

NOTA INFORMATIVA NÚMERO 24

RED DE MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CCMSS

Julio 2009

Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) en México

Introducción

La información disponible del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) relacionada con los bosques arroja datos muy contrastantes. Por un lado su degradación y deforestación representan cerca del 17.3% de las emisiones globales¹, y al mismo tiempo son identificados como la mejor opción de mitigación a corto plazo por el bajo costo contra otras opciones. Esto se debe a que la superficie forestal que tiene el planeta tiene una enorme capacidad de fijación y captura de carbono, así como un papel importante en el desarrollo económico de muchas regiones rurales.

En México, la deforestación y degradación de los bosques es la tercera fuente de emisiones con el 12.4% del total, tan sólo detrás de las emisiones por transporte y generación de energía eléctrica, lo que representa una de las mejores oportunidades de reducción de emisiones en el corto plazo con un bajo costo.²

Para el periodo 2008-2012 el Programa Especial de Cambio Climático de México (PECC) en su versión preliminar ha fijado una meta de mitigación de emisiones de 260.4 MtCO₂e, de las cuales el 46.2% corresponden a la reducción de emisiones del sector forestal (120.36 MtCO₂e). Para cumplir esta meta el Programa prevé la reducción de 44.8 MtCO₂e a través de la incorporación de 10 millones de hectáreas a un Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD).³

Lo anterior deja ver la enorme importancia que adquirirá la política forestal vinculada con REDD, ya que este programa deberá contribuir con el 37.2% del las metas de reducción de emisiones dentro del sector forestal. Por ello resulta fundamental revisar a detalle y abrir a la participación social el diseño del esquema, buscando que éste no se reduzca a mecanismos simples e insostenibles de pago de rentas por no tocar el bosque sino que impulse efectivamente el manejo sostenible de bosques.

Mecanismo REDD

Dado que la mayor parte de la deforestación y degradación de los bosques sucede en los países en desarrollo, la creación de un esquema REDD como un sistema internacional de compensación dirigido a los dueños de las áreas forestales en esos países constituye una importante iniciativa para promover un manejo forestal sustentable a escala global que logre conservar la cubierta forestal para reducir emisiones de CO₂.

Pero si bien existe acuerdo internacional para la puesta en marcha de un esquema REDD, aún se debate sobre cuál puede ser el mejor esquema de financiamiento ya que serán necesarios entre 12,000 y 30,000 millones de dólares al año para abatir el problema.⁴ Tan sólo para México, la inversión incremental requerida para REDD durante las siguientes décadas podría acercarse a los 1,004 millones de dólares.

¹ IPCC (2007). "Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático". [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza. Disponible en www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.htm

² CCMSS (2009), "Retos y oportunidades del sector forestal ante el cambio climático". Disponible en: www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=253

³ *Idem.*

Inversión estimada, potencial de mitigación y costo de las intervenciones para reducir emisiones de CO₂ en el sector Bioenergía y Uso de suelo

