

Análisis de REDD+

Retos y opciones

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asistente editorial Therese Dokken

Traducción Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research.
Todos los derechos reservados.

Impreso en Indonesia
ISBN: 978-602-1504-03-1

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds) 2013 Análisis de REDD+: Retos y opciones. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Traducción de: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografías:

Portada © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Partes: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Capítulos: 1. and 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier, 4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba, 8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal, 15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Diseñado por el Equipo Multimedia de CIFOR, Grupo de Servicios de Información
Traducción: Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

Center for International Forestry Research

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un centro de investigación del Consorcio CGIAR. La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.



¿Quién debe beneficiarse y por qué?

Discursos sobre la distribución de los beneficios de REDD+

Cecilia Luttrell, Lasse Loft, Maria Fernanda Gebara y Demetrius Kweka

- Antes de diseñar mecanismos efectivos de distribución de los beneficios de REDD+, es necesario resolver la cuestión de qué es lo que se pretende lograr con REDD+. Los objetivos afectan enormemente al diseño de mecanismos de distribución de beneficios y de costos.
- Los beneficios no son solo de tipo económico. Son pocos los proyectos de REDD+ que están proporcionando transferencias directas de efectivo a los hogares en sus primeras etapas, y por tanto el reparto de beneficios exige prestar atención a una amplia gama de actividades.
- La legitimidad de las instituciones y los procesos de toma de decisiones es fundamental. Se precisa claridad legal, así como consenso sobre qué instituciones tienen el derecho a tomar decisiones, y también atención a los derechos procedimentales.

8.1 Introducción

La distribución de beneficios se ha identificado como “uno de los retos más difíciles” con que ha de enfrentarse REDD+ (Costenbader 2011). Para crear incentivos positivos y reducir las emisiones de carbono es importante el

reparto de beneficios, pero debe ser percibido como un reparto justo para no poner en peligro la legitimidad de REDD+ y el apoyo que precisa. Además, compartir los beneficios puede ayudar a evitar las fugas asociadas con REDD+ y a garantizar que se mantendrán las reducciones de emisiones conseguidas (Peskest 2011a).

El reparto de beneficios no es un concepto exclusivo de REDD+. Muchos de los sectores relacionados con los recursos naturales (como la minería, el petróleo y los proyectos de conservación y desarrollo), así como la mayoría de los gobiernos, han intentado repartir beneficios por medio de impuestos y subvenciones, y es mucho lo que se puede aprender de estas experiencias (ver, por ejemplo, el informe de Lindhjem *et al.* 2010). Igual que ha sucedido en otros sectores, el debate sobre distribución de beneficios dentro de REDD+ suscita una serie de cuestiones, entre ellas la definición de beneficios, la identificación de beneficiarios legítimos, la distribución eficiente de costos, las estructuras institucionales que se necesitan para las transferencias económicas y los procesos de toma de decisiones e implementación (ver Lindhjem 2010; Peskest 2011a; Vatn y Vedeld 2011).

El Capítulo 8 pasa revista a las políticas y los sistemas propuestos para la distribución de beneficios y costos a nivel nacional y subnacional en una serie de países y proyectos. Pone la atención en los principales discursos sobre el tema de cómo deben distribuirse los beneficios y los costos. El término “discurso” se define como “una forma compartida de entender el mundo” (según Dryzek, 1997:8). El apartado 8.2 sienta las bases del debate, ya que define los conceptos clave y describe los mecanismos institucionales para asignar los fondos. El apartado 8.3 esboza el discurso principal sobre cómo deben distribuirse los beneficios y los costos, y estudia las implicaciones de los distintos discursos para el diseño de mecanismos de reparto de beneficios. En el apartado 8.4 se analiza la importancia de la legitimidad en los procesos de toma de decisiones y se describe cómo se pueden equilibrar los requisitos de efectividad, eficiencia y equidad que subyacen a estos discursos. El capítulo concluye con un resumen de las contraprestaciones entre los distintos discursos sobre reparto de beneficios, y recalca la importancia de legitimizar el proceso de diseño.

En el presente capítulo se hace uso del Estudio Comparativo Global de CIFOR (GCS) sobre REDD+ y se utiliza información de 22 ubicaciones de proyectos en siete países (ver el Apéndice). El Cuadro 8.1 recoge la situación actual de políticas y prácticas sobre mecanismos de reparto de beneficios a nivel nacional y subnacional en determinados países. Los datos utilizados en este capítulo fueron recopilados a nivel nacional, de proyecto y de aldea en cada una de las ubicaciones de proyecto, y se complementaron con revisiones secundarias de la literatura, entrevistas y análisis de políticas a nivel nacional.

8.2 Sentar las bases

8.2.1 Definición de los beneficios y los costos de REDD+

En este capítulo el reparto de beneficios de REDD+ se define como la distribución directa e indirecta de las ganancias netas producidas por la implementación de REDD+. Se puede distinguir entre dos tipos de beneficios. En primer lugar están los beneficios monetarios procedentes de la financiación nacional e internacional de REDD+, entre otros los de la venta de créditos de carbono forestal o los fondos de donantes relacionados con la preparación de REDD, reformas de políticas o pagos basados en las reducciones de emisiones. En segundo lugar, a medida que REDD+ aumenta la sostenibilidad del manejo de los bosques, es probable que genere beneficios a través de la mayor disponibilidad de algunos productos forestales (por ejemplo, productos forestales no maderables) y la aportación de beneficios relacionados con los servicios ecosistémicos no ligados al carbono. El Recuadro 8.1 aclara términos y conceptos clave relativos al reparto de beneficios de REDD+.

La implementación de REDD+ supone también unos costos que deben ser asumidos por los diferentes actores y a distintos niveles. Aquí, una vez más, puede hacerse una distinción conceptual entre gastos financieros directos relacionados con la implementación de REDD+ y costos derivados de los cambios en el modo en que se utilizan las tierras de aptitud forestal y los recursos forestales en el contexto de REDD+. Estos últimos suelen denominarse costos de oportunidad; es decir, los ingresos que no se perciben por utilizar los bosques de manera que se reduzcan las emisiones. Los costos directos incluyen los costos de transacción e implementación. Los costos de implementación pueden ser costos incurridos por los gobiernos o los responsables de proyectos para compensar a los actores por los costos de oportunidad, por lo que hay que tener cuidado de no contarlos por partida doble (Recuadro 8.1; ver también el Recuadro 7.1).

Se puede distinguir asimismo entre: i) costos para un país; ii) costos para actores individuales; y iii) costos presupuestarios para agencias gubernamentales (ver el Cuadro 8.1). Si se mezclan de manera inadecuada los distintos tipos de costos, de actores y de escalas, las estimaciones de beneficios netos pueden resultar incorrectas (ver el Capítulo 7, así como el Recuadro 7.1).

En este capítulo, la expresión “mecanismo de reparto de beneficios” se utiliza para hacer referencia a la variedad de medios institucionales, estructuras de gobernabilidad e instrumentos mediante los cuales se distribuyen los fondos y otros beneficios netos de los programas REDD+ (según Vhugen *et al.* 2011). Pueden incluir transferencias de efectivo en los sistemas de PSA, manejo forestal participativo (MFP) y proyectos integrados de conservación y desarrollo (PICD) (UICN 2009). Otros mecanismos de reparto de beneficios

