

el futuro — en lo

Los bosques tropicales son uno de los ecosistemas más preciosos de nuestro planeta, donde se concentra una enorme variedad de especies, que constituyen una reserva de la diversidad de recursos genéticos. Prestan servicios ambientales de gran trascendencia — desde la conservación de los suelos y las cuencas hidrográficas a la protección frente a las inundaciones, las avalanchas y otros desastres naturales — y son fuentes importantes de ingresos turísticos. Desde el punto de vista internacional, los bosques pueden contribuir decisivamente a mantener el equilibrio climático con su función de depósitos y sumideros de carbono: los bosques en pie son el reservorio de carbono más importante de la Tierra. Sin embargo, la deforestación está progresando, y ahora afecta a 13 millones de hectáreas anuales, el equivalente del 1,5% de los 850.000 millones de hectáreas de los bosques tropicales mundiales.

Aun cuando un 20% estimado de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero está asociado con la deforestación — y dos tercios de esa cifra se atribuyen a la pérdida de bosques tropicales —, el tema se ha mantenido, hasta hace poco, en un discreto segundo plano.

Hace dos años, la undécima Conferencia de las Partes (CP11) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Montreal, abordó este tema en el contexto de un nuevo punto del programa, “Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: métodos para estimular la adopción de medidas”. Fue propuesto por Papua Nueva Guinea y Costa Rica, y finalmente se tomó una decisión en la CP13 del pasado mes de diciembre en Bali. La decisión sobre la “reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal” (REDD)- es un logro importante, que demuestra claramente que la disponibilidad y el interés de los países en desarrollo en reducir las emisiones.

La Conferencia de Bali -ya conocida con el nombre de “CP de los bosques”- incluyó también planteamientos normativos e incentivos positivos relacionados con la reducción de las emisiones resultantes de la deforestación, y el papel de la conservación, la ordenación sostenible de los bosques y el fortalecimiento de las existencias de carbono forestal en los países en desarrollo, en el marco del plan de acción de Bali para la aplicación completa, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo, que formará parte del nuevo régimen internacional sobre el clima que se introducirá una vez que expiren las actuales disposiciones del Protocolo de Kyoto, en 2012. Así pues, Bali sitúa finalmente los bosques en la ecuación del clima.

Como muchos reconocen, las reducciones compensadas en el marco de la REDD facilitarían metas más ambiciosas en el contexto del acuerdo posterior a 2012, reducirían los costos de la mitigación del cambio climático y permitirían disponer de más tiempo para la investigación y desarrollo de tecnologías que permitan recortar las emisiones futuras. Aumentará también la contribución de los países en desarrollo, ya que la deforestación es, según muchos, la principal fuente de emisiones.

Hay todavía más incertidumbre acerca de la forma que adoptarán los mecanismos de la REDD en los países en desarrollo, pero, como se están estableciendo ya proyectos e iniciativas piloto, es fundamental comprender cuáles son sus repercusiones. Según algunos indicios, es probable que dependan muy estrechamente del contexto concreto, aunque estén sometidas a algunas orientaciones indicativas (por ejemplo, en el marco de un planteamiento voluntario ajeno a los mecanismos de mercado) y a

s bosques

por Roberto Dobles

los principios fundamentales de los sistemas de mercado (por ejemplo, en el contexto de un instrumento de mercado del régimen climático posterior a 2012).

Es unánime la opinión de que existen metodologías de calidad suficiente para proceder al diseño del mecanismo de la REDD, abordar el establecimiento de puntos de referencia de las emisiones (basados en las cifras de emisiones precedentes, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales) para estimar las reducciones futuras, y establecer protocolos de seguimiento y notificación.

Los desafíos relacionados con el sistema de gobierno son los que plantean el mayor obstáculo. Es preciso superar las grandes trabas institucionales y normativas. Se necesitarán cuantiosas inversiones para desarrollar los conocimientos técnicos y las capacidades institucionales especializadas, y para el proceso de reforma normativa y reglamentaria, ya que la deforestación es un efecto secundario de la falta de gobierno, las incertidumbres jurídicas y las políticas no forestales.

Según cuál sea el factor que impulse la deforestación, los pagos en el contexto de REDD podrían utilizarse para a) reforzar las políticas existentes — o instaurar medidas nuevas e innovadoras —, con inclusión de medidas para exigir el cumplimiento de la ley y de fomento de la capacidad, y b) aumentar la participación de las partes interesadas mediante incentivos económicos, como el pago en concepto de servicios ambientales. La primera opción representa una oportunidad para la reforma del sistema de gobierno. La segunda es un medio de traducir los pagos relacionados con las emisiones de carbono en incentivos eficaces de una ordenación forestal sostenible, que compagine el apoyo internacional con las medidas nacionales.

