



Ficha resumen

Diseño de intervenciones REDD+ en favor de poblaciones en condición de pobreza y sistemas de distribución de beneficios para la Península de Yucatán

Skutsch, M. and Balderas Torres, A. (2015). *Design of pro-poor REDD+ interventions and benefit distribution systems for the Yucatan Peninsula*. Technical Series: Forest Governance and Economics, No. 5. San Jose, Costa Rica: IUCN.

Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/pdf/6-design-pro-poor-redd-interventions.pdf>

Hay tres formas fundamentales en las que REDD+ puede contribuir a reducir la pobreza. La primera es a través de la puesta en práctica de intervenciones dirigidas a las regiones en mayor condición de pobreza. La segunda corresponde a la puesta en práctica de actividades que involucran y benefician, de forma específica, a las poblaciones de escasos recursos en una región determinada; y la tercera funciona mediante la inclusión de poblaciones en condición de pobreza dentro de los programas para distribuir beneficios (financieros) asociados con las ganancias del carbono resultante. Estas representan tres posturas diferentes sobre el modo de distribuir los beneficios y no deben confundirse unas con otras.

El reto en pocas palabras

Los principales responsables de la deforestación no son las personas en condiciones de pobreza sino los que tienen una mejor posición económica, será difícil otorgarles gran parte de los beneficios de carbono. Las autoridades mexicanas ya han adoptado directrices en la política de distribución de beneficios, por lo que el margen de maniobra no es muy ancho. No obstante, considerando la prevalencia extendida de la pobreza en muchas de las zonas rurales y su participación en al menos una de las actividades que producen emisiones de carbono, es muy posible que lleguen a ellos al menos parte de los beneficios del carbono. Más aún, es posible diseñar algunos aspectos de los programas de distribución de beneficios para potenciar el impacto que éstos pueden tener en las poblaciones en condición de pobreza.

Dada la visión de REDD+ en México del desarrollo rural, la contribución a la captura de los gases de efecto invernadero (GEI) es solo una meta dentro de una lista muy larga de intervenciones posibles.

La arquitectura de la distribución de beneficios REDD+ concebida por CONAFOR.

La política nacional CONAFOR (2014a), CONAFOR (2014b) y Graf (2015) determina que las reducciones en emisiones producto de una disminución de las tasas de deforestación y degradación (D y D) son propiedad de la nación, no de un ejido, comunidad o terrateniente individual, aunque desde un punto de vista legal estos actores tienen derecho a todos los beneficios financieros que se derivan de las ventajas climáticas producidas por sus bosques. Estas determinaciones obedecen a aspectos técnicos, jurídicos y económicos. Por su parte el carbono que se acumula en los árboles en crecimiento puede ser considerado como "propiedad" del dueño de los árboles.

Distribución de beneficios dentro de las zonas de acción temprana

El objetivo de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) es pagar el costo adicional que genere la gestión sustentable comparada con las prácticas de *business as usual*; los pagos dependerán de los logros relacionados con el nivel de referencia de emisiones nacional y serán transferidos a la autoridad federal. Si bien los derechos a los beneficios financieros corresponden a los dueños de los bosques, se reconoce que es necesario diseñar opciones para recompensar los esfuerzos colectivos llevados a cabo por grupos sin derecho a la tierra. Por esta razón, la IRE plantea que este dinero sea usado para "inversiones" a nivel ejido o de la comunidad para promover una gestión de los recursos naturales.

Los fondos iniciales para la implementación de REDD+ no saldrán del financiamiento a las emisiones de carbono, sino únicamente de las fuentes presupuestarias regulares, aunque luego de uno a tres años, el financiamiento basado en emisiones de carbono complementará estos fondos públicos.

El flujo de recursos desde el nivel internacional al regional/estatal está definiéndose, pero el tema de la distribución a nivel local aún queda con muchos temas pendientes. Queda por ver cuánta autonomía pueden llegar a tener los ejidos en la toma de sus decisiones.