Cuadro 8.1 Políticas y prácticas de reparto de beneficios en cinco países

	Legislación y propuestas a nivel nacional	Implementación y actividades de REDD+	Propuestas de sistemas financieros institucionales
Brasil	<p>Ley Forestal y Estrategia Nacional sobre REDD+, en curso; no hay postura clara sobre el reparto de beneficios, que en general es tratado como salvaguarda; no se ha ratificado la legislación nacional sobre derechos de carbono, pero algunos estados ya han aprobado algunas leyes.</p>	<p>Hay varios proyectos estatales y subestatales que definen sus propios sistemas de reparto de beneficios e incluyen algunos pagos directos por servicios ambientales (PSA).</p>	<p>Financiación pública a través del Fondo Amazonia (FA) y Bolsa Verde; los fondos del AF han sido desembolsados a través del Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES); los recursos del Programa de Inversión Forestal (FIP) han sido desembolsados a través del Ministerio de Hacienda.</p>
Indonesia	<p>El Ministerio de Asuntos Forestales (MAF) tiene reglamentaciones de 2012 y 2009 que exigen autorización ministerial para los proyectos de REDD+, pero hasta la fecha ningun proyecto ha solicitado autorización. El Ministerio de Hacienda (2009) sugiere que se establezcan niveles de referencia de emisiones a nivel nacional y subnacional; el IMAF ha expedido algunas Concesiones para la Restauración de Ecosistemas que podrían financiarse a través de créditos de carbono; aún no se ha clarificado si el carbono es un bien de propiedad nacional que debe ser regulado por el Estado.</p>	<p>Varios proyectos (de financiación tanto pública como privada) van por delante de las decisiones nacionales, algunos sin contar con la aprobación del MAF; Ulu Masen, Aceh, es un ejemplo de un proyecto del gobierno provincial financiado por fuentes internacionales sin pasar por el Gobierno central (Pesket 2011 b).</p>	<p>Proceso de redacción de la Estrategia Nacional de REDD+, en curso; un grupo de trabajo del Grupo Operativo Presidencial de REDD+ está diseñando instrumentos de financiación bajo lo dispuesto en el acuerdo con Noruega; esta financiación probablemente estará incluida en el presupuesto, pero no figurará en las cuentas de la hacienda pública, por lo que no se gestionará a través del sistema público habitual de transferencia fiscal; las normativas del MAF de 2009 especifican las proporciones de ingresos que han de ser repartidas por los proyectos de REDD+ según la clasificación del bosque; esta normativa ha sido cuestionada por el Ministerio de Hacienda; el reglamento de 2012 del MAF hace constar que el reparto de beneficios de ingresos no fiscales del carbono forestal será regulado por nueva legislación.</p>

<p>Vietnam</p> <p>Tras las consultas celebradas, el borrador de la Estrategia Nacional de REDD+ propone que los beneficios se repartan entre autoridades locales, comunidades forestales, comités de gestión de los recursos naturales y organizaciones para la protección de los bosques; se ha creado un grupo de trabajo de múltiples partes interesadas que está estudiando el reparto de beneficios; se ha pilotado un sistema de PSA a nivel provincial de acuerdo con la Decisión 380 y el Decreto 99.</p>	<p>Los proyectos se están distanciando de la expectativa de que sean un mercado voluntario; ONU-REDD y la ONG SNV están pilotando distintos enfoques del reparto de beneficios, utilizando escenarios de juego con comunidades para comparar la aceptabilidad de las distintas opciones, y están estudiando el uso de un "coeficiente R", que ayuda a calcular los pagos sobre la base tanto de las reducciones en las emisiones como de los impactos ambientales sociales (Programa ONU-REDD 2010).</p>	<p>El Programa ONU-REDD (2010) propone un fondo nacional (en lugar de transferencias a través del sistema presupuestario público) supervisado por un organismo integrado por múltiples partes interesadas; los ingresos se distribuirían proporcionalmente según el desempeño provincial.</p>
<p>Tanzania</p> <p>El Marco Nacional de REDD+ de Tanzania presenta opciones para: i) entregar fondos a las comunidades según sean las reducciones en las emisiones; ii) distribuir beneficios de acuerdo con los insumos, para tener en cuenta diferencias ecológicas y abordar cuestiones de equidad. El Marco propone beneficios en especie en preferencia a aportaciones económicas.</p>	<p>Más de la mitad de los proyectos de REDD+ están bajo manejo forestal comunitario (MFC) en reservas forestales del pueblo en las que es probable que el reparto de beneficios siga las directrices de MFC, y por tanto que las comunidades reciban el 100 % de los ingresos; en tierras estatales los beneficios se repartirán entre el Gobierno y las comunidades de acuerdo con las directrices del Manejo Forestal Conjunto (MFC) aún no finalizadas.</p>	<p>El Marco Nacional de REDD+ propone la creación de un Fondo Fiduciario Nacional que distribuirá a las comunidades o a los responsables de la implementación; la Estrategia de REDD+ favorece este enfoque no ligado al mercado, pero sus partidarios abogan por un fondo fiduciario y por adoptar un enfoque de mercado como opciones.</p>
<p>Papúa Nueva Guinea (PNG)</p> <p>Diseño de programas nacionales REDD+, en curso; los modelos de reparto de beneficios han sufrido una demora; no se ha clarificado si los derechos de carbono se registrarán por la tenencia consuetudinaria; las normativas propuestas sugieren que el gobierno podrá regular la venta de carbono, pero que los derechos al carbono pertenecen al titular de la tierra (Covington y Baker&McKenzie 2009).</p>	<p>No hay proyectos oficiales hasta la fecha, pero algunas ONG y proyectos de mercado voluntarios están elaborando sistemas propios.</p>	<p>Aún no se ha desarrollado un fondo fiduciario o comité de coordinación de donantes; las OSC sugieren que el órgano de financiación de REDD+ debe ser independiente e incorporar a múltiples partes interesadas; la propuesta de un modelo de PSA que ha formulado un grupo consultor especializado (ECG 2011) sugiere dos flujos (ECG 2011): la continuación del mercado voluntario y el PSA con compromiso nacional (con incorporación del sistema inicial de mercado voluntario).</p>

Recuadro 8.1 Conceptos clave para el reparto de beneficios de REDD+

En la literatura sobre REDD+, la mayoría de las definiciones de beneficios se refieren únicamente a los beneficios económicos aportados por las reducciones en las emisiones y la mejora de las reservas de carbono (Streck 2009; Lindhjem *et al.* 2010; Peskett 2011a). Sin embargo, la implementación de actividades de REDD+ a nivel nacional y local puede generar toda una serie de beneficios, además de los beneficios económicos directos (ver ejemplos en el Cuadro 8.2), entre otros:

- *Beneficios directos* de la implementación de REDD+, que incluyen empleos, mejoras en los medios de vida y beneficios ecosistémicos directos tales como productos forestales no maderables, leña, forraje etc.
- *Beneficios indirectos*, que abarcan mejoras de gobernabilidad como potenciación de derechos de tenencia y cumplimiento de la ley, que pueden estar ligados a la fase de preparación de REDD+, y mejoras de la participación en la toma de decisiones, así como los beneficios que emanan de la provisión de infraestructuras. Los beneficios ecosistémicos indirectos incluyen protección del suelo y calidad del agua, protección de la biodiversidad y estabilización del clima.

Los beneficios directos e indirectos pueden producirse en forma de beneficios económicos o no económicos. Los beneficios económicos son aquellos que pueden cuantificarse y valorarse en términos financieros, y los no económicos son los que resultan difíciles de valorar en términos monetarios (como la mejora en los activos naturales o el aumento de habilidades y conocimientos).

La implementación de REDD+ también implica costos, entre otros:

- *Costos de oportunidad*: beneficios netos no percibidos por no haber convertido los bosques a otros usos de la tierra (Börner *et al.* 2010). Los costos de oportunidad varían, pues dependen de cuáles sean los motores de la deforestación en cada región o país.
- *Costos de transacción*: costos necesarios para realizar transacciones de pago relacionadas con REDD+, incluyendo los costos de partes externas como reguladores del mercado o administradores de los sistemas de pago para determinar que el programa REDD+ ha logrado reducir las emisiones (Pagiola y Bosquet 2009).
- *Costos de implementación*: costos “asociados directamente con acciones con las que se consigue reducir la deforestación, y por tanto también reducir las emisiones” (Pagiola y Bosquet 2009:3). Incluyen, por ejemplo, los costos de vigilar el bosque para evitar la tala ilegal y la reubicación fuera de bosques naturales de actividades de aprovechamiento de madera. Los costos de implementación pueden abarcar, en parte, pagos a los actores como compensación de sus costos de oportunidad y de transacción, por lo que estos tres tipos de costo pueden coincidir parcialmente.

Algunos autores dicen que debería hacerse una distinción clara entre la recuperación de costos (*compensación*) y la distribución del beneficio restante una vez recuperados esos costos (*la renta de REDD+*). Otros sostienen que un sistema de REDD+ en el cual en teoría se compensa correctamente la totalidad de los costos no debía generar un excedente de rentas. Este argumento provoca un dilema conceptual en cuanto al reparto de beneficios, porque buscar la efectividad en un mecanismo global en el cual la financiación es limitada implica minimizar las rentas de REDD+ (Meridian Institute 2009). Por tanto, podría resultar problemática la conceptualización de REDD+ como recurso extractivo que produce beneficios netos.

