



La aplicación de salvaguardas en los sistemas nacionales de distribución de beneficios de REDD+

Lecciones sobre efectividad, eficiencia y equidad



Maria Brockhaus, Grace Wong, Cecilia Luttrell, Lasse Loft, Thuy Thu Pham, Amy Duchelle, Samuel Assembe-Mvondo, Monica Di Gregorio

La aplicación de salvaguardas en las arquitecturas nacionales de REDD+ sigue siendo un gran reto en la mayoría de los países de REDD+, especialmente en el ámbito de la distribución de beneficios. Para obtener resultados efectivos, eficientes y equitativos de REDD+, se requiere la implementación efectiva, eficiente y equitativa de salvaguardas.



LEA ESTA NOTA INFORMATIVA SI USTED...

- está diseñando políticas y prácticas de salvaguardas,
- desea aprender sobre la conceptualización de las salvaguardas de REDD+ en las arquitecturas nacionales de REDD+,
- está interesado en entender los vínculos entre los mecanismos de distribución de beneficios (MDB) y las salvaguardas de REDD+,
- quiere entender cómo identificar los riesgos más altos para obtener resultados efectivos, eficientes y equitativos dentro de los mecanismos de distribución de beneficios de REDD+ y en qué casos es necesario aplicar salvaguardas.



MENSAJES CLAVE

- La implementación de salvaguardas requerirá el establecimiento de prioridades dentro de las arquitecturas nacionales de REDD+.
- La distribución de beneficios es un elemento clave de las arquitecturas nacionales de REDD+, y su implementación requerirá el cumplimiento de las salvaguardas a fin de asegurar que se considere la equidad contextual, procesal y distributiva.
- El aprendizaje de los desafíos que se enfrentan en la medición, el reporte y la verificación (MRV) del carbono indica que es necesario un abordaje por etapas para poner en práctica las salvaguardas.
- Entre los pasos por seguir se debe incluir una evaluación de riesgos para el establecimiento de prioridades, un examen de los datos existentes (y accesibles) y una mejora en la evaluación y la presentación de informes de salvaguardas mediante el establecimiento de conjuntos de datos robustos y la inclusión de ciclos de retroalimentación.



EL PROBLEMA

Para la mayoría de los países, sigue siendo poco clara la manera en que se puede aplicar el Marco de Varsovia sobre los sistemas de información de salvaguardas (SIS) en las arquitecturas

nacionales de REDD+ (Jagger et al. 2014). Sugerimos una serie de pasos para la aplicación de las salvaguardas de REDD+ en lo referente a los mecanismos de distribución de beneficios (MDB).

La distribución de beneficios es el reparto de las ganancias netas directas e indirectas de la implementación de REDD+. Incluye los beneficios directos (ganancias monetarias o mayor disponibilidad de bienes y servicios de los ecosistemas forestales), así como los indirectos (por ejemplo: una mejor provisión de infraestructura de gobernanza) (Luttrell et al. 2013).

Las etapas propuestas están basadas en varios estudios de caso que el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y sus socios han realizado en América Latina, África y Asia desde

2009, en el contexto del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ de CIFOR. En los ejemplos presentados, nos centraremos en salvaguardar las implicaciones en materia de equidad.

Las tres principales dimensiones de la equidad son: 1) equidad contextual: las condiciones que integran el contexto social y político, que dejan a algunos individuos o grupos en desventaja (un ejemplo típico es la discriminación por género); 2) equidad procesal: el grado de representación, de participación y de igualdad de condiciones en los procesos decisorios; 3) equidad distributiva: la distribución de costos y beneficios de las políticas y acciones entre los actores (McDermott et al. 2012).



PASO 1. IDENTIFICACIÓN DE ZONAS DE ALTO RIESGO EN LOS MDB CON DETERMINADOS VÍNCULOS CON SALVAGUARDAS ESPECÍFICAS

Los países se enfrentan a una gran complejidad al vincular los MDB con los SIS. Esto se debe a que las realidades de los países en términos de MDB son muy diversas, tienen establecidas diferentes vías institucionales y utilizan distintos instrumentos de financiamiento de los MDB, a menudo en paralelo. Esta situación exige la aplicación de salvaguardas de manera pertinente para el contexto de cada país, y plantea la necesidad de establecer prioridades.

Algunas lecciones de experiencias anteriores de distribución de beneficios (Pham et al. 2013) indican varias zonas de alto riesgo para los MDB que podrían ser de utilidad al fijar prioridades:

- riesgos relativos a los objetivos de MDB, por ejemplo:

las justificaciones que se utilizan para identificar a los beneficiarios,

- riesgos relativos a la inseguridad y la falta de claridad de la tenencia de la tierra,
- riesgos relativos a la representación, incluida su captura por la élite,
- riesgos relativos a la gobernanza y al intercambio horizontal y vertical de información,
- riesgos relativos a las prácticas económicas (malversación de fondos, corrupción, etc.).

