

Ficha resumen

Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza

Balderas Torres, A. y Skutsch, M. (2014). *Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza*. Serie Técnica: Gobernanza Forestal y Economía, Número 2. San José, Costa Rica: UICN, pp. 58.

Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/ST-GFE-no.02.pdf>

En el marco del diseño de la estrategia nacional REDD+ (ENAREDD+) en México con la visión del Desarrollo Rural Sustentable, el tema de la distribución de beneficios provenientes de los pagos por resultados ha sido vigoroso y demuestra opiniones divergentes. Una implicación importante para futuros esquemas de distribución de beneficios es la dificultad para identificar predios individuales en relación con la reducción de la deforestación.

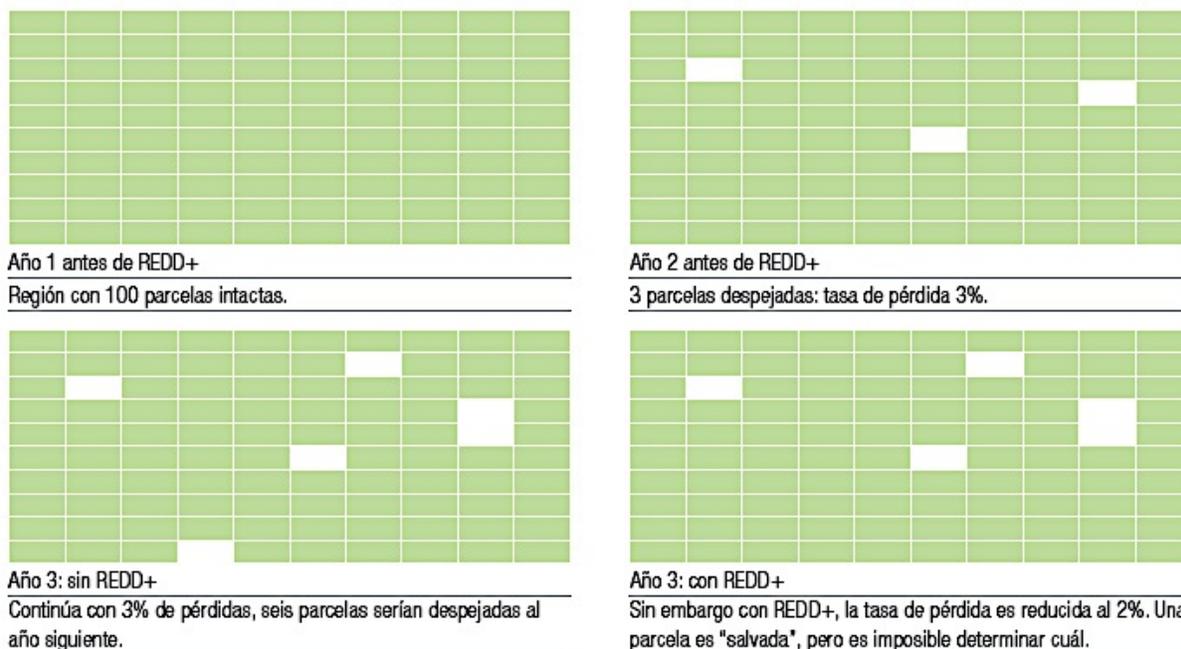


Figura 1. Ejemplo que muestra la dificultad de identificar quienes deberían recibir beneficios en relación con la reducción de la deforestación dentro de un área geográfica extensa.

Esta es una de las primeras brechas identificadas para el diseño de distribución de beneficios. Sin embargo, hay otros temas que precisan la atención:

- Identificación de actividades elegibles para la cuantificación de beneficios: Existe la necesidad de ligar las reducciones de emisiones y los incrementos en captura de carbono con actividades y áreas geográficas específicas, así será necesario definir qué actividades del tipo A (dentro del bosque), B (fuera del bosque) y C (Políticas Generales transversales, entre sectores).
- Identificación de beneficiarios, señalado en la imagen anterior.



- Focalización social, ha habido mucha presión para que las comunidades e individuos pobres y marginados sean incluidos y reciban atención especial. Esto plantea un reto en términos de efectividad económica y ambiental. Una solución es asegurar que estos grupos tengan prioridad en el empleo que se genere con REDD+.
- Otro reto es la inclusión de género: Asegurar que las mujeres y los hombres sean tratados con equidad, enfrenta casi los mismos problemas que la focalización a favor de la reducción de la pobreza: habitualmente, las mujeres no participan en las actividades que dan lugar a la deforestación o degradación.