En el cálculo de los costos netos de oportunidad, omitir el valor de los cobeneficios de la conservación de los bosques hace que dichos costos parezcan más elevados de lo que son en realidad (Pagiola y Bosquet 2009:15). La inclusión de los diversos beneficios no relacionados con el carbono sugiere, para sorpresa de algunos, que se necesita una compensación económica menor para que, por ejemplo, a las comunidades les resulte más ventajoso el sistema de REDD+.

están relacionados con procesos normativos como reformas de gobernabilidad, incentivos fiscales y políticas que abordan motores concretos de la deforestación y la degradación (Chagas *et al.* 2011).

Lindhjem *et al.* (2010) caracterizan el reparto de beneficios con arreglo a dos dimensiones fundamentales: el *reparto vertical de beneficios*, que se refiere a la distribución de beneficios entre partes interesadas del nivel nacional y local; y el *reparto horizontal de beneficios* entre hogares, comunidades y otras partes interesadas y dentro de ellas. Una cuestión que surge en relación con el reparto vertical de beneficios se refiere al equilibrio adecuado entre los beneficios utilizados como incentivos directos para reducir la deforestación y la degradación, y los beneficios utilizados para mejorar el contexto de gobernabilidad y políticas que se precisa para que la implementación de REDD+ tenga éxito (como sostienen Gregersen *et al.* 2010; Karsenty y Ongolo 2012).

La mejora de la gobernabilidad podría incluir clarificación de la tenencia y una aplicación de la ley más estricta. En la práctica, todos los países están prestando atención a los dos tipos de reparto de beneficios, pues reconocen que para que funcionen los sistemas de PSA u otros mecanismos de compensación similares se necesita un entorno normativo propicio. El énfasis relativo que se otorga a las dos dimensiones varía según el contexto específico y los motores de deforestación del país. En Indonesia y Camerún, por ejemplo, gran parte de la deforestación y degradación de los bosques se produce de manera

Cuadro 8.2 Ejemplos de posibles beneficiarios de REDD+ y de los beneficios y costos que podrían devengar

Posibles beneficiarios de REDD+	Posibles roles y costos	Ejemplos de beneficios
Proveedores de servicios y cobeneficios de REDD+ (comunidades tradicionales, pueblos indígenas, propietarios de tierras etc.)	Proveedores directos de reducciones de carbono y reservas, normalmente responsables del cambio en el uso de la tierra y las actividades de REDD+ sobre el terreno	Beneficios directos; beneficios en especie; ingresos de la venta de productos derivados de actividades de REDD+; transferencia de tecnología; potenciación de derechos; empleo; generación de servicios ecosistémicos no derivados del carbono
Asociaciones de pueblos y grupos comunitarios	Pueden participar en la implementación de actividades sobre el terreno de REDD+ como gestión y monitoreo del reparto de beneficios	Pagos de incentivos directos; beneficios en especie; empleo y otros efectos por multiplicación
Gobierno municipal/local y agencias	Participación en la implementación de intervenciones necesarias de REDD+ como definición de la tenencia de la tierra, autorización y evaluación de actividades e identificación de actores elegibles	Empleo; mejora de infraestructuras locales; capacitación; transferencias fiscales; generación de servicios ecosistémicos no derivados del carbono
Encargados del diseño o implementación de proyectos (locales o subnacionales)	Responsables del diseño y la implementación de proyectos de REDD+; probablemente gestionarán fondos relacionados con las actuaciones de REDD+	Empleo; capacitación; incremento de los activos; mejoras técnicas
Agencias locales y personas individuales responsables de la aplicación de la ley	Instituciones y personas a cargo de actividades para asegurar el cumplimiento de la ley como monitoreo de la deforestación y aplicación de sanciones y multas	Empleo; ingresos netos; capacitación; transferencia de tecnología
Gobierno central	Diseño e implementación de políticas y medidas (p.ej. eliminación de subvenciones, introducción de moratoria sobre la tala)	Pagos por preparación de REDD+; cobeneficios recibidos de los bosques; impuestos y cánones; efectos de multiplicación en la economía y las instituciones; generación de servicios ecosistémicos no derivados del carbono
Público en general	Actividades no realizadas e ingresos no percibidos	Beneficios intergeneracionales con respecto a activos naturales; cobeneficios recibidos de los bosques

ilegal o semiilegal, a menudo en propiedades estatales o del gobierno donde es deficiente el cumplimiento de los derechos sobre la tierra. Por tanto, se precisará una aplicación más estricta de la ley, clarificación de los derechos de tenencia e intensificación agrícola para que los mecanismos en función del rendimiento lleguen a ser viables. Las políticas nacionales brasileñas también se están centrando en la importancia de fortalecer las políticas y la aplicación de la ley, mientras que en países como Vietnam se está prestando mayor atención al enfoque de PSA.

El Cuadro 8.3 presenta una selección de proyectos de REDD+ con los mecanismos de reparto de beneficios propuestos y los realmente aplicados hasta la fecha. En el momento de efectuar la revisión, solo uno de los proyectos estaba haciendo transferencias directas de efectivo a los hogares. De los cinco proyectos analizados en Indonesia, ninguno de sus actuales mecanismos de distribución de beneficios utilizaba pagos en efectivo. Los responsables de los proyectos preferían definir los beneficios como actividades (tales como capacitación, mejora de medios de vida alternativos y potenciación de los derechos de tenencia) que se consideran necesarias para poder introducir con éxito los sistemas de PSA. Esto implica que el tipo de mecanismo de reparto de beneficios que se utilice seguramente cambiará a medida que los proyectos cambien, dejando de ser proyectos de preparación para REDD+ para ir convirtiéndose en programas de pagos por reducciones en las emisiones realmente conseguidas.

8.2.2 Estructuras institucionales para los flujos financieros

La distribución de los beneficios y costos netos de la implementación de REDD+ entre los distintos actores tiene dos aspectos: las ganancias económicas derivadas de la financiación internacional y los beneficios relacionados con la mejora de la sostenibilidad del manejo forestal. Por tanto, la expresión “mecanismos de reparto de beneficios” engloba una diversidad de medios institucionales, estructuras de gobernabilidad e instrumentos necesarios para distribuir tanto la financiación como los beneficios netos de la implementación de REDD+. En el caso de las ganancias económicas, el mecanismo depende del sistema institucional adoptado para asignar la financiación nacional e internacional; en el caso de los beneficios que conllevan la mejora en la sostenibilidad del manejo forestal, depende de cuáles sean los mecanismos concretos elegidos para la implementación de REDD+, incluyendo las normas sobre cómo deben asignarse los beneficios económicos. La mayor parte de este capítulo se centra en este último aspecto; no obstante, y con la finalidad de sentar las bases de ese debate, en este apartado se analizan las propuestas de los sistemas institucionales y de gobernabilidad que hacen falta para asignar la financiación del nivel nacional al nivel subnacional, y se describen las implicaciones para el reparto de beneficios.

Cuadro 8.3 Ejemplos de proyectos con distintos enfoques de reparto de beneficios^a