Las salvaguardas de REDD+, cuando se aplican de forma adecuada, deben poder ayudar a atenuar estos riesgos.

Riesgos relativos a los objetivos: discursos sobre “quién debe beneficiarse”

Un ejemplo de los riesgos relacionados con los objetivos de los MDB en REDD+ son los diferentes discursos acerca de quién debe beneficiarse. Estos discursos tienen diferentes implicaciones para el diseño de los MDB e incorporan ganancias y pérdidas entre diferentes aspectos, tales como efectividad y eficiencia *versus* equidad. *Efectividad y eficiencia* se refiere al objetivo de reducción de emisiones, mientras que *equidad* se refiere a “quién tiene derecho a beneficiarse”. Luttrell et al. (2013) identificaron seis de estos discursos:

- los beneficios deben dirigirse a los actores con derechos legales relativos a la reducción de las emisiones de carbono (justificación de “derechos legales”),
- los beneficios deben destinarse a quienes reducen las emisiones (justificación de “reducción de emisiones”),
- los beneficios deben ir a los administradores forestales (justificación de “manejo”),

- debe compensarse a los actores que incurren en gastos (justificación de “compensación por gastos”),
- los beneficios deben dirigirse a los facilitadores efectivos de la implementación (justificación de “facilitación”),
- los beneficios deben destinarse a los pobres (justificación de “en favor de los pobres”).

Escoger uno de estos objetivos como principio de diseño de los MDB tiene importantes implicaciones para el tipo de salvaguarda que se requiere, en términos de gobernanza, derechos, beneficios sociales, etc. A su vez, las salvaguardas sociales incorporarían argumentos legales para apoyar algunas de estas justificaciones, como aquella que favorece a los pobres. Por ejemplo, las salvaguardas ambientales y las que protegen los derechos de la población indígena podrían apoyar la justificación del manejo (Luttrell et al. 2013).

Riesgos relativos a la representación: ejemplos de seis países

Salvaguardar la equidad procesal en la implementación de los MDB se refiere principalmente a los procedimientos decisorios. La evidencia de estudios recientes indica con claridad que en la toma de decisiones, y en las discusiones sobre REDD+ y la distribución de beneficios, predominan los grupos poderosos (como los organismos gubernamentales y los donantes), con participación limitada de grupos vulnerables y marginados (como los usuarios consuetudinarios, los grupos indígenas) (Babon y Gowae 2013; ChePiu y Menton 2013; Di Gregorio et al. 2013; Dkamela 2011; Jagger et al. 2012; Indrarto et al. 2012;

Mpoyi et al. 2013; Müller et al. 2014; Paudel et al. 2013). En Vietnam, Pham et al. (2014) identificaron el papel predominante que desempeñan los organismos gubernamentales en la formulación de políticas de REDD+ y el limitado espacio político que poseen los actores no estatales (por ejemplo: las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil) para ejercer influencia sobre los productos finales de las políticas. En casos como este, la información necesaria para un SIS requeriría datos sobre la participación y la representación en acontecimientos de políticas, así como redes de políticas.

Riesgos relacionados con la falta de claridad sobre la tenencia, los procedimientos financieros y la captura por la élite: un ejemplo de Camerún

El estudio de caso de Camerún destaca las implicaciones para la equidad procesal y distributiva en los MDB. Assembe-Mvondo et al. (2013) observaron dos importantes mecanismos de distribución de beneficios: 1) un sistema descentralizado de impuestos forestales; y 2) aranceles sobre la tierra. Sin embargo, en ambos casos los riesgos se relacionan de forma clara con la dependencia de las vías institucionales (por ejemplo: reglas coloniales) en el proceso de establecer la tenencia de la tierra,

el abordaje de arriba hacia abajo para instaurar un sistema de gobernanza para la distribución de los aranceles forestales, y una falta de transparencia en el proceso de distribución de los aranceles (Assembe-Mvondo et al. 2013, 2014). En los SIS se requiere información sobre el establecimiento de reglas y la participación, así como sobre la distribución real de los honorarios, es decir, el seguimiento del dinero.

