos provenientes del desarrollo de las actividades REDD+ no terminen de compensar los costos de la implementación del programa o los beneficios económicos inmediatos obtenidos por los actores si estos, en vez de desarrollar actividades REDD+, hubieran perseguido el modelo de negocio tradicional o *business as usual*. Esta idea va asociada a un elemento importante que suele ser dejado de lado. Los diferentes Estados y el sistema económico no suelen dar un precio al carbono forestal ni a los servicios ecosistémicos. A modo de ejemplo podríamos preguntarnos qué pasaría si en Argentina los productos provenientes de la expansión de la frontera agropecuaria sobre zonas boscosas fueran cargados impositivamente por los servicios ecosistémicos que se pierden con la deforestación. Las funciones de regulación del agua que desempeñan los bosques son invaluable, por lo que es de suponer que el precio de la soja sería bastante más elevado y su producción en zonas boscosas de las yungas o bosque chaqueño muy poco rentable.

Es necesario destacar que en las sucesivas COP, las Partes no han ofrecido orientaciones ni impuesto a los países requisito alguno en cuanto al diseño y la implementación de un SAI. Nada obliga a las Partes a utilizar la financiación, los fondos o los pagos basados en resultados para proporcionar incentivos a los actores directamente interesados. Esto si bien puede deberse al carácter nacional del mecanismo, el cual se mueve en todo momento dentro del respeto por la soberanía estatal, involucra cierto componente de inestabilidad.

En este sentido, Díaz, Hamilton y Johnson (2011) consideran que mientras muchos proyectos están obteniendo el consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones locales y ayudando a estas poblaciones a obtener derechos de tenencia, los beneficios materiales en términos de empleo e ingresos han sido modestos. Por ello, los autores entienden que para aquellos proyectos que interactúan con múltiples poblaciones, el grado de participación y los efectos sobre el acceso a los bosques suelen ser desiguales.

Esta desigualdad en los beneficios desprendidos de REDD+ podría deberse a una incorrecta gobernanza forestal. Del armado de las redes de actores es de donde se desprende una de las mayores complejidades a las que se debe hacer frente desde el mecanismo. Los dispositivos institucionales que coordinan la implementación de los programas entre los distintos niveles y agencias gubernamentales deben estar lo suficientemente aceptados. La coordinación entre los

ministerios, los gobiernos provinciales, municipales y las comunidades locales supone uno de los mayores retos.

La descoordinación y desconfianza entre los distintos niveles de gobierno en muchos países se hace visible para diversos autores. Josep Garí (2013) ha observado que los proyectos piloto a nivel local o regional para REDD+ evidencian una mala conexión con procesos de políticas a nivel nacional. En numerosos casos estos proyectos son exitosos a pesar del descredito de los gobiernos nacionales por el programa. Advierte que esta desconexión entre los distintos niveles del Estado puede socavar la aspiración del mecanismo REDD+ entre otras cosas para mejorar la conservación de los bosques y mejorar los medios de vida locales.

Si bien, como se dijo previamente, las COP no han establecido orientaciones específicas para el diseño de un SAI, en consonancia con el programa ONU-REDD podríamos decir que para su diseño los países deberían respetar las Salvaguardas de Cancún, especialmente las que hacen referencia al asegurar la participación plena y efectiva de todas las partes interesadas pertinentes al mecanismo. Fomentar la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional. Generar respeto por los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales.

El Acuerdo de Paris en este sentido en su artículo 5.2 reafirma la importancia de “incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono”. Siguiendo a Cirone y Galarza (2016) podríamos decir que en este punto la CMNUCC ha incluido en cierta forma el reclamo de países en desarrollo, ONG y organizaciones indígenas buscando enfatizar el potencial de REDD+ para generar “co-beneficios” como ser la mejora de la gobernanza forestal, la seguridad jurídica en los derechos de tierras y la promoción de los mecanismos de consulta previa, libre e informada.

## Conclusiones

Como se ha dado cuenta en el presente artículo REDD+ ha ido evolucionando progresivamente. Comenzó como un enfoque con eje en la deforestación para luego ampliar su óptica hacia la degradación, reforestación, conservación e incremento de los stocks de carbono. Incorporo a su vez salvaguardas buscando resguardar los actores y ecosistemas que podrían sufrir efectos colaterales mediante su aplicación. El respeto por los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, el resguardo de los ecosistemas, la preocupación por los riesgos de reversión y desplazamiento de la deforestación han sido importantes elementos incorporados con la idea de limitar posibles daños.

La CMNUCC ha dotado al mecanismo de diversos elementos para permitir una contribución a la mitigación del cambio climático. El SNMB, el establecimiento de NRF y el diseño de las EN/PA son las herramientas mediante las cuales se han levantado los cimientos de REDD+.

Se ha provisto financiamiento a través de fondos y distintas fuentes, tanto de carácter público como privado, bilateral y multilateral. Se han creado a estos efectos fondos y programas de respaldo para que los Estados en desarrollo puedan implementar exitosamente las actividades REDD+. Sin embargo, algunas Partes sostienen que los fondos no son suficientes y que las condiciones del acceso son complejas. Esto a su vez, nos acerca a la necesidad de construir capacidades para poder desarrollar proyectos, aspecto que se aplica a todo el financiamiento climático y no solo a REDD.



