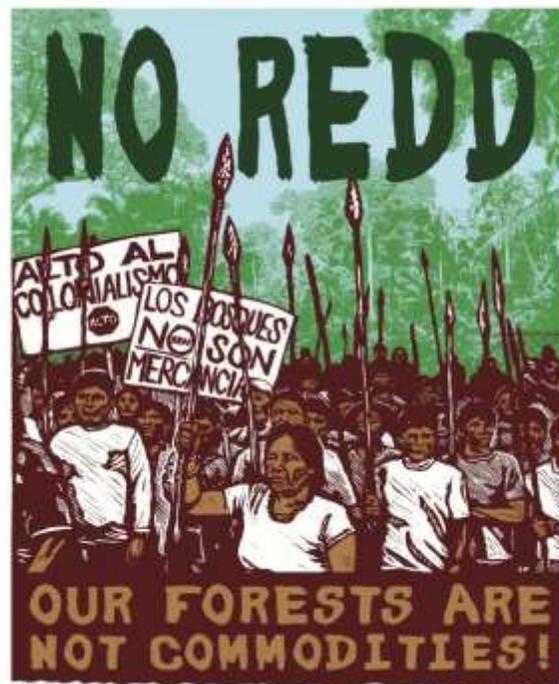


A pintar de verde los acuerdos

La experiencia REDD+

Héctor-León Moncayo S.*

En el contexto de la implementación del acuerdo de paz con las Farc se han expedido varios decretos y algunas leyes. La mayoría de las veces recurriendo a los mecanismos de excepción que han sido previstos. Dada la concentración de la atención en todo lo relacionado con la incorporación a la vida civil y política de la organización que abandonaba su carácter militar hay algunas disposiciones que tienden a pasar inadvertidas. Es el caso del decreto ley 870 del 25 de mayo de 2017 “Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”. Hace parte, supuestamente, de todas las medidas sociales del posconflicto encaminadas a la construcción de paz y equidad. Por ello se dirige explícitamente a las áreas priorizadas, y debe armonizarse con todos los planes y programas previstos en el acuerdo final, como la reforma rural integral, los PDET y el Plan de sustitución de cultivos ilícitos PNIS. En particular se aspira a que contribuya al cierre de la frontera agrícola.



Sin embargo, no es la primera vez que los pagos por servicios ambientales (PAS) aparecen en la política colombiana. Están contemplados incluso en el último Plan Nacional de Desarrollo (2015). Y no precisamente como anticipación o premonición. Forman parte de las estrategias de mercado implícitas en el enfoque del “desarrollo sostenible” y llevan ya varios años de aplicación en todo el mundo. Como también la crítica. En primer lugar porque parte de la idea según la cual la única forma como lograremos que la naturaleza sea apreciada y protegida es hacer visible, en términos económicos, o mejor monetarios, el valor de las funciones que ésta desempeña gratuitamente. Se abandona la noción de interés público y derechos humanos; se reemplaza la ética basada en valores por una ética utilitaria. Lo que ocurre en realidad es que se abre otra esfera de negocios para el capital. Como se ha dicho, una “financiarización” de la naturaleza.

En este caso, del pago, mediante acuerdos voluntarios, de dichas funciones, transformadas así en servicios, dos son, por lo menos, las condiciones que lo hacen posible: 1) Que se pueda determinar una cuantificación y un valor o precio para estos “servicios” 2) Que el ecosistema concernido tenga un “propietario”: el Estado, individuos, empresas, o “la comunidad local”. No son cuestiones de fácil resolución, aunque quizá ese sea el secreto del “negocio”. Los programas con fondos públicos muy pronto han dado lugar a procesos de privatización.

*Economista, investigador social y político. Miembro durante 25 años del Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos – ILSA, Colombia. Profesor universitario. Autor de numerosos artículos y varios libros. C.e. hectormoncayosalcedo@gmail.com

En efecto, se necesita un financiador, un “comprador” solvente. Y ese comprador, por supuesto, aspirará a obtener algún beneficio. Es por eso que surge la figura del “certificado” (¡de protección, en determinada magnitud!) que serviría para “compensar” una determinada destrucción ambiental equivalente, toda vez que existan prohibiciones o límites. El comprador tendrá entonces un activo que podrá vender a quienes necesiten de la “compensación”. Así se desarrolla un mercado financiero, de espaldas, incluso, al sentido común.

“En efecto, se necesita un financiador, un “comprador” solvente. Y ese comprador, por supuesto, aspirará a obtener algún beneficio. Es por eso que surge la figura del “certificado” (¡de protección, en determinada magnitud!) que serviría para “compensar” una determinada destrucción ambiental equivalente, toda vez que existan prohibiciones o límites.”

