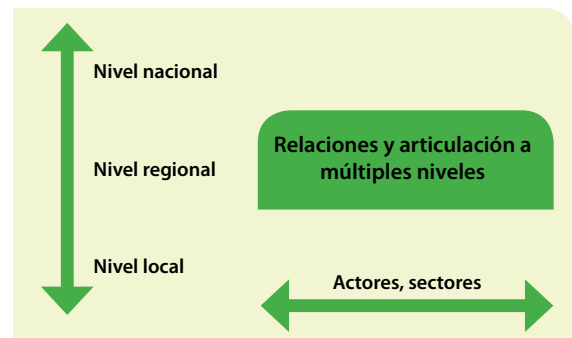


Gobernanza multinivel y gestión del carbono a escala de paisaje

Este estudio analiza cómo las instituciones de diferentes niveles y sectores se relacionan entre sí en los procesos de toma de decisiones sobre el uso del suelo, la gestión del carbono y los acuerdos de distribución de beneficios.

La toma de decisiones sobre el uso de la tierra, incluyendo mecanismos como REDD+, es intrínsecamente un proceso multinivel^{1,2}. Los actores involucrados directa o indirectamente en estos procesos—como gobiernos nacionales y subnacionales, empresas, ONG, comunidades indígenas y pequeños productores—proviene de diversos sectores y operan a múltiples niveles^{3,4}.



Mediante el análisis de diversos casos de aumento y disminución de emisiones de carbono a nivel nacional, se pretende:

1. Comprender de qué manera actores de diversos niveles y sectores toman las decisiones sobre el uso de la tierra, la gestión del carbono y la distribución de beneficios a nivel de paisaje, incluyendo: cómo se distribuye el poder; cómo fluye la información; hasta qué punto los procesos de toma de decisiones son participativos; si los procesos y los resultados son legítimos; y cómo y por qué se produce el cambio.
2. Identificar las diferentes perspectivas sobre REDD+, qué acuerdos (instituciones y políticas) de gobernanza a múltiples niveles son relevantes para la toma de decisiones sobre el uso de la tierra, y en qué medida estos apoyan la adopción efectiva y equitativa de opciones que promueven bajas emisiones de carbono.
3. Evaluar las consecuencias en las emisiones de carbono, de posibles decisiones futuras sobre el uso de la tierra, mediante el uso de escenarios hipotéticos y modelos de carbono.

Gobernanza multinivel y gestión del carbono

Aspectos clave y preguntas de investigación

La integración de actores clave de diferentes niveles y sectores debería apoyar una toma de decisiones justa y legítima sobre el uso de la tierra y opciones que promueven bajas emisiones de carbono.

Métodos de investigación

El equipo de investigación realiza entrevistas a informantes clave para estudiar el contexto nacional y subnacional, y para identificar estudios de caso con diferentes tipos de uso de la tierra y acuerdos de distribución de beneficios. Los casos son seleccionados de tal manera que incluyan iniciativas — tanto de REDD+ como ajenas a a este— que estén reduciendo (o intentando reducir) sus emisiones de carbono, así como sitios importantes donde hay aumento de emisiones. En cada país hay casos de estudio en diversas jurisdicciones políticas (regional, provincial y/o distrital). Después de la selección de casos, se aplican métodos etnográficos para investigar los procesos de toma de decisiones sobre el uso de la tierra, y se realizan entrevistas destinadas a comprender el rol de múltiples actores en el diseño e implementación de acuerdos de distribución de beneficios. Asimismo, se evalúan los resultados de carbono de posibles decisiones futuras sobre el uso de la tierra mediante el uso de escenarios hipotéticos y modelos de carbono.

Preguntas de investigación

- ¿Cómo se pueden utilizar mecanismos de gobernanza para promover un uso más amplio de las opciones con emisiones bajas de carbono, con pleno conocimiento y comprensión de sus pros y contras?
- ¿Cuán legítima es la toma de decisiones sobre la distribución de beneficios y el uso de la tierra? ¿Qué factores inciden en la legitimidad?
- ¿Qué arreglos de gobernanza resultan en una distribución de beneficios justa y responsable? ¿Cuáles no lo hacen?

Legitimidad del proceso y de los resultados

Las decisiones se ven afectadas por diversos arreglos de gobernanza: las instituciones y procesos que determinan quién toma las decisiones, de qué manera se toman las decisiones y quién influye sobre quién, por qué y cómo⁵. Los actores involucrados en el uso de la tierra y REDD+ tienen distintas perspectivas, intereses, demandas y objetivos. También se distinguen en términos de poder, recursos, conocimiento e interpretación de las reglas y normas. Todas estas diferencias influyen en la interacción de los actores, la aplicación de los arreglos institucionales en la práctica y la legitimidad de la toma de decisiones sobre el uso de la tierra^{2,3,6}.