PASO 2. COMPRENSIÓN DE LOS CRITERIOS Y LOS INDICADORES PARA EVALUAR LAS SALVAGUARDAS EN LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

A fin de garantizar la efectividad, la eficiencia y la equidad (3E) en el diseño y la implementación de los MDB, se necesitan criterios e indicadores para evaluar si realmente se logran las 3E. Estos criterios e indicadores pueden, entonces, asociarse a una o varias salvaguardas de REDD+. Si bien es deseable que haya más de una salvaguarda vinculada a un criterio de MDB, para triangular la información para la evaluación, también es necesario un diseño cuidadoso para tratar la cuestión de las ganancias y pérdidas entre las salvaguardas. Los SIS deben ser capaces de abarcar evaluaciones múltiples y, en parte, solapadas

de distintas áreas, como se muestra con criterios e indicadores ejemplificadores en la figura 1. Para que los SIS puedan hacer frente a estos problemas, deben establecerse criterios mínimos (por ejemplo: al menos 2 de 4 indicadores).

Para aplicar las salvaguardas, será fundamental identificar qué constituye un conjunto de criterios y de indicadores para evaluar las 3E en los MDB, cómo medir *qué* y *por quién*, y qué hay que hacer para garantizar los flujos de información dentro de los SIS.

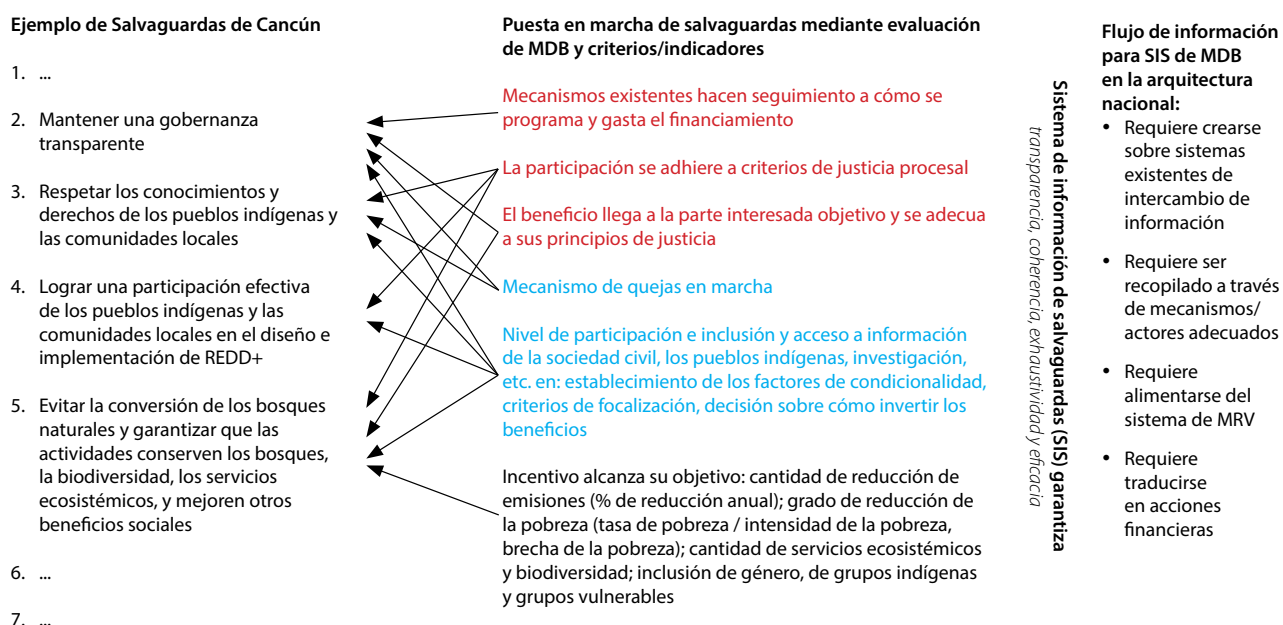


Figura 1. Mapeo de los criterios e indicadores de los MDB para las Salvaguardas de Cancún (adaptado de Loft y Wong 2014)

CONCLUSIÓN: APLICACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LAS SALVAGUARDAS DE LOS MDB

Los estudios de caso mencionados muestran con claridad los retos que suponen la aplicación de las salvaguardas y la transparencia de los flujos de información de los futuros SIS. En la mayoría de los casos, faltarán indicadores y criterios sólidos para evaluar las implicaciones del diseño de los MDB de las salvaguardas y se carecerá de métodos rigurosos de toma de datos. Además, se espera que surjan problemas derivados de la estandarización de los métodos, incluyendo los altos costos de

la "verificación sobre el terreno" debido a la especificidad de los contextos locales. Todo esto resultará familiar para la mayoría de los lectores, pues estas son características de retos que ya se han observado y discutido extensamente en relación con el establecimiento de niveles de referencia de emisiones. A partir de las lecciones del MRV del carbono en REDD+ (Herold et al. 2012), proponemos un enfoque paso a paso para la aplicación de salvaguardas y la implantación de los SIS:

1. Realizar la evaluación de riesgos para identificar las áreas prioritarias en el diseño de MDB específicos por países.
 2. Desarrollar criterios e indicadores de salvaguardas mediante el análisis de los datos disponibles:
 - Revisión de los discursos sobre REDD+ para identificar objetivos específicos por país para los MDB de REDD+.
 - Revisión de los marcos jurídicos e identificación de vacíos.
 - Análisis de las prácticas y lecciones de los MDB existentes.
- Identificación de sistemas de intercambio de información existentes.