El decreto recién expedido en Colombia, confuso y repetitivo, deja pendientes los asuntos más importantes, para futuras reglamentaciones. No obstante, conociendo el sentido de este tipo de programas, podemos y debemos advertir de una vez sobre sus implicaciones y consecuencias.

El programa REDD+, un buen ejemplo

Habiendo admitido que el cambio climático se ha originado en la emisión de gases de efecto invernadero y que uno de los principales es el carbono (CO₂), se considera que todas las iniciativas encaminadas a reducir dichas emisiones contribuyen a enfrentar la crisis. Tal es el objetivo general de propuestas como la denominada “reducción de emisiones provenientes de la deforestación o degradación de los bosques (incluye conservación, manejo sostenible y aumento de reservas de carbono)”, mejor conocida como REDD+. Es uno de los mecanismos de mitigación que se implementa a través de proyectos en áreas boscosas, concertado en la conferencia de las partes de la convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático – CMNUCC. Los resultados de estos proyectos, debidamente validados y periódicamente verificados, dan lugar a unos certificados de emisiones reducidas – CER. Existen fondos que financian a los países para prepararse e implementar REDD+.¹ Pero también se encuentran en funcionamiento los mercados voluntarios de carbono, espacios financieros para transar “créditos de carbono” que permiten a las empresas (países) altamente emisores que los compren, para obtener como si fuese una compensación, un “permiso” para emitir. Es por eso que ya, en todo el mundo y también en Colombia, se registran varios proyectos REDD+, denominados “Iniciativas tempranas”, que afectan los territorios y las culturas de las comunidades y los pueblos.



En la práctica, los proyectos REDD+ funcionan como un pago por servicios ambientales, en este caso una de las funciones del bosque. Y es un buen

ejemplo en la medida en que, dejando de lado la regulación pública y las políticas para frenar la deforestación, se recurre a un mecanismo de “incentivos económicos” con financiación privada, la cual, a su vez, necesita de un incentivo que no es otro que la rentabilidad. Queda así planteado el problema general de la sustentación de estos programas de pagos. Y por ello es de la mayor utilidad examinar la experiencia que ya se tiene en Colombia.

¹ Se encuentra ya bastante literatura sobre el tema. Sin embargo, como introducción, para el caso colombiano, puede consultarse en esta misma revista: Tenjo, Mayra J. “REDD+ en Colombia” Semillas, Febrero 13 de 2012.

La experiencia de las iniciativas tempranas de REDD+ ²

De acuerdo con lo establecido, es claro que la iniciativa en estos proyectos REDD+ no proviene de la comunidad y es preciso siempre un agente externo. Hay diferentes etapas. La primera es la decisión, la segunda es la validación del proyecto, la tercera la negociación con el comprador, la cuarta el marco de distribución de los beneficios, la quinta la implementación y verificación y la sexta la negociación internacional de los certificados de reducción de emisiones. Como se puede deducir fácilmente, se trata de un largo proceso, complejo y costoso, que obliga a involucrar, además del promotor, a una cadena complicada de intermediación.



La Decisión.- De todas las etapas mencionadas, la principal es quizá la primera. Hay varias modalidades. Se conocen casos de comunidades que han firmado una suerte de contrato con el agente promotor quien se ofrece a la vez como una firma que negocia en el mercado internacional. En otros, aparecen organizaciones que se ofrecen como empresas certificadoras. Y en otros las organizaciones se limitan a vender el apoyo para el proceso de validación del proyecto³. La decisión de la comunidad forma parte del proceso y comienza con una carta de intención. La contratación viene después. La relación se establece, en primera instancia, con las autoridades (representativas), las cuales, se supone, cuentan con una titularidad clara sobre el territorio colectivo objeto de la intervención. Cabe la duda de si la información suministrada es amplia y suficiente.

“En la práctica, los proyectos REDD+ funcionan como un pago por servicios ambientales, en este caso una de las funciones del bosque. Y es un buen ejemplo en la medida en que, dejando de lado la regulación pública y las políticas para frenar la deforestación, se recurre a un mecanismo de “incentivos económicos” con financiación privada, la cual, a su vez, necesita un incentivo que no es otro que la rentabilidad.”

La validación es un proceso extremadamente complejo y costoso. Lo asume el agente promotor, con sus operadores y subcontratistas. Como se sabe, es necesario definir una línea de base. El IDEAM ha venido trabajando, con el apoyo de la Fundación Moore, en modelos para proyecciones de deforestación⁴. Sin embargo, como lo reconocen los mismos estudios, es insuficiente para los proyectos REDD+ y es una tarea que debe asumir el promotor. Implica, en todo caso, estudios especializados. ¿Quién paga el costo? En algunos casos son financiados con los recursos de la cooperación, pero en otros debe amortizarse con los ingresos del proyecto.