2.3 Enfoques en favor de poblaciones en condición de pobreza

Lo primordial es reconocer y conocer las estructuras sociales dentro de una comunidad respecto a la posesión de activos, y no generalizar (todos los ejidatarios son "ricos"). Balderas Torres et. al (2015)¹ describe los diferentes nichos para intervenir según REDD+ mediante la identificación de los enfoques potenciales capaces de fomentar acciones individuales, colectivas (dirigidas a los ejidos, comunidades y cooperativas) o privadas (incluyendo las empresas privadas, los sectores financieros y las cadenas de valor y consumidores de los diferentes productos). También se reconoce que siendo la familia es la unidad productiva básica en las zonas rurales y la institución local más fuerte no se menciona esta estructura en los documentos formales ni como una institución capaz de participar o colaborar con el desarrollo rural sustentable.

3. Limitaciones y oportunidades de las actividades e intervenciones de REDD+ que podrían beneficiar a poblaciones en condición de pobreza.

Reconociendo que entre ejidos y comunidades, y al interior de los mismos hay diferentes estratificaciones y dinámicas de formación de clases ("pobres" y "ricos"), el problema fundamental de diseñar sistemas de distribución de beneficios REDD+ en favor de las poblaciones en condición de pobreza es que éstos pueden no ser los principales causantes de la deforestación y la degradación (los ejidos o las comunidades de menos recursos, o población "pobre" al interior de los ejidos). Entonces la asignación de recursos podría no ser efectiva: 1) suministrar fondos a comunidades con ingresos altos y a personas con una mejor condición económica (ampliando la brecha de la desigualdad) y 2) inversiones dirigidas a los grupos con menores recursos dentro de las poblaciones corre el riesgo de no ser efectivo en la reducción de emisiones.

De un análisis cualitativo que se hace de poblaciones en condición de pobreza y degradación forestal: a simple vista no parece haber coincidencia espacial alguna entre la pobreza o la riqueza con las pérdidas de reservas forestales a esta escala; lo que no significa que no haya una relación entre la pobreza y la degradación forestal, solo que no es evidente en un análisis a esta escala. Es posible que haya otros procesos que lleven a la degradación que quizás no formen parte de los datos recopilados por el INFyS y que puedan estar relacionados con la pobreza.

¹ Balderas Torres, A., Skutsch, M., de los Ríos, E. (2015). *Pro-poor analysis of REDD+ activities designed to tackle drivers of deforestation and forest degradation in the Yucatan Peninsula*. Technical Series: Forest Governance and Economics. San Jose, Costa Rica: IUCN-CIGA.

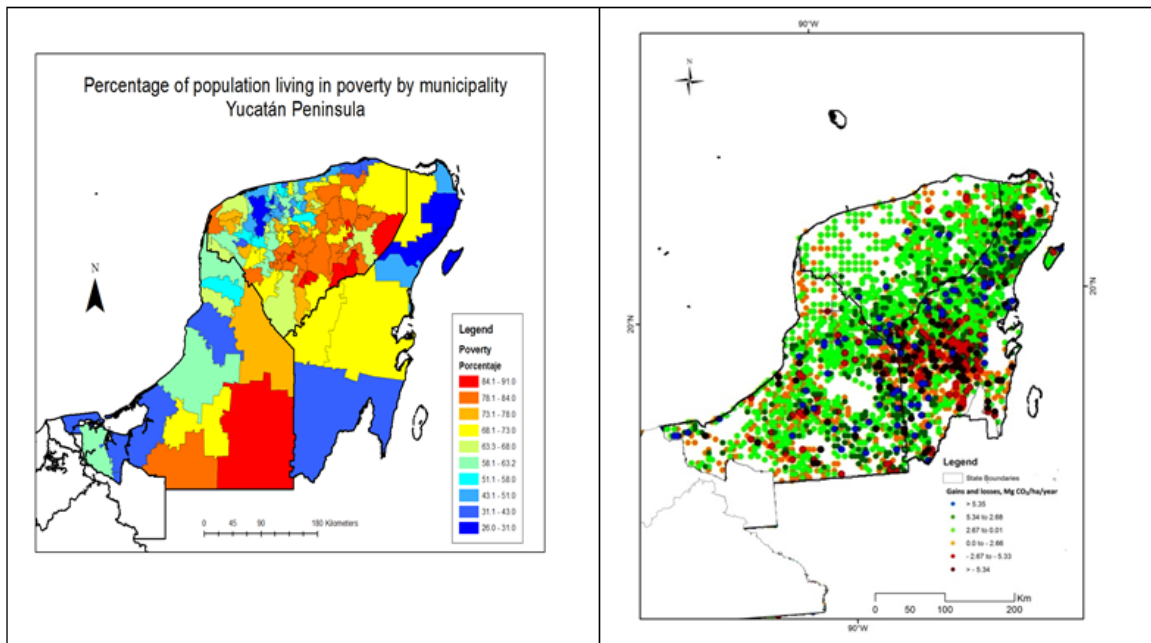


Fig 1: Concentration of poverty (municipality)