Criterios para la evaluación de los mecanismos de distribución de los beneficios

Esta sección describe los criterios de evaluación de las diferentes opciones de distribución de beneficios. Se proponen 6 principios. Cada principio descrito se puede medir por diferentes criterios, variables o métricas.

1. **Efectividad ambiental:** el objetivo primario de REDD+ es la mitigación de cambio climático. Es difícil medir la cantidad de carbono asociado a una práctica, se sugiere probar, experimentar y monitorear de cerca para probar su efectividad en términos de alto desempeño en carbono, es decir, de reducción de emisiones provenientes de la D&D y el aumento de la captura de carbono.
2. **Eficiencia económica:** costo por tonelada de carbono ahorrado. Un sistema efectivo reduciría los costos de transacción y pagaría a quienes realmente están en riesgo de deforestar una mayor parte del financiamiento de carbono; esto implica objetivos bien establecidos. Se reconoce que un vínculo más directo con los beneficiarios crearía mecanismos más eficientes para disminuir los costos de transacción, sin embargo, la participación del gobierno con un enfoque nacional se requiere para dirigir la distribución de beneficios. Métrica: costos de transacción bajos; la mayoría de los fondos van directamente a los propietarios de las tierras (vínculo más directo); se seleccionan/premian las actividades que generan más beneficios de mitigación del cambio climático en relación con el dinero gastado, etc.
3. **Legitimidad política:** se entiende así cuando el esquema de distribución de beneficios se percibe como justo. Hay cuestionamientos de la legitimidad de incluir a deforestadores (injusto e ilegal), sólo a los propietarios legales (injusto para el 30% sin derechos). Se podrá alcanzar mediante la definición de beneficiarios hecha y aceptada en todos los niveles, dentro de las comunidades y el sistema de distribución de beneficios la respeta. Métrica: El método de selección de actividades entendidas como actividades REDD+ es participativo y transparente. No se percibe que el gobierno pague a las personas por no deforestar.
4. **Equidad e igualdad de género:** Se atienden tres definiciones: 1) compensación basada en mérito, derechos o necesidades, 2) la forma en que se desarrolla el proceso de implementación, como los programas están diseñados y son manejados: "igualdad de procedimientos" y 3) igualdad de distribución. La equidad de género implica igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres, hombres, niñas y niños. Tanto los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres como de los hombres, no dependerán de si han nacido hombres o mujeres.

REDD+ está ya sujeto a una distribución inequitativa de tierras (los ejidos en México puede variar de 0.1 ha a más de 10 ha), el potencial físico para participar en REDD+ no es equitativo por sí mismo, y no hay nada que un esquema de distribución de beneficios REDD+ pueda hacer al respecto. Por lo tanto el enfoque en pro de la disminución de la pobreza es alentar a reducir las brechas de pobreza, o al menos, intentarlas no incrementarlas.

La cuestión de equidad regional también surge, pues si una región obtiene buenos resultados mientras otras no, el financiamiento de carbono disponible para el primero, será disminuido por las pérdidas del segundo.

De la equidad en el sentido de responder a las necesidades sociales, que normalmente se ven en el contexto de REDD+ como el enfoque "a favor de los pobres" hay dos opciones principales para esto:

- a) Asegurar que al menos parte de las actividades promovidas por REDD+, sean deliberadamente dirigidas a reducir y revertir los tipos específicos de procesos de deforestación/degradación donde las comunidades o individuos más pobres estén involucrados, y tal vez, dar prioridad a esas actividades.



- b) Promover las actividades REDD+ que tratarán la deforestación y la degradación, a través de una área geográfica, sin importar quién está realmente involucrado con la D&D, pero donde se asegure que existen reglas para la distribución de los beneficios financieros resultantes, así, las comunidades y las personas más pobres, dentro de esas comunidades, también recibirán utilidades (desacoplando así, hasta cierto grado, el pago por su desempeño).
5. **Potencial a favor de la reducción de la pobreza.** Sería muy difícil diseñar esquemas de distribución de beneficios específicamente "a favor de la reducción de la pobreza", siendo además importante que este sector no es el que tiene mayor potencial de reducir la D&D. Métrica: Resultados locales no asociados al carbono que benefician a todos, incluidos los pobres; actividades que proveen ingresos para los miembros más pobres; cambios en las brechas de pobreza; etc.
6. **Viabilidad técnica y costos de transacción:** los esquemas de distribución de beneficios que requieren más administración tendrán mayores gastos generales y serán más caros de ejecutar que los que necesitan menos servicios. Estos costos limitarán la competitividad de las actividades REDD+ emprendidas y significarán menos beneficios para ser distribuidos entre los participantes.