Queda abierta la cuestión de cómo compensar las reducciones o el fortalecimiento de los sumideros. En el Stern Review of the Economics of Climate Change se estimaba que la reducción a la mitad de las tasas mundiales de deforestación en el próximo decenio costaría aproximadamente entre 5.000 y 10.000 millones de dólares al año, mediante un sistema de planteamientos normativos e incentivos positivos.

Existen ya pagos en concepto de retención del carbono resultante de la forestación y reforestación. No obstante, después de la decisión de Bali sobre la REDD, las reducciones de las emisiones resultantes de la deforestación y la degradación podrán recibir también financiación en el marco de la Convención, aunque todavía no se ha decidido cómo ocurrirá esto en el régimen posterior a 2012.

El carbono forestal se ha excluido de los mercados regulados debido a preocupaciones sobre la metodología y la estabilidad del mercado. Cada vez se reconoce más abiertamente que las preocupaciones metodológicas pueden resolverse y que el carbono forestal es fundamental para mitigar el cambio climático.

Las preocupaciones sobre la estabilidad del mercado se han centrado en el efecto que la posible magnitud de las reducciones de las emisiones resultantes de la REDD en los países en desarrollo podría tener en el objetivo ya determinado del Protocolo de Kyoto para 2008 – 2012. La situación posterior a 2012 es diferente. Los compromisos relativos al nuevo régimen climático no se han fijado todavía, pero se prevé que sean mucho más ambiciosos, por lo que la posible magnitud de los créditos REDD debería ser motivo de esperanza, más que de preocupación.

La combinación de un objetivo ambicioso a largo plazo con períodos de compromisos más breves, tipo Kyoto, podría establecer un sólido equilibrio entre la

demanda y la oferta de reducciones de las emisiones resultantes de la deforestación y el fortalecimiento de las existencias de carbono mediante una ordenación forestal sostenible. Así pues, el problema de la estabilidad del mercado es un argumento débil contra los créditos asociados con la REDD.

Los países en desarrollo que desean reducir sus emisiones resultantes de la deforestación deben tener acceso inmediato al mercado de carbono, ya que la intervención temprana permitirá también aprender antes. La financiación e incorporación de las reducciones compensadas de la REDD ayudará a aprovechar oportunidades que quizá no se presenten en mucho tiempo, si se mantienen las tendencias actuales.

Las decisiones de convertir los bosques no llegan a tener en cuenta el valor de los servicios ambientales que ofrecen. Como estas externalidades no se introducen en la ecuación de costos-beneficios, los costos sociales de la deforestación son superiores a las ganancias privadas, y los bosques continuarán convirtiéndose o degradándose.

En 1950, la mitad de Costa Rica estaba cubierta de bosques, pero la proporción se redujo rápidamente y en 1986 era del 29%. En el último decenio, el país ha controlado la situación, tanto en las tierras públicas como en las privadas. La deforestación se ha contrarrestado con creces gracias a la reforestación y la regeneración de tierras productivas abandonadas, y la cubierta forestal ha vuelto casi al nivel de 1950.

Este éxito se debe a un conjunto notable de innovaciones institucionales y reformas jurídicas a mitad del decenio de 1990. En 1996, por ejemplo, una nueva ley reconoció expresamente los servicios ambientales de los bosques y ofreció indemnización a los terratenientes privados mediante un contrato en virtud del cual se comprometían a proteger la tierra forestal durante 20 años. Simultáneamente, Costa Rica intervino energicamente, estableciendo un Sistema nacional de áreas de conservación del Ministerio de Ambiente y Energía. A finales del decenio de 1990, se había puesto en marcha un nuevo conjunto de instituciones que permitirían contribuir a la creación de mercados para los servicios ambientales forestales, mientras que el gobierno actuaría como intermediario.

La producción de los ecosistemas forestales afecta al bien público, y es difícil concebir una solución eficaz y equitativa sin una indemnización adecuada ante quienes los suministran. La REDD es particularmente importante, ya que ofrece un singular incentivo de mercado para corregir algunas de las deficiencias subyacentes de los sistemas de mercado y de gobierno.

Desde la perspectiva del mercado, integra las consideraciones del problema relacionado tanto con la demanda como con la oferta haciendo más atractiva la ordenación forestal sostenible. En lo que respecta al sistema de gobierno, brinda una oportunidad de reforma y de reducir los costos de oportunidad.

Si los países desean participar en los mercados del carbono forestal, deben corregir los problemas de gobierno y normativos. Los Estados y los donantes deben invertir también en fomento de la capacidad. Todo ello reducirá los costos de transacción y los riesgos para los compradores, y de esa manera se incrementará la demanda de servicios del ecosistema, y la disposición a pagarlos. No obstante, la plena inclusión de los créditos de la REDD en el mercado del carbono sólo será posible una vez que exista un régimen climático mundial posterior a 2012. 