Fig 2: INFyS plots registering losses and level gains of biomass

Una complejidad adicional al abordar a los grupos de menos recursos es que el nivel de referencia de emisiones nacional no incluye una relación detallada de todas las emisiones, producto de la degradación, por lo que no se pueden incentivar las ganancias de carbono provenientes de las actividades que abordan estas emisiones (con recursos basados en el carbono), ya sea de la IRE (que se concentra en la deforestación) o de los mercados de carbono (que permiten la valoración de las mejoras en la reducción de las emisiones de carbono).

3.1 Principales factores causantes de las emisiones y las poblaciones en condiciones de pobreza en la Península de Yucatán. La identificación del potencial de las intervenciones REDD+ dirigidas a las poblaciones en condiciones de pobreza exige, ante todo, la identificación de los factores que involucran a las poblaciones en condiciones de pobreza antes de hacer una evaluación del impacto que intervenciones específicas tendrían en su sustento. A continuación, se presentan los resultados del estudio de campo sobre los principales factores causantes de la deforestación y degradación respectivamente, y de la participación relativa de los ejidos con más y menos recursos, así como de las personas con mayores y menores recursos al interior de los ejidos.



Immediate driver	Examples of ejidos involved	Poor ejidos or richer ejidos?	Poorer individuals or richer individuals within ejidos?
Clearance for commercial agriculture	For grains, in central Campeche municipalities Hopelchen (Xmaben), Champton (Maya Tekum), Escarcega, N. Candelaria (Las Ceibas); sales or rental of ejido land. For fruit cultivation: Oxtutxcab, Santa Elena.	Most expansion of commercial agriculture is on private properties rather than in ejidos, or on land rented from ejidos to commercial concerns. Fruit cultivation is expanding in south west Yucatan state within ejidos. These are relatively wealthy ejidos.	Only ejidatarios (owners) will benefit from such sales/rental agreements. Better off ejidatarios are involved.
Large scale pasture development	Tizimin, Champoton, Escarcega	Most large scale pasture development is not in ejidos but on private properties.	
Land speculation, urban development and growth of tourist resorts	Cantamayec, Chumayel, Cancun and Playa del Carmen.	Location is the key factor, not relative wealth.	Affects all, but only ejidatarios will benefit from sales of land.
Reduced fallow lengths in shifting cultivation	Dependence on SC is most common in ejidos with no opportunities for commercial agriculture or timber sales, particularly in the acahuales of Yucatan state. Reduction in fallow is regularly reported in these zones: Cantamayec, Chulul.	These tend to be poorer communities.	Reduced fallow is connected with lack of labour and receipt of PROCAMPO, relating mostly families to with migrant males, i.e. in general, poorer families.
Increased area under shifting cultivation	There is little evidence that areas under SC are increasing, rather the opposite.	If it does occur, more likely to be in poor communities.	Poorest individuals within ejidos unlikely to have rights to expand SC.
Overgrazing by small scale cattle owners	Little evidence of this driver in the region.		
Unsustainable management for timber/illegal logging	Petcacab, Tres Garantias, Caobas, Los Divorciados, Plan de la Noria, Manuel Avila Camacho.	There is some evidence that ejidos with relatively large endowments of forest are able to manage their resources better, and become relatively richer as a result, but management is the key factor . Economies of scale will be important in long run viability of these industries.	Management (sustainable or unsustainable) is in the hands of ejidatarios and benefits will flow to these members of the community, not the poorest.
Unsustainable management of NTFPs (Chicle)	Does not appear to have resulted in much degradation in recent years. Some loss of chicle trees for poles.		
Unsustainable firewood extraction for trading	Observed mainly around Merida, in e.g. Hunucma, Cantamayec, Cholul, but is not always unsustainable.		Is an activity mainly of older and poorer people.
Charcoal production	Lolbe, Bolmay, San Antonio Chuc.		Usually carried out by poorer people.
Hurricanes and related fires	Although hurricanes are natural, much of the damage that follows is due to fires unless dead wood is removed: in parts of the peninsula invasion of vines is also seen which suppresses tree recovery.	Hurricanes impoverish communities as capital is destroyed; can occur in both richer and poorer ejidos.	Affects all, but not essentially caused by human agents.