Proyecto ^b	Sistema de reparto de beneficios ^c	Detalles
Tanzania – TFCG-Kilosa y Lindi	Hogares (H); medios de vida alternativos*; capacitación*; mejora de la agricultura*; PSA	Pago de dividendos de REDD+ para todos los miembros del asentamiento que cumplen los requisitos según los estatutos de este; los fondos por anticipado y los pagos individuales se basan en la media posible de emisiones evitadas cada año; las asambleas del asentamiento deciden si se van a utilizar los dividendos en proyectos comunitarios
Tanzania – Mpingo	H; PSA Comunidad; seguridad de la tenencia*; certificación*	Adquisición de certificados sobre la tierra; clarificación de lindes*; venta de madera a través del FSC; planes de gestión y uso de la tierra. En un principio, el proyecto iba a transferir los beneficios a las comunidades tras deducir los costos, pero resultó un sistema controvertido, por lo que ahora se debate un sistema de porcentajes.
Tanzania – CARE	Comunidad; energía alternativa para cocinar*; medios de vida alternativos* y capacitación*; PSA	El reparto de los ingresos por carbono se realizará por medio de ahorros y sistemas de préstamos ya existentes en el asentamiento. Los derechos del carbono se negocian entre CARE y la comunidad a través de una entidad agregada.
Brasil – Transamazon	H; PSA; estrategias alternativas de producción*; regularización de la tenencia de la tierra*; Comunidad: fortalecimiento organizativo	Beneficios condicionales para 350 familias (en base a la reducción de emisiones de carbono relacionado con la reducción de la deforestación)
Brasil – SFX	H; regularización de la tenencia de la tierra*; medios de vida alternativos*; capacitación	Pagos condicionados y por anticipado para terratenientes privados (grandes y pequeños), grupos indígenas y gestores de áreas protegidas, incluyendo: i) terratenientes; potenciación del mando y control, sistema integrado de licencias ambientales y monitoreo del crecimiento en la productividad ganadera, reforestación a gran escala con especies de gran valor; ii) tierras indígenas: alternativas para ingresos sostenibles, código para la gestión de los recursos naturales; iii) unidades de conservación: formación del consejo gestor y plan de gestión, mejora de la protección y el monitoreo
Brasil – Cotriguaçu	H; manejo forestal sostenible*; producción láctea y ganadera*; estrategias alternativas de producción; regularización de la tenencia de la tierra*; capacitación	Beneficios para todos los actores participantes: terratenientes privados (grandes y medianos) y grupos indígenas
Brasil – Acre SISA	H; PSA*; estrategias alternativas de producción*; manejo forestal sostenible; regularización de la tenencia de la tierra*	Beneficios concedidos por el aumento de la producción en zonas deforestadas con propiedades de asentamiento privado y rural, incluyendo: i) certificación financiera; ii) valorización del bosque y protección de alta cubierta forestal, zonas indígenas y de extracción, incluyendo el monitoreo territorial, apoyo a la silvicultura de múltiples usos, proyectos socioculturales; iii) beneficios para mejorar las reservas de carbono en zonas deforestadas

Brasil – Bolsa Floresta	H: PSA; diversificación de ingresos; capacitación* Comunidad: servicios públicos	Beneficios condicionados para hogares participantes, comunidades y asociaciones. Las familias se comprometen a una deforestación cero y posteriormente matriculan a sus hijos en la escuela. Pago mensual de 50 reales (30 dólares) por hogar
Vietnam – SNV	H: mejora en la gestión de la tierra*; alternativas de medios de vida*	Etapas iniciales de diseño. SNV está poniendo a prueba distintos tipos de reparto de beneficios con fondos comunales y provinciales. Adopción de un rumbo distinto en cómo enfocar la obtención de créditos del mercado voluntario; esfuerzos por cuantificar los costos de oportunidad
Perú – BAM	H: PSA; beneficios en especie.	Beneficios condicionados para aquellos que contribuyen a la reducción de emisiones a través de una iniciativa piloto de reforestación
Perú – Alto Mayo	H: insumos agrícolas*; capacitación; * vínculos con mercados sostenibles* Comunidad: servicios públicos	Apoyo del cultivo de café ecológico
Indonesia – KCCP	H: capacitación*; potenciación de la tenencia*; medios de vida alternativos	Potenciación de los derechos de tenencia de la tierra a través de la entidad Hutan Desa (Bosque de la Comunidad)
Indonesia – RRC	H: empleo*; capacitación; medios de vida alternativos*; crédito Comunidad: desarrollo del pueblo	Ecoturismo; infraestructuras; salud y créditos
Indonesia – KFCP	H: empleo*; medios de vida alternativos*; capacitación* Formación en gobernabilidad comunitaria	Los PSA son una opción probable para el futuro

a Datos compilados del equipo de país C2, Tanzania, 2012; equipo de país C2, Brasil, 2012; equipo de país C2, Vietnam, 2012; equipo de país C2, Perú, 2012; equipo de país C2, Indonesia, 2012, así como la interacción e insumos adicionales de los equipos de investigación de país C2. La información sobre los proyectos de Brasil se tomó también de Duchelle *et al.* (2011a)

b Ver en el Apéndice el nombre del proyecto y los detalles completos

c Indica aquellos que ya están en fase de implementación

Las propuestas pueden dividirse en cuatro categorías principales (sobre la base de Vatn y Angelsen 2009; Vatn y Vedeld 2011) (ver la Figura 8.1 y el Cuadro 8.1):

1. Mecanismos basados en proyectos, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) o las normas o proyectos voluntarios de mercado, como los de Perú y Tanzania;
2. Fondos que operan de manera independiente al margen de la administración nacional, como los actuales fondos fiduciarios de conservación o el Fondo Fiduciario Nacional propuesto en Tanzania (ver el Cuadro 8.1);
3. Fondos que dependen de la capacidad de la administración del Estado y que pueden dirigir la financiación al sector público, pero en los cuales las decisiones sobre quiénes serán los beneficiarios económicos son tomadas por comités independientes. Entre los posibles ejemplos se encuentran el Fondo Amazonia de Brasil, el Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAM) de Perú y los Fondos para Protección y Desarrollo Forestal de Vietnam.
4. Distribución condicional de pagos a través de los sistemas fiscales de transferencia del Estado, como el propuesto por el Ministerio de Finanzas de Indonesia (Ministerio de Finanzas 2009). Los pagos se pueden hacer a través del presupuesto público normal o de un fondo específico, o se puede adoptar un enfoque descentralizado en la toma de decisiones relativas a la asignación de fondos por parte del gobierno local y a los impuestos recaudados por el gobierno central, como sucede en Vietnam (Programa ONU-REDD 2010).

Los enfoques propuestos para las transferencias financieras tienen implicaciones para el reparto de beneficios. Los mecanismos basados en proyectos requieren que haya un contrato entre el proveedor y el comprador, pero suelen estar bastante alejados de las estructuras del Estado, mientras que los sistemas nacionales más complejos cuentan con una gama de actores más amplia y tienen que integrar sistemas subnacionales a distintos niveles (Programa ONU-REDD 2010). El Cuadro 8.1 muestra que, con la posible excepción de Brasil, ninguno de los países dispone de claridad sobre los mecanismos institucionales de gobernabilidad para la transferencia de financiación de REDD+, y muchos países están estudiando una serie de propuestas distintas. Por ejemplo, el borrador de la Estrategia de REDD+ en Tanzania propone un sistema nacional centralizado en el que los pagos se hacen a un Fondo Fiduciario Nacional, mientras que los proyectos (y la Propuesta de Plan de Preparación, RPP por sus siglas en inglés) proponen un enfoque anidado que permitiría efectuar pagos internacionales directos a los proyectos. En algunos países, como Indonesia, se están elaborando procesos múltiples para la definición de mecanismos de reparto de beneficios, aunque la base legal de los sistemas que se proponen no está clara. El hecho de que muchos proyectos de REDD+ funcionan en marcos legales y normativos poco seguros significa que