Será fundamental mejorar la evaluación y la presentación de informes de las salvaguardas mediante la creación de conjuntos de datos sólidos y la incorporación de ciclos de retroalimentación, incluyendo la revisión permanente de las áreas de riesgo, ya que estas pueden cambiar con el tiempo.



REFERENCIAS

- Assemble-Mvondo S., Brockhaus M. y Lescuyer G. 2013. Assessment of the effectiveness, efficiency and equity of benefit-sharing schemes under large-scale agriculture: Lessons from land fees in Cameroon. *European Journal of Development Research* 25:641–56.
- Assemble-Mvondo S., Colfer C., Brockhaus M. y Tsango R. 2014. Review of the legal ownership status of national lands in Cameroon: A more nuanced view. *Development Studies Research* 1(1):148–60.
- Babon A. y Gowae G. Y. 2013. The context of REDD+ in Papua New Guinea: Drivers, agents and institutions. Occasional Paper 89. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- ChePiu H. y Menton M. 2013. Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones. Occasional Paper 90. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Di Gregorio M., Brockhaus M., Cronin T., Muharrom E., Santoso L., Mardiah S. y Büdenbender M. 2013. Equity and REDD+ in the media: A comparative analysis of policy discourses. *Ecology and Society* 18(2):39.
- Dkamela G. P. 2011. The context of REDD+ in Cameroon: Drivers, agents, and institutions. Occasional Paper 57. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Herold M., Angelsen A., Verchot L. V., Wijaya A. y Ainembabazi J. H. 2012. A stepwise framework for developing REDD+ reference levels. *En Analysing REDD+: Challenges and choices*, 279–99. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Indrarto G. B., Murharjanti P., Khatarina J., Pulungan I., Ivalerina F., Rahman J., Prana M. N., Resosudarmo I. A. P. y Muharrom E. 2012. The context of REDD+ in Indonesia: Drivers, agents, and institutions. Working Paper 92. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Jagger P., Brockhaus M., Duchelle A. E., Gebara M. F., Lawlor K., Resosudarmo I. A. P. y Sunderlin W. D. 2014. Multi-level policy dialogues, processes, and actions: Challenges and opportunities for national REDD+ safeguards measurement, reporting, and verification (MRV). *Forests* 5(9):2136–62.
- Jagger P., Lawlor K., Brockhaus M., Gebara M. F., Sonwa D. J. y Resosudarmo I. A. P. 2012. REDD+ safeguards in national policy discourse and pilot projects. *En Analysing REDD+: Challenges and choices*, 301–16. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Loft L. y Wong G. 2014. A framework for assessing REDD+ benefit sharing mechanisms. Unpublished project document. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Luttrell C., Loft L., Gebara M. F., Kweka D., Brockhaus M., Angelsen A. y Sunderlin W. D. 2013. Who should benefit from REDD+? Rationales and realities. *Ecology and Society* 18(4).
- McDermott M. S., Mahanty S. y Schreckenberk K. 2012. Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. *Environmental Science and Policy* 33:416–27.
- Mpoyi A. M., Nyamwoga F. B., Kabamba F. M. y Assemble-Mvondo S. 2013. The context of REDD+ in the Democratic Republic of Congo: Drivers, agents and institutions. Occasional Paper 94. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Müller R., Pacheco P. y Montero J. C. 2014. El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones. Occasional Paper 100. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Paudel N. S., Khatri D. B., Khanal D. R. y Karki R. 2013. The context of REDD+ in Nepal: Drivers, agents, and institutions. Occasional Paper 81. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Pham T. T., Brockhaus M., Wong G., Dung L. N., Tjajadi J. S., Loft L., Luttrell C. y Assemble-Mvondo S. 2013. Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries. Working Paper 108. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Pham, T. T., Di Gregorio M., Carmenta R., Brockhaus M. y Le D. N. 2014. The REDD+ policy arena in Vietnam: Participation of policy actors. *Ecology and Society* 19(2):22.

Esta es la segunda en una serie de notas informativas sobre las salvaguardas de REDD+.
 Vea la serie completa aquí: CIFOR.org/safeguards



PROGRAMA DE
 INVESTIGACIÓN SOBRE
 Bosques, Árboles y
 Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.



Norad



Fund

