



REDD-plus y la distribución de los beneficios

Experiencias en la conservación de bosques y el manejo de recursos en otros sectores

Diciembre 2009



PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES

REDD-plus y la distribución de los beneficios

Los sistemas de distribución de beneficios deben proveer incentivos efectivos para las acciones REDD y deben construir apoyo y legitimidad para sus mecanismos. Para alcanzar este objetivo dual, los beneficios deben ser compartidos más allá de lo que un enfoque estricto sobre incentivos efectivos prescribiría.

REDD es entendido en el contexto amplio del conjunto de opciones de mitigación forestal tal como se expresa en el Plan de Acción de Bali –reducir emisiones por la deforestación y la degradación forestal incluyendo el rol de la conservación, el manejo sustentable de los bosques y los incrementos de las reservas de carbono en los países en desarrollo. REDD-plus puede potencialmente ser una fuente significativa de beneficios financieros para los países con bosques. Los pagos consistirían en la compensación de los costos de oportunidad de los cambios del uso del suelo más la llamada renta REDD. El cómo estos beneficios deberán distribuirse nacionalmente entre las diferentes partes interesadas no ha sido cuidadosamente explorado. Esta es una

pregunta esencial en el diseño e implementación de la estrategia REDD.

La UICN, con el apoyo de Econ Pöyry, revisó actuales experiencias con acuerdos de distribución de beneficios en el sector forestal y en otras áreas, con el fin de informar las discusiones sobre cómo desarrollar sistemas de distribución de los beneficios bajo REDD. Este folleto resume las conclusiones de dicho estudio. El documento completo puede ser descargado en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_report_experiences_with_benefit_sharing___approach_for_redd_first_draft_dec_2009.pdf y los comentarios pueden ser enviados a henrik.lindhjem@poyry.com o kirsten.braten@poyry.com

Los beneficios globales están determinados por los costos, la demanda y el establecimiento de mecanismos

Los pagos REDD compensan los costos de oportunidad del cambio del uso del suelo y pagan una renta REDD

El monto total de los beneficios financieros disponibles para un país dependen del costo de oportunidad, otros costos de las acciones REDD en el país y la demanda de créditos REDD de los países desarrollados. Además, la línea base del nivel de emisión es un determinante crucial.

Los pagos consistirán en la compensación de los costos incurridos más la llamada renta o superávit REDD. El tamaño de la renta dependerá de cómo el mecanismo internacional de REDD es establecido. Un mercado totalmente compe-

titivo dará un precio a los créditos REDD, y una renta alta para las acciones baratas. El volumen de beneficios se espera provengan del cumplimiento financiero, por ejemplo pagos por créditos REDD para compensar las metas en reducción de emisiones en países desarrollados. Los pagos REDD, por diseño, terminarán después de pocas décadas, cuando se espera que los países tropicales tomen completa responsabilidad por sus propias emisiones y reservas de carbono.

Compartiendo beneficios para dar incentivos a acciones y crear una amplia legitimidad para REDD

La distribución de beneficios para REDD puede ser definida como acuerdos entre diferentes partes interesadas sobre la distribución de los beneficios monetarios de la comercialización del carbono forestal.

Existen dos razones principales para distribuir beneficios. La primera, es para crear incentivos efectivos a través de la compensación a individuos, comunidades, organizaciones y negocios por acciones que cambien los usos del suelo y reduzcan las emisiones. Esto significa proveer beneficios mayores a los costos de sus sacrificios para cambiar el comportamiento, que de todas maneras es legal. La prevención de actividades ilegales no debería ser

recompensada. La segunda razón es para construir una mayor legitimidad nacional (e internacional) y para apoyar al mecanismo REDD-plus. Esto sólo puede alcanzarse si las personas directamente afectadas por las acciones REDD-plus y un mayor público son tratados de manera justa y equitativa. Esto puede significar el distribuir beneficios más ampliamente de lo que un enfoque estricto en incentivos pueda dictar.

Experiencias de explotación de recursos extractivos demuestran que una mayor distribución de los beneficios es importante para fomentar la cooperación y evitar conflictos. También puede ser considerada como una obligación moral para distribuir algunos beneficios de acuerdo a las necesidades de grupos pobres y vulnerables, y no sólo como un medio para fomentar el apoyo como un fin en sí mismo.