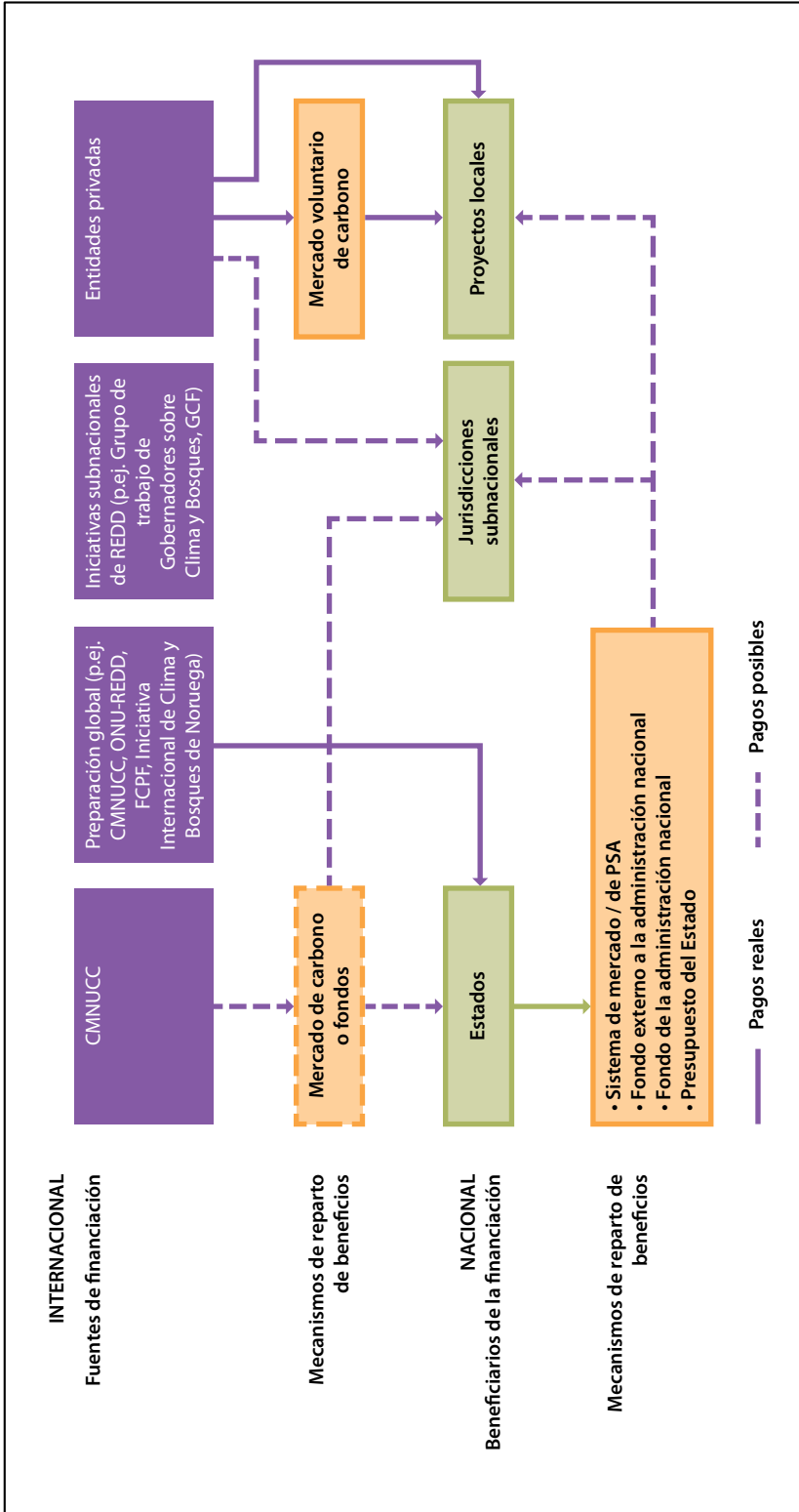


Figura 8.1 Posibles estructuras de los flujos de financiación de REDD+ a los niveles subnacionales

las actuales modalidades de reparto de beneficios podrían sufrir importantes cambios una vez queden formalizadas las políticas nacionales.

8.3 Discursos sobre quién debe beneficiarse

Una cuestión primordial sobre el debate del reparto de beneficios tanto a nivel nacional como a nivel de proyectos es quién debe recibir los beneficios asociados a REDD+. Este apartado se centra en los principales discursos sobre esta cuestión, en las compensaciones que implican las opciones posibles en cada uno de estos discursos, y en las implicaciones de la elección del diseño de un mecanismo de reparto de beneficios. Los diferentes discursos tienen consecuencias distintas para la elaboración de políticas, porque encuadran el problema y presentan esas opciones de formas diversas (Hajer y Versteeg 2005).

Se puede distinguir de manera general entre la efectividad y la eficiencia, por un lado, y la equidad (y los cobeneficios) por otro.

1. El *discurso de efectividad y eficiencia* se concentra en el objetivo de reducción en las emisiones de carbono. Sugiere que los beneficios deben utilizarse como incentivo y ser destinados a las personas o comunidades que logran que haya menos emisiones mediante cambios en su comportamiento o sus acciones. Este argumento sigue la lógica de los PSA: REDD+ sirve como mecanismo para pagar a los propietarios y usuarios de los bosques por reducir sus emisiones. Por tanto, los destinatarios de los beneficios económicos deben ser principalmente las personas que proporcionan estos servicios, para así garantizar que esos servicios realmente se llevan a cabo, lo cual, además, puede ser considerado una práctica justa, ya que serán estas las personas quienes deban cargar con la mayoría de los costos al hacer un menor uso del bosque.
2. Por otra parte, el *discurso relativo a la equidad* se centra en la cuestión de cuáles son los actores con derecho a beneficiarse de REDD+, y presta menos atención a su contribución a la reducción de las emisiones de carbono. Este enfoque ha surgido a raíz de la preocupación de que el enfoque en la efectividad y la eficiencia podría dar lugar a incentivos injustos (por ejemplo, al premiar a los actores más ricos por reducir su propio comportamiento ilegal), potenciando de este modo la desigualdad y socavando la moralidad y la legitimidad política de REDD+. El discurso de equidad tiene cuatro vertientes principales, que se presentan a continuación.

A nivel nacional, la importancia relativa otorgada a los distintos discursos varía dependiendo de las partes interesadas que participan en el diseño del sistema, la naturaleza de la financiación de REDD+ prevista y el tipo de actividad de REDD+ en cuestión. En Vietnam, por ejemplo, preocupa que el desarrollo de los pagos en función del desempeño pueda llegar a incluir

cobeneficios. En Indonesia se hace hincapié en la creación de estructuras adecuadas de incentivos para garantizar que los encargados de diseñar los proyectos mantendrán su participación; y en Tanzania la preocupación son los pagos por anticipado para asegurar el compromiso desde el principio.

El Cuadro 8.4 describe los modelos propuestos en Brasil para realizar la asignación de fondos a nivel subnacional. Estos modelos fueron desarrollados por el Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonia (IPAM) (Moutinho *et al.* 2011) y un grupo de trabajo creado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA 2012) para influir en la formulación de la estrategia nacional de REDD+. El cuadro muestra cómo difieren los modelos según la importancia otorgada a los distintos objetivos de efectividad y eficiencia o

Cuadro 8.4 Brasil: modelos propuestos para las asignaciones de financiación de REDD+ a nivel subnacional (basado en Moutinho *et al.* (2011) [i] y MMA (2012) [ii])

	Propuesta para la asignación de fondos	Implicaciones
Modelo 1 [i; ii]	Sobre la base de los niveles de emisión de referencia a nivel subnacional, los estados federales recibirían compensación siguiendo tres criterios: i) contribución a la reducción de emisiones; ii) reservas forestales; y iii) el desempeño, cotejado con los objetivos del estado para reducir la deforestación.	El reparto de beneficios en función del desempeño tiene la mayor efectividad, por la alta rendición de cuentas que supone en cuanto a reducciones de GEI a nivel nacional. La equidad se aborda teniendo en cuenta las reservas, y esto podría contribuir a beneficiar a los pueblos indígenas. No obstante, el hecho de que los fondos se asignan a nivel estatal conlleva algunos retos para llegar hasta las personas locales.
Modelo 2 [i; ii]	Fondos distintos para la aportación de categorías concretas de uso de la tierra (por ejemplo, tierras indígenas, áreas protegidas y reservas extractivas, asentamientos y tierras públicas) destinados a la reducción de la deforestación y la conservación de las reservas forestales.	Puede mejorarse la efectividad y la eficiencia, puesto que el modelo permite la asignación de recursos financieros sobre la base de las necesidades de las distintas áreas. Mejora la equidad al asignar fondos directamente al área en cuestión. Además, los pueblos indígenas se deberían ver beneficiados por la asignación de fondos a grupos concretos de propietarios de la tierra.
Modelo 3 [ii]	La asignación de fondos se basa en la reducción de emisiones a nivel local (unidades asignadas de carbono). Los niveles de referencia se asignan directamente a los actores responsables de la reducción de la deforestación y el fomento de la conservación forestal.	Puede aumentar la efectividad, porque se reducen los costos de transacción y no se necesitan instituciones nuevas. No obstante, la asignación de niveles de referencia directamente a las personas locales supone un reto.

de equidad, y la manera en que esto puede influir en la forma de reparto de los beneficios.

En la práctica, la mayoría de los mecanismos de reparto de beneficios son diseñados para abordar numerosos objetivos, pero en cada uno ellos hay contraprestaciones de consideración. Estas contraprestaciones suscitan importantes cuestiones para el diseño de REDD+, porque requieren que se tomen decisiones que pueden erosionar el apoyo a la implementación de REDD+.

En los apartados siguientes se analizan las principales contraprestaciones que entran en juego en los distintos discursos de equidad y se describe cómo cada una de estas contraprestaciones interacciona con los discursos de efectividad y eficiencia para influir en el diseño de los mecanismos de reparto de beneficios.