Modelos propuestos para la distribución de los beneficios de carbono

Existen en esencia tres modelos fundamentalmente diferentes de posible distribución de beneficios, aunque dentro de cada uno hay espacio para variaciones. Se proponen inicialmente estos modelos para la distribución de beneficios basados en el desempeño de carbono.

Modelo 1. ("Cada quien para sí mismo": compensación del desempeño individual): En este modelo, los beneficios están directamente relacionados con el desempeño medido y monitoreado al lograr los ahorros de carbono (incluyendo reducción de emisiones e incremento de captura de carbono) dentro de cada propiedad forestal y atribuidos directamente a los propietarios del bosque. Los propietarios podrían no tener que definir las actividades que resulten de estos ahorros: sería suficiente con demostrar que los ahorros se han logrado. Es un escenario con derechos de carbono claros y un marco institucional que habilita a los actores locales para recibir recompensas. Se necesitaría una línea base para todas y cada una de las propiedades forestales para medirlo. Ningún beneficio resultará de actividades fuera de las áreas forestales. Los beneficios serían ex post, ya que dependen completamente de la medición del desempeño, y para el caso de los bosques comunales, los propietarios de dichos bosques tendrían el derecho a distribuirlos internamente como les parezca.

Modelo 2. ("Todos a bordo": compensación por la participación): En este modelo, los propietarios/comunidades forestales registran su participación y acuerdan seguir una serie de actividades, que están diseñadas para mejorar el manejo forestal o reducir la deforestación/degradación. En retribución, reciben una cantidad fija de beneficio por hectárea. La cantidad pagada puede variar de acuerdo con los tipos de actividades acordadas, el tipo de bosque, los costos locales de oportunidad, y/o el riesgo de deforestación/degradación en esa área, pero es conocida y fija de antemano. Las actividades podrían incluir personas que no poseen propiedades forestales y podría ciertas restricciones sobre cómo se distribuiría el pago internamente, en otras palabras, salvaguardas que aseguren que los miembros sin derechos forestales reciban algún beneficio.

Modelo 3. ("Tango entre dos": un modelo híbrido): Combinación de los dos modelos anteriores donde los propietarios forestales y las comunidades podrían recibir los beneficios de dos sistemas diferentes de atribución: 1) el aumento de los acervos de carbono y 2) las reducciones de la deforestación y la degradación forestal. Por un lado, las reducciones de la deforestación y la degradación forestal se miden y monitorean a nivel regional/nacional, como en el Modelo 2, un fondo de los pagos relacionados al desempeño de la reducción de emisiones es creado para pagar las sumas acordadas por las actividades determinadas a nivel local. Esto podría incluir actividades fuera de los bosques. Por el otro, el aumento de los acervos de carbono, dentro del bosque, se puede medir dentro de la propiedad forestal (por ejemplo, por medio del monitoreo comunitario) y cualquier aumento se puede convertir en créditos y ser vendido directamente por los propietarios del bosque, como en el Modelo 1, ya sea a intermediarios internacionales o locales en los mercados de carbono, si se desarrolla un mercado local.

A continuación, se presenta un análisis de cada modelo a través de los seis criterios de evaluación.

Tabla 3. Evaluación de los tres modelos de esquemas de distribución de beneficios.