Los requisitos de la certificación.- Todo el esfuerzo anterior de investigación, medición y sistematización, tiene que ver con la necesidad de ganar credibilidad internacional para el proyecto. En los casos estudiados se ha acogido, para el efecto, una metodología admitida por el sistema VCS (verified carbon standard) en español estándar verificado de carbono, que fue creado en el 2006 para dar credibilidad a los certificados de reducción voluntaria de emisiones.

² Las reflexiones que se presentan aquí son, en buena parte, el resultado del trabajo de campo que el autor desarrolló en el 2014 como parte de una investigación adelantada por ILSA.

³ Los casos más conocidos son los promovidos en el Pacífico por el programa Bioredd de USAID que además cuenta con la experiencia de la Sierra de la Macarena. Ver: USAID, “Análisis de costos de oportunidad de la iniciativa de implementación temprana REDD en el sector Güejar-Cafre, Departamento del Meta”. Serie Técnica No. 27 septiembre de 2014.

⁴ IDEAM, “Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia”. Bogotá, 2011

Forma parte de las condiciones de participación en el negocio. Podría disminuirse el rigor de los estudios, pero tendría una implicación económica seria. Adicionalmente, los promotores tienen en cuenta que algunos de los posibles compradores finales de estos certificados están interesados en publicitarlos como parte de sus compromisos de "responsabilidad social empresarial", y por ello han agregado otro tipo de verificación, en este caso social.

La participación disminuye en la medida en que se avanza en las siguientes etapas.- Descartada la actuación directa de la comunidad en los escenarios del mercado internacional de carbono, la negociación con el comprador se convierte en el único episodio en el que podría intervenir. Aun así, por carencia de información y de relaciones, es el promotor quien ofrece el proyecto y contacta los posibles compradores o inversionistas. Es posible que haya algún regateo pero la capacidad de presión es mínima pues no hay propiamente un abanico de propuestas. Los términos del negocio consisten, en lo que se ha observado, en una oferta de anticipo de una parte de la reducción de emisiones sobre una estimación de tres dólares la tonelada de CO₂ e.

El mito de los costos de oportunidad

El fundamento de los proyectos REDD+ es puramente económico. Se supone que la comunidad encuentra que los beneficios netos de conservar determinada área boscosa son superiores a los que podría obtener en cualquier otra alternativa como puede ser el aprovechamiento para productos forestales o el cambio de los usos del suelo a cultivos o pasto para la ganadería. Es lo que en la teoría neoclásica se llamaría una decisión basada en un análisis de costos de oportunidad. Se renuncia a cualquier juicio de valor que considerara la deforestación como algo que, por sí mismo, debiera evitarse. Inclusive a la necesidad de mitigar el cambio climático que supuestamente es el objetivo superior que debe perseguir la humanidad. ¿Qué sucede entonces si hay una alternativa superior?

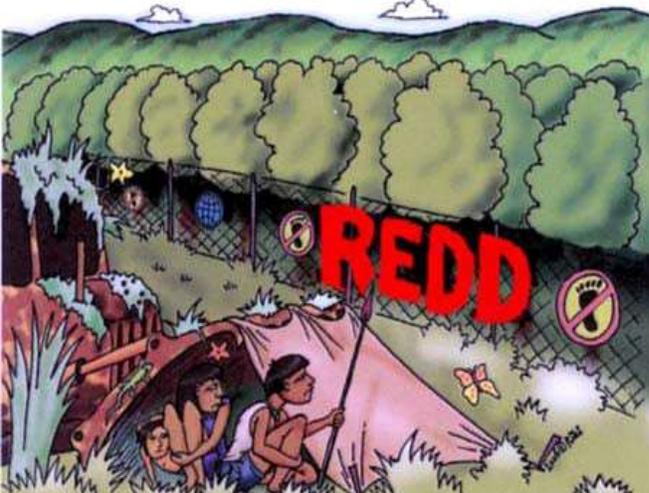
No hay transparencia en la oferta de REDD+.- Es evidente que para las comunidades no hay un panorama claro de las diferentes alternativas de conservación y de incentivos económicos. En el caso de REDD+ tampoco es claro ni el origen, ni las modalidades, ni el cálculo de los ingresos que podrían percibirse como resultado de la negociación. El mercado de carbono dista mucho de ser transparente. Nosotros sabemos que tiene un componente de especulación. Lo menos que se puede decir es que hay volatilidad en las

cotizaciones, aunque la evidencia reciente muestra una persistente tendencia a la baja. Pero todo esto, desde luego, es ignorado. Desde este punto de vista, puede decirse que se trata de una decisión condicionada, o mejor, altamente determinada por la influencia del agente promotor.