8.3.1 Discurso de equidad I: beneficios para los actores con derechos legales

Uno de los discursos predominantes en el debate sobre reparto de beneficios dice que esos beneficios deberían entregarse a quienes tienen derechos por ley (ya sean estatutarios o consuetudinarios) sobre los mismos. Los derechos fundamentados por ley son aquellos conferidos a una persona o entidad por un determinado sistema legal, a diferencia de los derechos morales o éticos, más amplios, que se describen más adelante. Sin embargo, en la mayoría de los países, incluidos aquellos en que se ubican muchos de los proyectos, la determinación de esos derechos no es tarea fácil. Ninguno de los países objeto de estudio tienen legislación nacional que se ocupa de los derechos de propiedad sobre reducciones en las emisiones de carbono (ver el Recuadro 8.2), y la mayoría de los proyectos de REDD+ operan en un vacío de incertidumbre con respecto al estatus legal de los derechos de carbono. Concretamente, Indonesia, Perú y Tanzania tienen una serie de proyectos de REDD+ con mecanismos de reparto de beneficios que fueron desarrollados antes de haber clarificado sus políticas nacionales sobre derechos de carbono. A falta de esa claridad, muchos de los actores forestales dan por sentado que la actual tenencia de la tierra y de los bosques, así como los instrumentos de política que ya existen para el reparto de los beneficios de los bosques, servirán de base para la asignación de pagos por las reducciones en las emisiones de carbono (Cotula y Mayers 2009). La tenencia de la tierra es importante porque influye en la forma de repartir los beneficios de los bosques, puesto que ayuda a determinar qué actores tienen derecho a realizar actividades y reclamar beneficios en relación con una zona concreta y con los recursos naturales asociados con ella (Peskett 2011a). Sin embargo, un aspecto clave en el debate sobre derechos de carbono es que muchos pequeños usuarios de los bosques no poseen derechos formales sobre la tierra o los productos forestales (ver el Capítulo 9), y por tanto utilizan el bosque de manera ilegal. Encauzar los beneficios únicamente hacia aquellos

Recuadro 8.2 Debates sobre derechos de carbono en determinados países REDD+

Los derechos sobre el carbono pueden pertenecer a una persona individual, a un grupo (como por ejemplo una comunidad), o al Estado, dependiendo de la legislación nacional. El seguimiento de los debates que se están desarrollando sobre este tema en varios países revela la complejidad que entraña la definición del derecho legal a beneficiarse de la reducción de las emisiones de carbono.

Camerún

El sistema legal de Camerún no distingue entre los derechos sobre los árboles y sobre los elementos (como el carbono) almacenados en ellos. Según Sama y Tawah (2009), el derecho a comerciar y beneficiarse del carbono es un derecho en sí mismo que debe tratarse como cualquier otro derecho de propiedad sobre los recursos naturales y que por tanto depende del tipo de bosque en cuestión. En Camerún, los recursos naturales de los bosques estatales o comunitarios pertenecen al Estado; los recursos que se encuentran en tierras públicas, administradas por el Estado, pertenecen a la nación camerunesa (Karsenty y Assembe 2011); los recursos naturales que son parte de los bosques de la autoridad local son propiedad de dicha autoridad; y los de los bosques privados pertenecen a personas individuales. Algunos mantienen que un crédito de carbono puede ser clasificado como un activo intangible (Correa 2009, citado en Dkamela 2011) y revestir la forma de un activo monetario que representa el resultado de una acción. La titularidad de los créditos de carbono se concedería a aquellos actores forestales que demuestren que son responsables de esa acción. Esta postura no tendría que basarse necesariamente en la tenencia de la tierra, y podría incluir derechos ancestrales, derechos de explotación, derechos de uso o inversiones de capital.

Brasil

Según el dictamen federal núm. AGU-AFC-1/2011, la prestación de servicios ambientales podría regularse mediante acuerdos comerciales con grupos indígenas; los créditos de carbono generados en tierras indígenas pertenecerían a los pueblos indígenas según el artículo 231 de la Constitución Federal. A nivel subnacional, Acre, Amazonas y Tocantins han promulgado leyes sobre el clima y la conservación que estipulan que los derechos de carbono pertenecen al Estado. De acuerdo con esta legislación, los proveedores de servicios ecosistémicos pueden obtener acceso a recursos financieros, sujeto a la debida autorización y a que estén legalmente ubicados en la zona en que se presten los servicios (Gebara 2011). En el caso de Amazonas, este derecho puede donarse a la Fundación Amazonas Sostenible (FAS), que es responsable de la gestión de las áreas de conservación en este estado (Art. 8, Ley 3135/2007).

[...continúa en la página siguiente]

[Recuadro 8.2 (cont.)]**Vietnam**

La Constitución de Vietnam estipula que todos los recursos forestales y de la tierra pertenecen al Estado, que los asigna a organizaciones y personas individuales para “su uso estable a largo plazo”. La Ley de Protección y Desarrollo de los Bosques de 2004 reconoce, por tanto, el principio de que los compradores pueden adquirir bienes y servicios forestales, con lo que proporcionan pagos para aquellos que protegen y regeneran los bosques. La Decisión 178 (2011) especifica las formas en que los hogares y las personas pueden recibir tierras por asignación o arrendamiento, o pueden ser contratados para manejar los bosques; y detalla los pagos que pueden recibir por estos servicios. Por tanto, es posible que las personas y las organizaciones tengan derecho a beneficiarse de la prestación de servicios ecosistémicos. No obstante, según el Artículo 84 de la Ley sobre Protección Ambiental de 2005, las transacciones de emisiones de carbono con compradores internacionales necesitarían la aprobación del primer ministro.

individuos o entidades que ostentan derechos formales podría perjudicar a las personas más pobres, lo que suscita la cuestión de si también debería verse compensada la reducción en los usos ilegales *de jure*.

La titularidad de la tierra o de árboles no significa necesariamente que el propietario tenga derecho legal para beneficiarse de la captura de carbono o de las reducciones en emisiones de carbono. Aunque algunos autores no hacen esta distinción, Peskett y Brodnig (2011) sostienen (basándose en Streck y O’Sullivan 2007; Takacs 2009) que el término “derechos de carbono” abarca dos aspectos bien diferenciados:

1. El derecho de propiedad sobre el carbono capturado, que se encuentra almacenado físicamente en la tierra, los árboles y el suelo, no tiene que coincidir necesariamente con los derechos de propiedad sobre los recursos físicos.
2. El derecho de propiedad sobre el carbono capturado es distinto del derecho a beneficiarse de la venta de créditos de carbono. En los casos en que no existe una legislación explícita sobre el derecho a capturar el carbono, los derechos legales pueden asociarse con el derecho al activo, la actividad o el recurso subyacente. Si la situación legal no está clara, los contratos cobran importancia para clarificar derechos y responsabilidades (Norton Rose 2010).

Una de las consideraciones principales para el diseño de mecanismos de reparto de beneficios es si los gobiernos centrales reclamarán o no derechos diferenciados para beneficiarse de los créditos de comercio de carbono. Esta

decisión guarda relación con la cuestión fundamental de si el bosque y sus productos se consideran bienes de propiedad nacional, así como el grado de consenso político en torno a tal decisión, caso de que así sea. En Tanzania, por ejemplo, la mayoría de los proyectos de REDD+ se están desarrollando en tierras registradas como Reserva Forestal Comunitaria, lo que significa que no hay ningún requisito legal que exija que los ingresos procedentes de estos proyectos tengan que ir a las arcas del gobierno central. Esto es así porque las directrices sobre manejo forestal comunitario (MFC) y la Ley de Bosques de Tanzania de 1998 (revisada en 2002) otorgan a las comunidades propietarias de Reservas Forestales Comunitarias el derecho a los ingresos y los beneficios que de ellas se deriven (República Unida de Tanzania 1998). Esto tiene implicaciones para la percepción de los proyectos tanto por el gobierno como por el público en general, ya que los ingresos generados no contribuirán al desarrollo general del país. Aún persiste a nivel nacional una resistencia latente a las reformas que han desviado el control de la tierra y los bosques del Estado a las comunidades, y hay quienes siguen considerando que los recursos naturales son bienes de propiedad nacional (entrevistas con partes interesadas nacionales 2012). Esta percepción ha inspirado recomendaciones de que los ingresos de REDD+ se canalicen a través del Fondo Fiduciario Nacional, para que sea el Gobierno quien administre y distribuya los fondos a las comunidades (República Unida de Tanzania 2010).