Modelo	1. "Cada quien para sí mismo"	2. "Todos a bordo"	3. "Tango entre dos"
Efectividad ambiental	El deseo de participar dependerá del precio en el mercado de carbono en relación con los costos de oportunidad. Sin embargo, los beneficios por hectárea forestal son más altos en este modelo que en los otros dos, sólo la adicionalidad es premiada. Incluye sólo actividades Tipo A (en bosques).	A menos que el fondo de beneficios sea completado por otras fuentes, los pagos por hectárea serán mucho más bajos que en el Modelo 1 y podrían no competir con los costos de oportunidad, lo que significaría baja efectividad ambiental. Sin embargo, permite la inclusión de actividades Tipo B (fuera de los bosques).	La efectividad ambiental depende del balance entre los ahorros de carbono por la reducción de emisiones y el aumento de carbono por el incremento forestal.
Eficiencia económica	Todos los pagos van a los ahorros de carbono que sean adicionales. Participación mínima de las autoridades estatales.	Baja eficiencia económica que sería pagada a los que no habrían deforestado en ausencia de REDD+. Sin embargo, los costos de los gastos generales serían más bajos por tonelada de carbono.	Moderada eficiencia económica: algunos pagos no serían por adicionalidad, pero otros sí; los costos de MRV serían moderados también.
Legitimidad política	Aquellos que no han deforestado en el pasado serían excluidos, mientras que aquellos que "quebrantaron la ley" antes, se les pagará para que dejen de hacerlo. Probablemente visto como altamente injusto y políticamente inaceptable.	Mucho más aceptable políticamente que el Modelo 1, todo el que participe tendrá su pago. Pero las comunidades que exitosamente reduzcan la deforestación podrían sentirse engañadas por no recibir el total de sus "beneficios por derecho".	Un enfoque balanceado entre los otros dos modelos.
Equidad	Responde al concepto basado en méritos y derechos.	Responde al concepto de igualdad social y de género y se puede arreglar para incluir grupos marginados.	Combina conceptos basados en méritos y derechos de equidad social y de género.
Potencial para orientación a favor de los pobres	No hay forma de dirigirlo hacia una distribución a favor de la reducción de la pobreza por ser un sistema basado en el mercado.	Se podría extender y dirigirse a las comunidades pobres y (algunas) actividades incluyendo a los más pobres, por tener subsidios en lugar de pagos exclusivos por desempeño con base en carbono.	Provee diferentes canales de financiamiento, uno de los cuales puede ser usado para subsidio a favor de los pobres.
Viabilidad técnica/ costos de transacción	Imposible evaluar el ahorro local de carbono sin una línea base para cada propiedad. Costos de MRV altos y necesidad de verificación detallada a nivel de cada propiedad.	Requerimientos de MRV y costos de transacción relativamente limitados (prueba del cumplimiento de las actividades y condiciones acordadas), no se requieren datos de carbono a nivel local.	Por lo que respecta a la reducción de la D&D: como en "todos a bordo". Las comunidades que así lo decidan, pueden medir sus aumentos en acervos de carbono y comerciar con los créditos asociados de forma independiente, los costos de transacción y monitoreo deben ser cubiertos en este caso.

Consideraciones finales

A continuación se mencionan algunos puntos como parte de las consideraciones finales (es relevante reconocer que el documento se elaboró en 2014 y fue retroalimentado durante el Diálogo Forestal, reunión de expertos internacionales y nacionales, llevada a cabo en junio de 2014 en Chetumal, Quintana Roo):

- CONAFOR está trabajando esencialmente hacia el tercer modelo aquí propuesto ("Tango entre dos") donde los créditos por la reducción de la deforestación y la degradación se medirían con un REL nacional, intercambiados en el mercado internacional de fondos por parte del gobierno federal, y los fondos se utilizaran, entonces, para apoyar la mejora de los esfuerzos de manejo forestal a nivel local.



- CONAFOR espera invertir al menos tres veces más dinero en este tipo de esfuerzos de lo que recibirían de los fondos internacionales de carbono.
- CONAFOR está de acuerdo en que no sólo los titulares de derechos forestales, sino un grupo más amplio de actores locales, deben tener derecho a recibir beneficios/incentivos. Dada la opinión contraria de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en este aspecto, se puede esperar que algunos problemas jurídicos surjan y tendrán que ser resueltos.
- El valor financiero de los beneficios, basados en el desempeño de los fondos internacionales, se distribuirán verticalmente a los países con base en su desempeño individual (utilizando niveles de referencia de emisiones, REL)
- El diseño de los planes de inversión local será un paso crítico para el planteamiento de esquemas de distribución de beneficios equitativos y transparentes. Aunque el gobierno federal podría proporcionar lineamientos generales para el diseño y evaluación de dichos planes, serán los actores a nivel local (es decir, la agencia de implementación y el comité directivo local) los que tendrán la responsabilidad final.
- El diseño de los planes de inversión local será un paso crítico para el planteamiento de esquemas de distribución de beneficios equitativos y transparentes. Aunque el gobierno federal podría proporcionar lineamientos generales para el diseño y evaluación de dichos planes, serán los actores a nivel local (es decir, la agencia de implementación y el comité directivo local) los que tendrán la responsabilidad final.