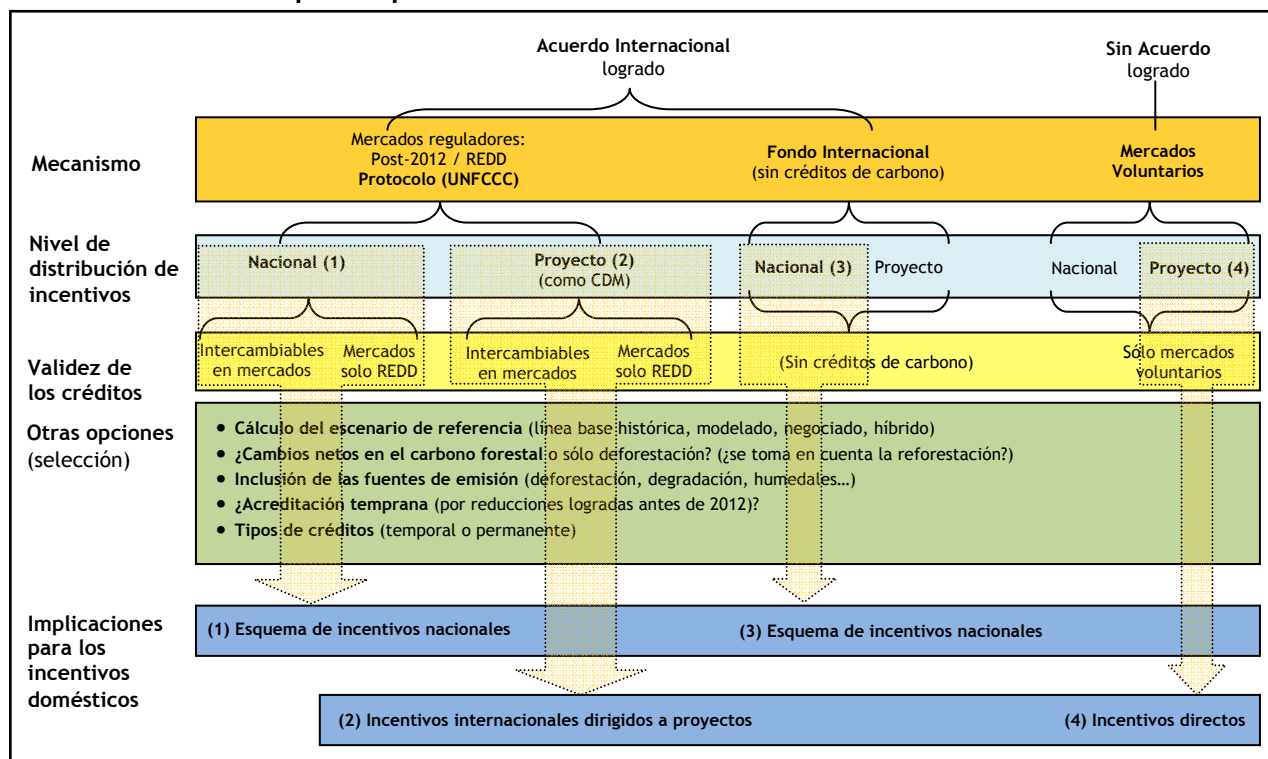
Opciones de Mitigación de Emisiones de CO ₂ LUBIO	Inversión MUS\$	Mitigación potencial MtCO ₂ e	Costo de Mitigación US\$ 2005/tCO ₂ e	Potencial acumulativo MtCO ₂ e
Biodiésel de jatropa	\$ 51	7	\$ 28	1,431
Etanol de sorgo	\$ 920	15	\$ 15	1,208
Etanol de caña de azúcar	\$ 1,057	141	\$ 11	1,193
Reforestación y restauración	\$ 3,137	216	\$ 11	1,424
Biodiésel de palma	\$ 68	16	\$ 5	1,052
REDD	\$ 1,004	698	\$ 5	1,036
Cocinas eficientes de leña	\$ 459	158	\$ 8	338
Plantaciones comerciales para madera	\$ 1,084	151	\$ 9	180
Labranza mínima de maíz [1]	\$ 74	23	\$ 16	29
Hornos eficientes de carbón	\$ 15	5	\$ 27	5
Total LUBIO interventions	\$ 7,869	1,431		

[1] La labranza mínima de maíz se refiere al cultivo bajo técnicas de labranza que no destruyen el suelo y que, se estima, contribuyen a la reducción de emisiones de CO₂ (producidas durante el mismo cultivo).

Fuente: "México: Estudio para la Disminución de Emisiones de Carbono (MEDEC), 2008 (versión preliminar)."