Si los gobiernos asumen la propiedad del carbono, el diseño del mecanismo nacional de reparto de beneficios tendrá que abordar la forma en que se distribuirían a nivel nacional los beneficios obtenidos de la venta de carbono. Si se privatiza el derecho al carbono, el propietario de esos recursos controlará el mecanismo de reparto de beneficios. Pero en ese caso habría que seguir pensando en cómo encarar los motores de las emisiones de carbono, porque aquellos que ostentan los derechos legales pueden no ser responsables de comportamientos que provoquen grandes emisiones.

8.3.2 Discurso de equidad II: beneficios para aquellos que protegen los bosques con bajas emisiones

Desde el punto de vista de la equidad, puede decirse que los beneficios de REDD+ no deben ser exclusivamente para los actores que han venido provocando altas emisiones, sino también para grupos indígenas y otros usuarios de los bosques que tienen un historial de manejo responsable de los bosques. Por ejemplo, si se adopta este enfoque, una comunidad cuyos derechos consuetudinarios no estén legalmente reconocidos pero que lleve mucho tiempo protegiendo los bosques sería candidata clara a beneficiarse de REDD+. El dilema de efectividad frente a equidad está en que, en muchas de estas situaciones de bajas emisiones, la adicionalidad no puede probarse porque no hay emisiones que empezar a reducir. No obstante, también se puede argumentar que es muy posible que las emisiones aumenten en el

futuro, es decir, que la línea de base real es superior a la histórica, y por tanto los pagos pueden considerarse como adicionales.

El reconocimiento de la buena gestión de los bosques puede verse en alguno de los proyectos estudiados, en los cuales los beneficios se entregan a actores que no son los principales causantes de la deforestación, con la finalidad de alentar la colaboración y crear incentivos para la protección de la zona. Un ejemplo es el proyecto BAM de Madre de Dios (Perú), donde los concesionarios de castaña reciben incentivos para proteger el bosque, aunque los principales contribuyentes a la deforestación, concretamente por el desbroce con fines agrícolas y la tala ilegal, son actores totalmente distintos. En el mejor de los casos, si los pagos se destinan a las comunidades se podrá lograr que ellas mismas protejan el bosque frente a los agentes externos de la deforestación.

8.3.3 Discurso de equidad III: beneficios para quienes cargan con los costos

Un importante discurso en el debate sobre reparto de beneficios mantiene que son los actores forestales que se hacen cargo de los costos de implementación, transacción y oportunidad quienes deben recibir los beneficios de REDD+. Este discurso propugna la idea de que, en interés de la equidad, hay que procurar que las personas que han incurrido en costos se vean compensadas por ellos, independientemente de las reducciones en las emisiones de carbono que hayan logrado de forma directa.

Las tensiones entre los enfoques basados en emisiones y la necesidad de premiar los esfuerzos y los insumos utilizados en la implementación de REDD+ se ven reflejados en el diseño de muchos de los mecanismos de reparto de beneficios que están surgiendo (ver el Recuadro 8.3). Estas tensiones no se refieren solo al hecho de que los insumos son más fáciles de definir y cuantificar que las reducciones en las emisiones (ver el Capítulo 13), sino también a que la mayoría de los proyectos de REDD+ se encuentran aún en la fase inicial de su implementación y reconocen que es necesario incentivar a los actores para que participen en ellos.

8.3.4 Discurso de equidad IV: beneficios para quienes realmente implementen REDD+

Por último, otro discurso influyente dice que una parte de los beneficios de REDD+ debería repartirse entre los actores forestales imprescindibles para la implementación de REDD+, ya sean del sector privado, de ONG o del gobierno central o local (Cuadro 8.2). Sin embargo, la determinación de qué parte de los beneficios exactamente debe destinarse a estos actores es la cuestión central sometida a debate en muchos países. Lo difícil es asegurarse de que

Recuadro 8.3 Proyectos de REDD+ en Tanzania: explorar las opciones para superar tensiones entre el reparto de beneficios basado en el desempeño y en los insumos

Una cuestión primordial en el diseño de los mecanismos de reparto de beneficios para proyectos de REDD+ en Tanzania se refiere a la base para calcular los pagos. Dos opciones claras serían realizar los pagos basándose en: i) *esfuerzo e insumos*; o en ii) *desempeño y resultados*. En el primer caso, las comunidades reciben recompensas siempre y cuando lleven a cabo actividades que mejoren las condiciones de los bosques y por tanto las reservas de carbono: por ejemplo, a través del desarrollo de planes del uso de la tierra, manejo forestal participativo, aplicación de la ley o implementación de planes de manejo forestal. Este método tiene costos de transacción bajos, puesto que las actividades son fáciles de verificar y precisan menos evidencia empírica. El planteamiento, sin embargo, tiene varias desventajas: por ejemplo, no hay necesariamente una relación directa entre los pagos y las reducciones en la tasa de deforestación; no se tiene en cuenta la variabilidad en el desempeño de los administradores de los bosques, ni tampoco se aportan fuertes incentivos para un buen manejo forestal, porque se paga a los administradores de los bosques independientemente de los resultados de ese manejo (TFWG 2010). Lo que sí se reconoce, en cambio, es que es posible que algunas comunidades trabajen tanto como otras pero con menos resultados, por distintos motivos.

No obstante, un sistema de pagos en función del esfuerzo realizado no tiene en cuenta las diferencias en los costos de oportunidad entre las comunidades. Las comunidades que logran poner freno a la producción de carbón vegetal o los cultivos migratorios pierden más oportunidades de agricultura y de otras actividades económicas que las que tratan de poner freno a tales actividades pero en realidad no lo consiguen (TFWG 2010). Las comunidades con bosques de alto contenido de carbono (en zonas de montaña) tienen mayores costos de oportunidad que las comunidades con bosques de bajo contenido de carbono (como el *miombo* del sur de Tanzania y los bosques coralinos de Zanzíbar) (República Unida de Tanzania 2009). Esto se debe a que hay oportunidades económicas de mayor valor en zonas en que los bosques tienen un contenido de carbono más alto (TFWG 2010). Si el costo de estas oportunidades y los demás costos (como el acceso variable a los mercados) no se tienen en cuenta en los cálculos o se consideran constantes, los sistemas basados en el esfuerzo realizado pueden no resultar equitativos.

En un sistema de pagos basado en los resultados o en el desempeño, las comunidades y los administradores de los bosques reciben un pago por su actuación real en la mejora del estado de los bosques y la reducción de la degradación en formas que pueden ser verificadas empíricamente a través de aumentos en las reservas forestales de carbono, en comparación con los niveles de emisión de referencia. Este sistema proporciona un vínculo directo entre pagos de REDD+ y actividades de conservación del bosque que tienen efectividad. No obstante, el sistema en base al desempeño tiene costos de transacción más elevados que se deben a que hay que medir el carbono y encargar la verificación a terceras partes.

los responsables de la puesta en práctica de los proyectos reciben incentivos suficientes para garantizar una implementación efectiva, mientras que a la vez se vela por que no reciban unos beneficios desmesurados (según lo analizado en el Libro Verde del Ministerio de Finanzas de Indonesia [Ministerio de Hacienda 2009]). Por ejemplo, en Papúa Nueva Guinea, pese a que el sistema de tenencia está claro, los propietarios consuetudinarios de la tierra obtienen escasos beneficios de la extracción de madera, por las condiciones pactadas entre terratenientes, el Estado y los contratistas, según las cuales los dueños de las tierras reciben un precio fijo por la madera, independientemente de que se produzcan subidas en los precios del mercado. En Indonesia, los responsables de proyectos del sector privado están presionando y tratando de influir en las políticas nacionales relativas a la formulación de normas para el reparto de beneficios, argumentando que los responsables de proyectos necesitan una compensación adecuada para cubrir los costos de implementación y transacción en que incurren como consecuencia de las actividades de preparación de REDD+. En Tanzania, todos los responsables de proyectos de REDD+ son ONG, y el nivel de rentas que podría (o debería) corresponderles no ha sido debatido a nivel nacional; sin embargo, es la principal cuestión con que se enfrentan a la hora de negociar con las comunidades.