Los fondos para proyectos, muchas veces, no son suficientes, los pagos basados en resultados no llegan a cubrir, en determinadas situaciones, los progresos realizados por algunos proyectos. Las complejidades y el tamaño del sector forestal exceden largamente los recursos disponibles. A su vez, el mecanismo no luce aún lo suficientemente atractivo para los actores privados. Resta por verse si los aportes del Acuerdo de París, en cuanto al mecanismo de cooperación voluntaria, suman ese plus de implementación necesario.

La inexistencia de exigencias sobre un Sistema de Asignación de Incentivos podría constituir otra debilidad en tanto que deja a los Estados la puerta abierta a no compensar correctamente a numerosos actores para los cuales la conservación de los bosques es un aspecto relevante. La ausencia de un SAI parece un elemento a sacrificar en pro del enfoque nacional y flexible que deja librada numerosas cuestiones a la construcción de una gobernanza forestal nacional por parte de los Estados.

No obstante los aspectos mencionados a lo largo del artículo, REDD+ supone el enfoque más acabado hasta la fecha para abordar la cuestión forestal desde la óptica del cambio climático. El mecanismo es parte de un proceso extenso y arduo de construcción y reconstrucción de posiciones realizada por las Partes, así como por múltiples actores que sin ser parte de la CMNUCC influyen sus decisiones. En este sentido, son considerables las herramientas que brinda el mecanismo y numerosos los desafíos a los que se les debe hacer frente para lograr responder de forma integral y eficaz a las problemáticas que se desprenden del vínculo entre los bosques y el cambio climático.

## Bibliografía:

- ANGELSEN, Arild. (2013). REDD+ as performance-based aid: general lessons and bilateral agreements of Norway (No. 2013/135). WIDER Working Paper. Recuperado de <<https://www.econstor.eu/handle/10419/93710>>. Consultado mayo 2018.
- AGRAWAL, Arun . (2010). Seeing REDD over forest peoples. BBC. Recuperado de <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8660845.stm>>. Consultado junio 2017.
- CARBON MARKET WATCH. (2013). What finance for REDD+? Recuperado de <<http://carbonmarketwatch.org/what-finance-for-redd/>>. Consultado junio 2018.
- Carrere, R. (2011). Una visión crítica de REED. Cambio climático y justicia ambiental. Una introducción. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales (ILSA), Bogotá, 229-241.
- Chris Lang. (2014). REDD+ y el mito del 'Manejo Sostenible de los Bosques. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Disponible online en <<https://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/seccion1/redd-y-el-mito-del-manejo-sostenible-de-los-bosques/>>. Consultado julio 2018.
- CIRONE Mariano, GALARZA César. (2016). Avances de REDD+ en la COP 21 de París. Flacso, Policy Brief N° 1. Recuperado de <<http://www.ambienteycomercio.org/wp-content/uploads/2016/05/Cirone-GalarzaREDD-en-el-Acuerdo-de-Par%C3%ADs.pdf>>. Consultado junio 2018.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (CMNUCC). (2007). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf#page=3>>. Consultado junio 2017.
- CMNUCC. (2009). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf#page=12>>. Consultado junio 2017.
- CMNUCC. (2010) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún. Recuperado de

- <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf#page=2>. Consultado junio 2017.
- CMNUCC. (2011). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf#page=>. Consultado junio 2017.
- CMNUCC. (2013). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf#page=>. Consultado junio 2017.
- DIAZ, David, HAMILTON, Katherin., JOHNSON, Even. (2011). State of the forest carbon markets 2011. Forest Trends Association, Washington, DC. Recuperado de <http://www.oalib.com/paper/3096019#.WOzVuoWcGUk>. Consultado abril 2018.
- Espinoza, R., & Feather, C. (2011). La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho... Análisis y alternativas de los pueblos indígenas Amazónicos. AIDSEP, FENAMAD, CARE and FPP. Lima, Perú.
- Gari, Josep. (2013). Pilot Projects versus National Policy in the REDD+ Arena. The UN-REDD Programme blog archive. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40089000>. Consultado junio 2017.
- Kartodihardjo, Sunaryo, Situmorang, Soeprihanto (2015) Towards Better Forest Governance for REDD+ in Indonesia: An Evaluation of the Forest Licensing System. ONU-REDD. Recuperado de <https://unredd.net/documents/global-programme-191/transparent-equitable-management-of-funds-809/anti-corruption-and-redd-771/14181-an-evaluation-of-the-forest-licensing-system-in-indonesia-1.html?path=global-programme-191/transparent-equitable-management-of-funds-809/anti-corruption-and-redd-771>
- NORMAN, Marigold., NAKHOODA, Smita. (2015). The state of REDD+ finance. Recuperado de <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Norman-NakhoodaClimate-Forests-5-REDD-Finance.pdf>. Consultado junio 2017.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (PNUMA). (2011). Towards a Green Economy, Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. Recuperado de <http://www.ipu.org/splz-e/rio+20/rpt-unep.pdf>. Consultado en junio 2017.
- REEVE, Rosalind. Carbon Market Watch, UNFCCC agrees minimum guidance on REDD+ safeguards. Recuperado de <http://carbonmarketwatch.org/watch-this-ngonewsletter-12-unfccc-agrees-minimum-guidance-on-redd-safeguards/>. Consultado junio 2017.
- ONU-REDD, 2015. REDD+ Academy. Diario de aprendizaje. Primera edición.