Los factores más vinculados con las poblaciones en condiciones de pobreza son el cultivo itinerante (agricultura de subsistencia), los huracanes, la recolección de leña, la producción de carbón, la cría de ganado y el desarrollo de pastizales (sobre todo la cría de ganado a baja escala y las autorizaciones para el alquiler de los pastizales).

Por último, otra opción para llegar a los actores con menos recursos tiene que ver con las iniciativas de selección de la explotación forestal en los bosques ejidos, sobre todo en los ejidos pequeños o los ejidos con pequeñas zonas boscosas con una mala gobernabilidad del Programa de Fomento Forestal, (en Campeche y Quintana Roo). La degradación en estas zonas ocurre por la falta de control en los frentes de extracción. Además, cuando los bosques ya no son atractivos desde una perspectiva económica; es decir, cuando se agotan las especies más valiosas, la distribución de los bosques en pequeños manchones va asociada a los problemas económicos de escala y con la gestión silvícola, por lo que el riesgo de deforestación es mayor.

Las actividades asociadas con la deforestación emiten más carbono por hectárea que aquellas que terminan como degradación. En el corto plazo y en ubicaciones específicas donde hay deforestación es posible lograr mayores ganancias de carbono con la interrupción de estos factores. Sin embargo, puede ser difícil identificar las zonas exactas susceptibles de ser deforestadas, mientras que la degradación puede darse en espacios más amplios y parte de los recursos forestales ya están degradados.

3.2 Actividades REDD+ que tienen un impacto potencial en favor de las poblaciones en condición de pobreza.

Con base en la descripción de los diferentes factores causantes de las emisiones, se identifican, evalúan y discuten intervenciones específicas de REDD+ desde una visión en favor de las poblaciones en condiciones de pobreza. Las intervenciones capaces de llegar a los grupos con menores recursos y contribuir con varias dimensiones del capital (como la natural, la social, la humana, la productiva, la financiera y la política y/o de poder) y aquellas que son parte de las estrategias de subsistencia, están en los primeros puestos en la evaluación de su potencial en favor de las poblaciones en condiciones de pobreza; las actividades se presentan en el Anexo I.

Las intervenciones más importantes en favor de las poblaciones en condiciones de pobreza son las que tienen que ver con la armonización de las acciones públicas para el desarrollo rural, la articulación de políticas de desarrollo alrededor de las necesidades a nivel familiar y la disposición de micro servicios de seguro como estrategia para prevenir las pérdidas en casos de desastres naturales, como los huracanes. En líneas generales, estas intervenciones no discriminan entre los grupos locales (los ejidatarios versus los no ejidatarios) y podrían ser aprovechadas por todos los grupos, de acuerdo con sus necesidades específicas.

Queda claro que la relevancia de cada intervención cambiará según las condiciones específicas de una comunidad o ejido. Si tomamos en cuenta la gran importancia relativa del acceso, incluso a las pequeñas áreas de terreno, para los grupos sin tierras, una de las políticas que merece ser explorada es el aumento de las áreas del solar en los centros poblacionales del ejido.

5. Conclusiones

Considerando los hallazgos de este proyecto, cualquier programa de intervenciones de REDD+ en favor de las poblaciones en condiciones de pobreza debe tomar en consideración los siguientes puntos:

1. Por lo general, los grupos en condiciones de pobreza de una población no suelen dedicarse a la deforestación, pero son los que tienden a realizar actividades que ocasionan la degradación, por lo que cualquier enfoque de REDD+ en favor de estos grupos debería atacar la degradación como su principal



prioridad en la lucha contra la deforestación. Por esto es importante habilitar mecanismos para incentivar estas intervenciones, ya que pareciera que ni el Nivel de Referencia de las Emisiones ni la IRE ni los mercados de carbono forestal parecen incluirlos de forma integral.