Además del financiamiento, otro aspecto que aún se debate es la adopción de una metodología que garantice el establecimiento de una línea base confiable para cada país y la verificación técnica que de certidumbre sobre el número de toneladas de emisiones que deben ser pagadas. Debido a esto, aún existe incertidumbre sobre los métodos, acciones y enfoques de implementación más adecuados para detener la pérdida de masa forestal, y los proyectos REDD existentes operan aun sólo dentro de los mercados voluntarios.

Principales opciones internacionales a desarrollar sobre REDD



Fuente: The Global Mechanism y Ecoscurities, 2009.

Las dos opciones de política prevaecientes en la actual discusión internacional de REDD son las siguientes:

Opción 1: Acreditación nacional bajo un acuerdo UNFCCC: Este escenario asume el establecimiento de una línea base y acreditación de REDD a nivel nacional. Cualquier reducción verificable bajo esta línea base resulta en créditos de carbono REDD (intercambiables en el gran mercado de carbono post-2012 o comercializables en un mercado específico REDD) generados a los gobiernos centrales. Las ventajas de este enfoque incluyen el potencial para grandes flujos de financiamiento, mejor contabilidad para fugas, y economías de escala. Las desventajas incluyen el gran riesgo presentado por una pobre gobernanza, el incremento en el riesgo por compromisos con el sector privado, y posibles retrasos causados por bajos niveles de preparación nacional.

Opción 3: Fondo internacional con pago de incentivos a nivel nacional: La diferencia clave en este escenario es que los pagos por REDD deben venir de un fondo internacional específico y no de mercados de carbono. Los incentivos pueden ser calculados de una forma similar, usando líneas base y reducciones verificadas, y los pagos pueden ser hechos a los gobiernos centrales o a entidades sub-nacionales. Por otro lado, los pagos pueden también basarse en medidas o compromisos no fácilmente cuantificables en términos de la reducción de emisiones que debe alcanzarse (por ejemplo: reformas políticas e implementación). Las ventajas de este enfoque incluyen menos problemas para el cálculo de los incentivos (considerando que los pagos no deben compensar los esfuerzos en la reducción de emisiones de los países adquirientes) y mejores oportunidades para obtener financiamiento por adelantado. Las desventajas incluyen la probabilidad de menos flujos de financiamiento y un gran riesgo de asignación ineficiente de pagos, así como debilidades en la rendición de cuentas y la transparencia.

Fuente: The Global Mechanism y Ecosureties (2009); "The potential of REDD to combat land degradation and promote rural development", *no publicado*.

Deforestación y degradación de los bosques

Más allá del estado de las negociaciones para el establecimiento de un mecanismo REDD internacional, para México es fundamental la generación de un esquema que logre revertir las causas de la deforestación y la degradación de los bosques para garantizar su conservación en el largo plazo, toda vez que los pagos y compensaciones generados a partir de REDD no representan un subsidio permanente sino un pago único por toneladas no emitidas, repartido a lo largo de los años que dure el proyecto.

En este sentido, si bien es común la idea de que la tala ilegal y la pobreza son las principales causas de la deforestación en México, lo cierto es que las investigaciones nacionales e internacionales han demostrado que esa es una lectura muy simplista del problema. En realidad la deforestación es resultado de un proceso multifactorial que cambia en el tiempo, influido por las condiciones macroeconómicas y las políticas gubernamentales hacia el medio rural en combinación con otros aspectos, como la falta de condiciones para desarrollar el manejo forestal sustentable para que las personas puedan vivir de los bosques sin comprometer su conservación.

Lo anterior es fácilmente comprobable en la realidad, ya que las regiones con mayores índices de deforestación en México no están en las zonas de tala ilegal y pobreza sino que coinciden con las áreas de "desarrollo" como la Riviera Maya, la costa del Pacífico, la zona aguacatera de Uruapan, la zona ganadera de Chiapas y las zonas productoras de agave tequilero.