Balance cuidadoso entre incentivos efectivos y la legitimidad requerida

Suficientes personas deben beneficiarse para fomentar la legitimidad de REDD, pero si demasiadas personas se benefician de algo a lo que no contribuyeron, los incentivos se diluyen.

Existe siempre un intercambio entre la provisión de incentivos efectivos y la creación de un mecanismo REDD-plus legítimo. Un cambio en el comportamiento que reduzca las emisiones necesita ser suficientemente recompensado individualmente o colectivamente, por ejemplo a nivel comunitario. Esto es necesario para que el mecanismo REDD-plus sea efectivo en cambiar las prácticas de uso del suelo que generan emisiones de carbono a la atmósfera. Si demasiadas personas se benefician de algo a lo cual ellos no han contribuido activamente o a lo que no tienen reclamos legítimos, los incentivos se diluyen.

El resultado será menores reducciones de emisiones y beneficios globales para compartir. Por otro lado, si las recompensas se dan sólo a ciertos grupos, acciones o áreas geográficas, las personas pueden sentirse tratadas injustamente y reaccionar contra el mecanismo global como ilegítimo. El grado de distribución de los beneficios que es necesario para asegurar un apoyo y legitimidad dependerá también del tipo específico de política y medidas de REDD, y de las partes interesadas involucradas. Los enfoques de justicia y de equidad variarán típicamente entre y dentro de los países.



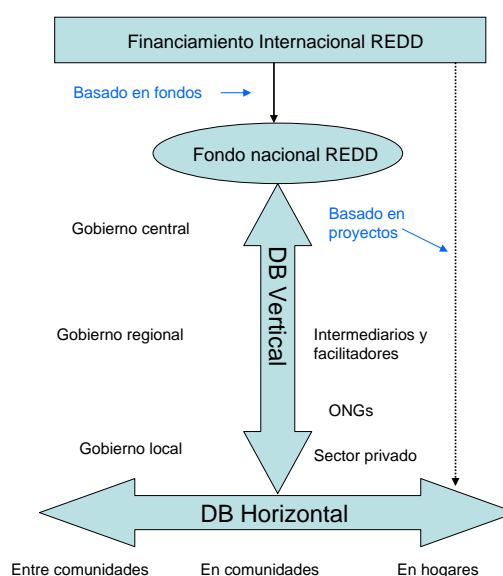
La distribución tanto vertical como horizontal de los beneficios debe ser considerada

Demasiados intermediarios demandando su propia parte de los beneficios, minimiza los beneficios que quedan para ser divididos entre grupos a nivel local.

La Figura A ilustra el funcionamiento de dos canales principales de financiamiento: un fondo nacional REDD y una arquitectura basada en proyectos donde los fondos van directamente a dichos proyectos. La inclusión de ambos tipos de fondos como parte de un mecanismo internacional REDD-plus se lo conoce como “enfoque anidado” o “nested approach”. Un fondo nacional REDD puede ser organizado dentro o separado de la administración estatal. La distribución de los beneficios tienen dos dimensiones esenciales: vertical y horizontal. La Figura A ilustra la distribución vertical de los beneficios entre el nivel nacional y las partes no-gubernamentales interesadas a través de gobiernos e intermediarios regionales al nivel local. La distribución de los beneficios entre y dentro de las comunidades, hogares y otras partes interesadas a nivel local es llamada distribución horizontal de los beneficios. La figura ilustra una preocupación importante para el desarrollo de fondos REDD nacionales efectivos: si demasiadas partes interesadas en la mitad del camino (intermediarios) demandan una distribución de los beneficios, los incentivos para las acciones locales

se debilitarán. Esta es una ilustración del intercambio discutido en la sección previa.

Figura A Distribución vertical y horizontal de los beneficios nacionales



Fuente: Adaptado de Ellis-Jones

La dimensión temporal de los pagos REDD-plus

La demanda creciente de suelo para la agricultura y como fuente de energía alternativa hará REDD más cara en el tiempo.