Esta cuestión también le concierne al derecho de los gobiernos a retener una parte de sus ingresos para cubrir los costos de implementación y transacción en que pueden haber incurrido. Al igual que sucede con los ingresos obtenidos de cualquier producto forestal, el gobierno central y el local podrían retener ingresos por costos razonables como la introducción de sistemas de MRV y de cumplimiento (Irawan y Tacconi 2009). El Programa ONU-REDD (2010) recomienda que el monto retenido por el Gobierno debe estar en función del desempeño y guardar relación directa con los costos sostenidos.

Un tema relacionado en el debate sobre reparto vertical de beneficios es cómo distribuir las rentas o impuestos de REDD+ entre los distintos niveles de gobierno, así como el grado en que los gobiernos locales han de retener los ingresos obtenidos al nivel local. El principio de subsidiaridad sugiere que se conseguirá una mayor eficacia ubicando poderes y tareas en el más bajo nivel administrativo posible (Foellesdal 1998), pero en el caso de REDD+ es posible que algunas actividades puedan gestionarse mejor en el nivel central, como por ejemplo la prevención de fugas (Irawan y Tacconi 2009).

8.4 Opciones para la negociación y legitimidad del proceso

Una limitación habitual en los países estudiados es la falta de claridad sobre cuál es la agencia competente para tomar decisiones sobre mecanismos de reparto de beneficios. En algunos casos, esta falta de claridad impide el desarrollo de

estos mecanismos y por tanto obstaculiza la implementación de REDD+. En Indonesia, por ejemplo, la normativa sobre reparto de beneficios de REDD+ elaborada por el Ministerio de Asuntos Forestales ha sido cuestionada por el Ministerio de Hacienda, que alega que el Ministerio de Asuntos Forestales no tiene autoridad legal para tomar decisiones fiscales. Al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo de REDD+ está desarrollando propuestas paralelas para el reparto de beneficios en relación con la financiación que Noruega dedica a REDD+. En Tanzania hay debates parecidos en torno a qué ministerios tienen potestad para tomar decisiones sobre la implementación de REDD+. La autoridad para decidir sobre la implementación de REDD+ corresponde al Departamento de Medio Ambiente de la Oficina del Vicepresidente, pero el Ministerio de Recursos Naturales y Turismo está a cargo de la realización de proyectos de REDD+ (República Unida de Tanzania 2010), mientras que el Ministerio de Hacienda es responsable del monitoreo y la recaudación de ingresos. Al mismo tiempo, el Ministerio de Tierras toma decisiones sobre propiedad de la tierra, titularidad y lindes en cuanto a las tierras forestales de los pueblos (en las que la mayoría de los proyectos de REDD+ están ubicados), mientras que las autoridades a nivel de distrito ostentan el mandato para aprobar los planes de uso de la tierra, necesarios para crear Reservas Forestales Comunitarias.

Por una parte, las iniciativas a nivel de proyecto tienen la ventaja de servir como casos piloto, y aportan lecciones nuevas en torno a mecanismos de reparto de beneficios que posteriormente pueden incorporarse a las políticas nacionales (como pasó, por ejemplo, en el caso del proyecto del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo [SNV] en Cat Tien, Vietnam). Por otro lado, esa autonomía a nivel de proyecto significa que se corre el peligro de que se desarrollen iniciativas sobre proyectos de forma paralela a las políticas nacionales, posiblemente fuera del espacio democrático legítimo, con lo que se perdería la oportunidad de capacitar las estructuras y procesos de gobierno.

Para superar estos riesgos es preciso contar con un proceso que confiera legitimidad a cualquier decisión que se tome. La legitimidad no es solo una función de los resultados del reparto de beneficios en términos de efectividad, eficiencia y equidad del sistema, sino también del proceso empleado para diseñarlo e implementarlo. Esta legitimidad puede mejorarse si las decisiones sobre los mecanismos de reparto de beneficios son tomadas por quienes poseen el mandato legal para ello y se presta atención a que sus actuaciones se hagan con las debidas garantías procesales, garantizando así que son aceptables y transparentes. El estudio aquí realizado demuestra que no es fácil establecer un proceso de este tipo y que en la mayoría de los países el mandato y la responsabilidad de las distintas instituciones de gobierno no están siempre claros. Para superar este problema será necesario que todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participen en el diseño de políticas y mecanismos de reparto de beneficios tengan un rol que desempeñar en la

resolución de esta falta de claridad. Las agencias donantes deben alentar esta clarificación y colaborar con las instituciones y con los procesos encargados oficialmente de la toma de decisiones. Las ONG y las entidades del sector privado pueden potenciar este proceso presionando a favor de la aclaración de roles y responsabilidades.

8.5 Conclusiones y recomendaciones

Como se ha visto, muchos de los conflictos en torno a la visión de REDD+ parecen guardar relación con el diseño de los mecanismos de reparto de beneficios: las decisiones en cuanto a su diseño muchas veces requieren un equilibrio entre efectividad, eficiencia y equidad en los mecanismos de REDD+. Los discursos, ideologías y definiciones que inciden en el reparto de beneficios se relacionan con diversidad de objetivos, que van desde la necesidad de aportar compensación por los costos soportados y de lograr cobeneficios como puede ser la biodiversidad, hasta el requisito de reconocer los derechos legales y garantizar unos resultados justos. La decisión de dar mayor importancia a la efectividad y la eficiencia o a la equidad tiene implicaciones considerables para el diseño de los mecanismos de reparto de beneficios.

La multiplicidad de objetivos se debe al hecho de que las expectativas sobre resultados de REDD+, más allá de las reducciones en las emisiones de carbono, son enormes. La gestión de estas expectativas requiere claridad tanto a nivel nacional como de proyectos en relación con: i) el objetivo primario de REDD+; y ii) el grado en que es necesario abordar los cobeneficios y si pueden o deben ser costeados por REDD+. Sin embargo, el análisis aquí llevado a cabo de la situación del diseño del reparto de beneficios a nivel nacional y de proyectos demuestra que estas cuestiones fundamentales aún no están resueltas. Muchos proyectos de REDD+ funcionan en un vacío de incertidumbre sobre el tipo de mecanismos de distribución de beneficios que en última instancia se considerarán legales, y por tanto qué cantidad y qué tipo de beneficios podrán ser repartidos.

Es legítimo argumentar que se debe prestar atención urgente al diseño de mecanismos de reparto de beneficios, por lo que a corto plazo podría ser necesario trabajar dentro de una realidad en que el contexto de las políticas nacionales no es el óptimo, sin esperar a que se produzcan las reformas pertinentes. Por ejemplo, dado que no parece factible esperar hasta que se aclare en un futuro próximo la base legal de los derechos de carbono, el mecanismo de distribución de beneficios deberá depender quizás de contratos que estipulen los derechos y responsabilidades legales. No obstante, puede resultar problemático prestar excesiva atención a detalles menores del diseño de los mecanismos de reparto de beneficios antes de que se hayan resuelto cuestiones fundamentales (como las garantías procesales de la toma

de decisiones sobre distribución de beneficios y los organismos a los que corresponderá la autoridad legal para decidir).

La conclusión que se deriva de todo lo anterior es que el principal problema a resolver es cómo garantizar la legitimidad del proceso mediante el cual se abordarán cuestiones básicas y se tomarán decisiones sobre el diseño de los mecanismos de reparto de beneficios. Para ello se precisa claridad legal y consenso sobre la institución a la que corresponde el poder de tomar tales decisiones, así como prestar atención a las garantías procesales, como son la transparencia, la participación y el consentimiento libre, previo e informado. En el diseño del reparto de beneficios hay pocos aspectos que sean totalmente correctos o incorrectos, y por tanto la resolución de estas cuestiones básicas exige formular juicios éticos, políticos y prácticos sobre temas como quiénes deben beneficiarse de REDD+ y sobre consideraciones legales y constitucionales relativas al derecho del Estado a retener ingresos procedentes de bienes privados o públicos. Se recomienda, pues, que los mecanismos efectivos de reparto de beneficios no se basen únicamente en principios claros para su diseño, porque estos por sí solos no pueden satisfacer los intereses de todas las partes interesadas, sino que, como elemento aún más importante, tengan en cuenta el proceso a seguir en la toma de decisiones sobre su diseño e implementación.