Investigaciones realizadas por Helmut J. Geist y Eric F. Labin, quienes evaluaron 152 estudios y casos de deforestación y degradación de bosques en el mundo, señalan que una de las debilidades más importantes en las estrategias de conservación de los bosques ha sido la realización de acciones locales aisladas que no consideran las condiciones macroeconómicas, las fallas institucionales y los impactos adversos de las políticas gubernamentales.⁵

Sin duda, una de las principales razones de que la pérdida y degradación de los bosques en México se mantenga en tasas elevadas es por una mala lectura de sus causas, pues la política forestal actual ha basado el combate a la deforestación en el incremento de la superficie bajo protección (áreas naturales protegidas), las acciones policiales de la Profepa y el pago de subsidios bajo el mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA), mecanismos que por sí solos no eliminan el gran mercado ilegal de madera y las causas económicas del cambio de uso de suelo.⁶

Con base en lo anterior, el establecimiento de un programa REDD abre la oportunidad de dar un giro a la estrategia de combate a la deforestación y la degradación de los bosques a través de un mayor impulso al manejo forestal sustentable, toda vez que esta actividad tiene el mayor potencial para la reducción de emisiones a costos negativos o relativamente bajos,⁷ al lograr la valorización económica del bosque así como su conservación.

⁵ Geist, H.J. and Lambin, E.F. (2002). "Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation" en *BioScience* 52 (2): 143-149.

⁶ CCMSS (2007), "El mercado ilegal de la madera en México". Disponible en: www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=185

⁷ Banco Mundial (2008, versión preliminar). "México: Estudio para la Disminución de Emisiones de Carbono (MEDEC - 2008)". MEDEC versión html, consultada el 22 de julio de 2009 en: <http://74.125.47.132/search?q=cache:ELr8MAT->

México: ¿REDD o REDD Plus?

La meta propuesta en la versión preliminar del Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012 es la incorporación de 10 millones de hectáreas al programa REDD en este periodo para mitigar 44.8 MtCO₂ equivalentes al 17.2% de la meta total de mitigación nacional, una reducción equivalente a lo que se espera mitigar en el sector de electricidad.⁸

Para lograr el cumplimiento de esta meta y dado que los criterios internacionales para un programa REDD están aún en negociación, México será responsable de determinar su propia línea base considerando la tendencia nacional de uso y conservación de los recursos forestales, la pérdida de cobertura forestal histórica y aquellos elementos que directa e indirectamente promueven cambios en el uso del suelo.

Pero si bien la definición de los aspectos técnicos es importante, los criterios de selección de los sitios y proyectos a financiar, así como la manera en que se aplicará y distribuirá la inversión asociada son también aspectos fundamentales a resolver en el corto plazo. Para ello, es recomendable ir más allá de los esquemas simplistas que acostumbran adoptar los programas gubernamentales y considerar los nuevos enfoques (más complejos) llamados REDD Plus o REDD + que están surgiendo para reducir las emisiones asociadas con un manejo integral del terreno que incluye agricultura, silvicultura y otros usos del suelo.

De esta manera, mientras que algunas propuestas en México buscan que el mecanismo REDD se base en la estructura de operación del actual esquema de PSA de la Conafor, enfocado principalmente en mantener polígonos arbolados (mantener los *stocks* de carbono en la masa forestal), otras propuestas promueven la definición de un REDD Plus bajo una visión integral que incluya la disminución de emisiones, la conservación de los *stocks*, la conservación de la biodiversidad, la disminución del deterioro así como el fortalecimiento del capital social, a través de una serie de acciones dirigidas al manejo sustentable de los bosques.

La discusión sobre la implementación de un esquema REDD o un REDD Plus es fundamental para el futuro de los bosques y las emisiones, pero sobre todo para los 13 millones de personas que habitan y dependen directamente de ellos. Es fundamental la discusión ya que existe un serio riesgo de distorsión del uso de los bosques si el esquema se enfoca sólo a la mitigación de emisiones a través de limitar el manejo del bosque pues un esquema que no permita los aprovechamientos puede actuar en detrimento de servicios y productos forestales que requiere la sociedad y que sustentan la conservación de los bosques en el largo plazo, o en la generación de esquemas asistencialistas que produzcan retrocesos en el desarrollo de su manejo sustentable.