No hay transparencia en los costos.- Lo mismo puede decirse de los costos en que se incurre, lo cual es fundamental a la hora de determinar los beneficios netos. Como se vio, el propio proceso de preparación, justificación y validación del proyecto implica unos costos que no son desdeñables. Solamente en el caso en que sean asumidos por el promotor con recursos gratuitos podrían desaparecer de la contabilidad. Pero

"La iniciativa de estos proyectos REDD+ no proviene de la comunidad y es preciso siempre un agente externo.

Hay diferentes etapas. La primera es la decisión, la segunda es la validación del proyecto, la tercera es la negociación con el comprador, la cuarta el marco de distribución de los beneficios, la quinta la implementación y verificación y la sexta la negociación internacional de los certificados de reducción de emisiones."



“El mercado de carbono dista mucho de ser transparente. Nosotros sabemos que tiene un componente de especulación. Lo menos que se puede decir es que hay volatilidad en las cotizaciones, aunque la evidencia reciente muestra una persistente tendencia a la baja. Pero todo esto, desde luego, es ignorado. Desde este punto de vista, puede decirse que se trata de una decisión condicionada, o mejor, altamente determinada por la influencia del agente promotor.”

puede no ser así. Forman parte de los costos de transacción que pueden ser más si se toma en cuenta la negociación y la contratación. Pero el desarrollo del proyecto implica así mismo costos de implementación. En primer lugar el plan de manejo que incluye las actividades de control y vigilancia. En segundo lugar, lo referente al monitoreo y la verificación. Es posible que algunos gastos permanezcan dentro de la comunidad en la forma de salarios o compras internas, pero es inevitable contratar firmas especializadas. Desde este punto de vista no es, en manera alguna, evidente, que la opción de REDD+ sea la mejor.⁵

La decisión real tiene otras explicaciones y determinantes. - La observación nos ha mostrado que las comunidades tienen en cuenta, casi exclusivamente, el simple hecho de que hay una oportunidad de ingresos. No razonan en términos de *trade off*. No se focalizan en la “conservación”. Les interesa principalmente la delimitación interna del área del proyecto para ubicar alternativas productivas “sostenibles” que, según aspiran, serían apoyadas por el proyecto. Dicho de otra manera, REDD+ es interpretado, contrariamente a lo que se piensa, simplemente como un proyecto de apoyo económico (y asistencia técnica). Sin contar la insistencia en la provisión de servicios básicos (agua y energía) y servicios sociales como salud y educación la cual es eludida por los promotores y el comprador.

Una identificación errada del agente tomador de decisiones. - Se supone que los “agentes de la deforestación y la degradación de los bosques”, se verán estimulados a abandonar sus actividades, bien sea por los ingresos obtenidos en el proyecto o bien por los atribuibles a las otras actividades sostenibles. En realidad, para las comunidades, no se trata de alternativas de rentabilidad sino de subsistencia, por lo cual mejor sería otro tipo de proyecto de desarrollo rural integral. Pero, en el fondo, lo que se desconoce es que, si bien las comunidades son responsables, de alguna parte de la deforestación y sobre todo de la degradación, la mayor parte de la deforestación (y cambio de usos del suelo) es atribuible a otro tipo de agentes, poderosos y externos a la comunidad. Y no es a ellos a quienes se plantea hacer el análisis de costos de oportunidad.

Una conclusión preliminar

La confianza en el éxito de estos programas, en términos de desarrollo social y equidad, no parece pues convincente. Lo más seguro es que, para el gobierno colombiano, el objetivo sea meramente político. Cuando se habla del cierre de la frontera agrícola y la protección de ecosistemas estratégicos, lo que se busca, en realidad, es crear, en las comunidades, una ilusión que minimice los conflictos y sea “constructora de paz”. Especialmente en lo que se refiere a la erradicación de cultivos ilícitos.

Sin embargo, hay un objetivo adicional. Cuando se alude a la financiación (privada) del programa aparece una expresión que se repite, sin mayores desarrollos, en el texto. Con estos pagos se podrá atender “el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de autorizaciones ambientales”. Lo mismo que, en otros contextos se ha denominado “pagar por contaminar”. Muy útil para las grandes empresas extractivas. La cacareada preocupación por el medio ambiente es falsa. El verde es sólo una pintura. 

⁵ Un análisis realizado por la Universidad del Valle, para el caso de los manglares de la Unidad de Manejo de Guapi-Iscuandé en 2006, calculó que el sólo costo de oportunidad (la mejor alternativa) alcanzaría US 7.87 por tonelada de CO₂e. de donde se concluye que el precio de la tonelada no emitida debería ser por lo menos de 10 dólares. Uno más reciente, el ya mencionado de Güejar-Cafre calcula que el precio mínimo al que debería negociarse la VCU (verified carbon unit) no podría ser menos de seis dólares la tonelada para cubrir solamente el 75 % del costo de oportunidad.