Gobernanza multinivel: participación entre diversos sectores y niveles

En la actualidad, no todos los actores relevantes participan en procesos de REDD+. La integración de actores clave, tanto de manera vertical como horizontal, es esencial para evitar problemas de gestión, y para lograr un cambio en las prácticas habituales (*business as usual*) con miras a un futuro con bajas emisiones de carbono. La población local cuenta con líderes elegidos para que la representen, pero con frecuencia los proyectos REDD+ no trabajan con los gobiernos locales⁷. Los gobiernos nacional, regional y local tienden a competir, más que cooperar⁸. Frecuentemente, REDD+ y otras iniciativas similares forman parte de los ministerios del ambiente, mientras que los ministerios de agricultura o infraestructura siguen promoviendo políticas y proyectos que promueven la deforestación⁵.

¿Enfoque jurisdiccional, anidado, ambos o ninguno?

En el enfoque jurisdiccional y anidado de REDD+, jurisdicciones del Gobierno coordinan programas con sistemas armonizados de medición, reporte y verificación (MRV), salvaguardas sociales y políticas coherentes para la distribución de beneficios. Esto

es ventajoso para la integración de REDD+ con objetivos de desarrollo amplios porque coloca los temas de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo, así como la rendición de cuentas en un solo actor: el gobierno⁴.

Sin embargo, en la práctica, no es fácil definir una jurisdicción, ya que las diferentes oficinas del Gobierno que operan en distintos niveles y sectores, tienen responsabilidades y roles tanto exclusivos como compartidos en diferentes partes del paisaje. Más aún, lo que estipula la legislación no es necesariamente lo que se encuentra en la práctica. Si se quiere aprovechar el potencial de un enfoque jurisdiccional y/o anidado, es fundamental comprender cuáles son los límites jurisdiccionales, qué actores son importantes y cuáles son las opciones para armonizar las acciones dentro de un sistema coherente. Para ello, se están realizando estudios jurídicos sobre la distribución de facultades y responsabilidades relacionadas con el uso de la tierra en algunos de los países que forman parte de la investigación.

¿Cuál debería ser el objetivo principal de REDD+?

Al respecto, existen diferentes puntos de vista. A nivel global, se considera que el beneficio de REDD+ es la reducción de emisiones de carbono, mientras que los “cobeneficios” o “beneficios adicionales” serían mejoras en los medios de vida, infraestructura, tenencia de la tierra, biodiversidad y cualquier otro servicio ambiental obtenido a través de iniciativas de REDD+. Al acercarnos al nivel local, las percepciones cambian. Para muchos actores locales, la reducción de emisiones de carbono es, de hecho, el “cobeneficio” de REDD+, mientras que otros beneficios potenciales, como el dinero en efectivo, mejoras en los medios de vida, infraestructura y otros resultados relacionados con el desarrollo, son considerados los principales “beneficios”. La evaluación de las perspectivas sobre REDD+ de los diferentes actores permitirá a los tomadores de decisiones armonizar mejor el diseño e implementación de REDD+ para distintos niveles y sectores.

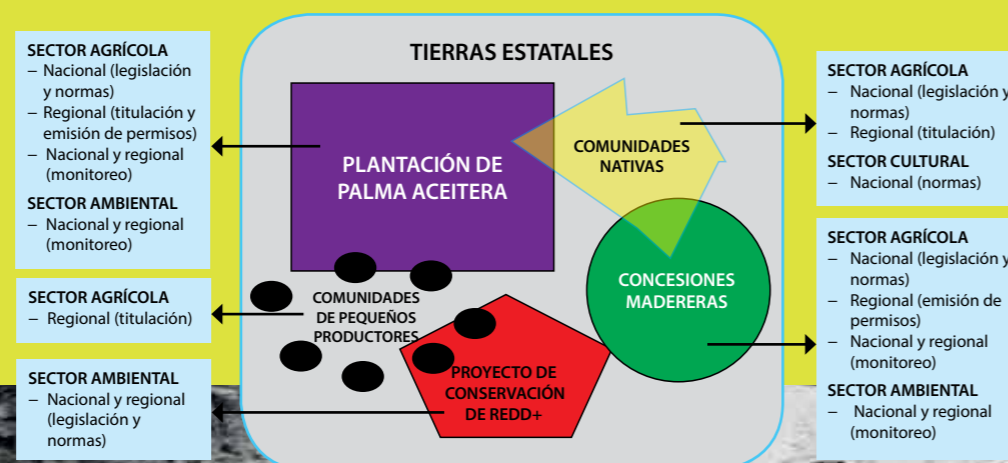
Países de estudio

Perú
Indonesia
Tanzania
Vietnam
México

Trade-offs

El intento por alcanzar simultáneamente múltiples resultados implica diversas ventajas y desventajas (*trade-offs*). No siempre es posible que los diversos actores alcancen al mismo tiempo todos los resultados deseados en términos de medios de vida, equidad y emisiones de carbono. Los *trade-offs* se tornan aún más multidimensionales cuando se toman en cuenta distintos niveles de gobierno y gobernanza. La gobernanza multinivel puede contribuir a que la toma de decisiones local y regional sobre el uso de la tierra sea más coherente con las necesidades globales, y también a integrar REDD+ con objetivos de desarrollo. Este estudio permitirá entender mejor cómo los mecanismos de gobernanza multinivel pueden promover una toma de decisiones más democrática.