Actividades forestales elegibles para reducir emisiones de carbono por esquema

RED	REDD	REDD Plus	USCUSS	AFOLU
Reducir la deforestación (únicamente).	Reducir la deforestación y la degradación de bosques.	Reducir la deforestación y la degradación, así como promover la conservación de biodiversidad y el manejo forestal sustentable (mantenimiento de reservorios de carbono ya existentes).	Reducir emisiones asociadas con el uso de suelo, cambio en el uso de suelo y silvicultura.	Reducir emisiones asociadas con un manejo integral del terreno, considerando agricultura, silvicultura, y otros usos de suelo. También incluye el mantenimiento de los reservorios de carbono existentes (REDD) y la creación de nuevos reservorios (A/R).

Fuente: CCMSS

www.cie.unam.mx/~medec/Reportes%20de%20grupos/1%20First%20Report%20MEDEC%20-%20Forestry,%20Agriculture,%20Bioenergy.pdf+medec+mexico+emisiones+lubio&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-a
⁸ CCMSS (2009), "Retos y oportunidades del sector forestal ante el cambio climático". Disponible en: www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=253

De manera particular, es importante tener en cuenta el papel de las personas que habitan el bosque y son quienes lo degradan o lo protegen, conservan y restauran, incluyendo acciones de manejo del fuego, vigilancia comunitaria, control de plagas y reforestación. Por esto, resulta fundamental la incorporación del manejo forestal sustentable desde un inicio en el esquema REDD como un eje estratégico de la política forestal por su efectividad para reducir la tasa de deforestación así como para lograr una mayor captura de carbono, desarrollo económico y fortalecimiento del capital social, que darían una verdadera sostenibilidad al programa en el tiempo.

Conclusiones

El diseño e implementación de un programa REDD para México resulta fundamental para alcanzar las metas de mitigación de GEI establecidas en el PECC para el periodo 2008-2012. Sin embargo, debido a la complejidad técnica para verificar la reducción efectiva de emisiones y a la multiplicidad de factores que causan la deforestación y degradación de los bosques, aún se debate si el esquema debe centrarse únicamente en la reducción de emisiones (RED o REDD) o debe incluir aspectos sociales, económicos y de conservación de biodiversidad (REDD Plus) para detener de forma permanente y sostenible la generación de emisiones.

Desde la perspectiva del CCMSS, el programa REDD mexicano debe enfocarse a resolver las causas de la deforestación y la degradación, así como al fortalecimiento del manejo forestal sustentable por las comunidades que habitan y son dueñas de los bosques de tal manera que se contribuya a resolver la problemática de las regiones forestales. El CCMSS considera que REDD para México no debiera simplificarse a iniciativas que atienden sólo la reducción de emisiones a través de subsidios por “no tocar” el bosque, toda vez que la compensación no será un subsidio permanente y se corre el riesgo que una vez que éste se retire, se generen nuevamente procesos de deforestación y degradación.

De esta manera el programa REDD mexicano debe considerar al manejo sustentable de los bosques naturales como mecanismo para detener la deforestación y conseguir mejores tasas de captura neta de carbono, pero también como mecanismo para generar beneficios adicionales en términos sociales y económicos para amplias regiones rurales del país.

De esta forma, la implementación de un REDD Plus representa una gran oportunidad para fortalecer otros aspectos de la agenda del sector forestal nacional, como el fortalecimiento del marco institucional a nivel regional y la incorporación de una visión económica y social en la lucha contra la deforestación, mejorando las capacidades de la política forestal para lograr la conservación de los bosques sin eliminar la provisión de bienes y servicios necesarios para el desarrollo del país.