3. Los cultivos itinerantes tienden a ser actividades realizadas por las personas de escasos recursos en las comunidades. La reducción de la duración de los ciclos de los cultivos itinerantes puede o no ser una de las causas del aumento en la degradación por ende del incremento en las emisiones; aún no está claro por el momento. Antes de planificar cualquier intervención, es necesario investigar más sobre esto a nivel de sistemas.

5. Se ha identificado a la disponibilidad de micro créditos como una de las mejores maneras de ayudar a las personas a salir de la pobreza.

Una recomendación importante es la identificación del rol que juega la familia como institución en el desarrollo rural sustentable, dentro del contexto de REDD+, sobre todo en las intervenciones en pro de los pobres.

Un sistema de distribución en favor de las personas de escasos recursos debería tomar en cuenta los siguientes puntos:

16. La mayoría de las personas de escasos recursos no tienen derechos sobre las tierras o los bosques, por lo que un enfoque en favor de ellos tendría que manejar esta situación de forma explícita, sin olvidar el hecho de que según la ley, los beneficios financieros de los servicios ambientales deberían ir a los dueños de los bosques. La propuesta presentada por CONAFOR en el sentido de utilizar las primas de REDD+ con base en el desempeño y rendimiento como inversiones para un desarrollo sustentable, en lugar de darlas como recompensas o incentivos, es un avance en esa dirección.

ANEXO I. Intervenciones REDD+²

Armonización, simplificación y alineación de los subsidios y los programas públicos con la coordinación entre y dentro de los niveles gubernamentales
Articulación de estrategias del desarrollo sustentable rural con las necesidades a nivel familiar.
Programas de micro seguros para vivienda, milpa, Programa de Fomento Forestal, producción de miel, ganadería y goma de mascar
Aumento del tamaño de los solares en los centros poblacionales del ejido (planes de uso de la tierra de las comunidades).
Mejoramiento del Programa de Fomento Forestal en los ejidos pequeños (control de los frentes de extracción, plantaciones a pequeña escala, agroforestería).
Desarrollo de talleres y de la industria local alrededor de la industria maderera para agregarle valor a los productos locales.
Transferencia de tecnología para las actividades basadas en los bosques, ya sean agrícolas o no.
Apoyo a los servicios de transporte para crear una mejor vinculación con los mercados.
Asignación de una contribución a la Fundación Nacional de Bosques para compensar los cambios de uso de las tierras dentro de las mismas jurisdicciones
Simplificación de los reglamentos (como los de madera, carbón, leña, goma de mascar, producción y transporte; considerar las prácticas a pequeña escala).
Fomento de los mercados voluntarios de carbono para las prácticas de retención (restauración, reforestación, aforestación).
Regularización del acceso a las tierras (reconocimiento de los avecindados, posesionarios).
Permiso para la división de propiedades de un ejido entre los herederos.
Mejores prácticas para la producción de milpa, para incrementar la productividad (gestión del agua, los barbechos, y los suelos).
Fortalecimiento de los agentes públicos de desarrollo territorial (habilidades de negociación, opinión técnica autorizada, presupuesto).
Servicios locales de salud y educación
Innovación en los programas educativos y de investigación para aumentar la productividad sustentable de los grupos rurales.
Proyecto de desarrollo humano y social para facultar a la población local en alianza con los grupos locales.
Formalización de los mercados comerciales de leña en las ciudades.
Gestión de sistemas silvopastoriles.
Estrategias de ahorro e inversión compatibles con prácticas sostenibles.
Microcréditos y/o finanzas.
Participación privada en mercados voluntarios de carbono.

² En el documento original se hace un análisis de la contribución de la actividad a las 5 dimensiones del sustento, la efectividad y el potencial en favor de las poblaciones en condiciones de pobreza. En la ficha resumen del documento "Pro-poor analysis of REDD+ activities designed to tackle drivers of deforestation and forest degradation in the PY" se hace un análisis completo para un subconjunto de actividades en la sección 5.2.3 'Specific REDD+ interventions and potential impact on the poor'.