Ejemplo conceptual de múltiples jurisdicciones (modelo simplificado basado en Perú)



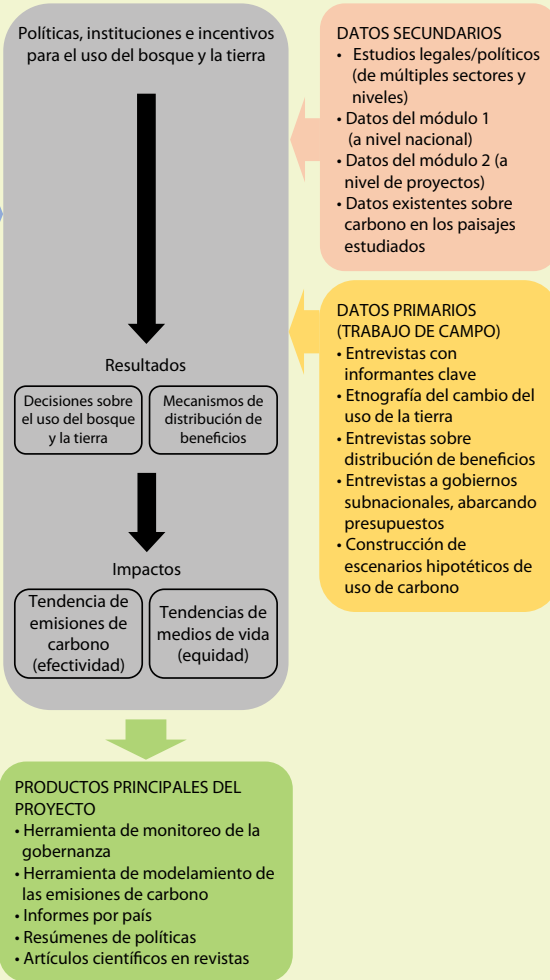
Rol de la gobernanza multinivel en la toma de decisiones sobre el uso de la tierra y la distribución de beneficios

PREGUNTAS CENTRALES

- Relación entre niveles de gobierno y otros actores en lo referente al cambio de uso de la tierra y REDD+
- Legitimidad del proceso y de los resultados (distribución de beneficios)
- Emisiones de carbono del uso de la tierra actual y futuro

ALIADOS (ejemplos)

- Asociación del Gobierno regional
- Ministerio del Ambiente
- Mesas REDD+ (nacional y regionales)
- ONG claves



Referencias

- 1 Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. y Verchot L., eds. 2012. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- 2 Mwangi E. y Wardell A. 2012. Multi-level governance of forest resources. *International Journal of the Commons* 6(2):79-103.
- 3 Korhonen-Kurki K., Brockhaus M., Duchelle A. E., Atmadja S. y Pham T. T. 2012. Multiple levels and multiple challenges for REDD+. En Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. y Verchot L., eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 91-110.
- 4 Larson A. M. y Ribot J. C. 2012. Lessons from forestry decentralization. En Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. y Verchot L., eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 91-110.
- 5 Larson A. M. y Petkova E. 2011. An introduction to forest governance, people and REDD+ in Latin America: Obstacles and opportunities. *Forests* 2(1):86-111.
- 6 Larson A. M. y Mendoza-Lewis J. 2012. Decentralisation and devolution in Nicaragua's North Atlantic Autonomous Region: Natural resources and indigenous peoples' rights. *International Journal of the Commons* 6(2):179-99.
- 7 Marshall G. R. 2008. Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local level. *International Journal of the Commons* 2(1).
- 8 Nagendra H. y Ostrom E. 2012. Polycentric governance of multifunctional forested landscapes. *International Journal of the Commons* 6(2):104-133.

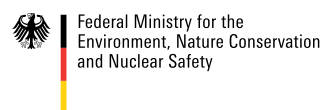
Créditos de las fotos

Ollivier Girard/CIFOR (portada), Markku Larjavaara/CIFOR y Jazmin Gonzales Tovar (interior)

Producido como parte de



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE Bosques, Árboles y Agroforestería



Junio de 2014

cifor.org | blog.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