Los beneficios de REDD son finitos y terminarán en el tiempo. El desarrollo de cronogramas de pagos REDD será difícil de predecir y dependerá del establecimiento y la estabilidad de los precios del carbono y otros factores. Acciones REDD-plus a gran escala en conjunto con demandas crecientes para otros usos del suelo y productos primarios como bio combustibles pueden contribuir a incrementar el valor de la madera y los productos agrícolas. Esto, en respuesta, llevará a crecientes presiones en los recursos forestales y el suelo. Se espera que como resultado, acciones REDD serán más caras en el tiempo

y requerirán mayores compensaciones. Estos factores son importantes cuando se considera la escala global de REDD y cómo compensar a las partes interesadas en el tiempo. Las necesidades de los grupos pobres y marginados son particularmente urgentes hoy en día y pueden requerir más pagos anticipados para llenar las brechas de financiamiento. Los beneficios anticipados para la reducción de emisiones o para el incremento en las reservas de carbono para su entrega en el futuro pueden también diluir los incentivos para cumplir con las obligaciones de gestión.

Mecanismos de distribución de beneficios bajo REDD-plus deben construirse sobre experiencias existentes

Valiosas experiencias en mecanismos de distribución de beneficios se enfocan en gobernanza, transparencia y rendición de cuentas así como el involucramiento de grupos vulnerables en procesos de toma de decisiones.

El estudio buscó experiencias de distribución de beneficios en cinco acciones de la gestión y la conservación forestal. Los resultados se detallan en la Tabla A. Algunas de

estas experiencias utilizan estructuras gubernamentales existentes como la redistribución local de los ingresos por impuestos de la producción forestal. Otros tienen experiencias

con el establecimiento de nuevas instituciones y canales dedicados a la distribución de los beneficios. Este último es el caso típico para la gestión comunitaria de bosques y los proyectos integrados de conservación y desarrollo. Los beneficios se entregan como pagos a individuos o comunidades o como contribuciones al desarrollo de proyectos, o servicios sociales. El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), los proyectos de carbono voluntarios y los proyectos

integrados de conservación y desarrollo luchan por entregar servicios ambientales y contribuciones a los medios de subsistencia. El fijar impuestos para los créditos de carbono ha sido sugerido para fortalecer la dimensión de pobreza en los proyectos, y permite el financiamiento de programas exclusivos de subsistencia. El diseño y desarrollo de mecanismos de distribución de beneficios bajo REDD-plus deben construirse en estas experiencias existentes.

Tabla A: Lecciones para la distribución de beneficios bajo REDD-plus

Área estudiada de la distribución de beneficios	Lecciones para la distribución de beneficios bajo REDD-plus
Tipos de conservación y gestión forestal:	
Proyectos integrados de conservación y desarrollo (ICDPs –por sus siglas en inglés)	<ul style="list-style-type: none"> - Los actores interesados claves deben ser cuidadosamente identificados para la distribución de los beneficios - El vínculo entre incentivos/beneficios y acciones es frecuentemente muy débil - Los criterios para la distribución de beneficios pueden incluir costos, cumplimiento, necesidad y residencia - Malversación de fondos y la captura de los fondos por parte de una élite son a menudo grandes problemas <p>ICDPs asumen demasiadas cosas - lecciones para REDD-plus?</p>
Pago por servicios ambientales forestales (PES- por sus siglas en inglés)	<ul style="list-style-type: none"> - El vínculo entre incentivos, beneficios y acciones es más fuerte que para ICDPs - PES usualmente no beneficia a los pobres, una razón es los altos costos de transacción - Arreglos flexibles de tenencia y pagos por adelantado pueden mejorar la distribución de beneficios
MDL y los mercados voluntarios de carbono	<ul style="list-style-type: none"> - preocupaciones de desarrollo sostenible en el marco del MDL se deja como responsabilidad de los países - Estándares en los mercados voluntarios para cuestiones sociales pueden ser útiles - Cronograma de pagos adelantados son importantes para los participantes pobres - La fijación de impuestos a créditos de carbono puede ser redistribuida para fines de distribución de los beneficios
Gestión Forestal Comunitaria (CFM- por sus siglas en inglés)	<ul style="list-style-type: none"> - La distribución vertical de beneficios frecuentemente se especifica en regulaciones; la distribución horizontal por lo general se define localmente - Los procedimientos gubernamentales para CFM frecuentemente son engorrosos y los beneficios son bajos - Reglas gubernamentales claras y estables en la distribución de beneficios son importantes para los incentivos - La inclusión de grupos marginales hacen que la distribución de los beneficios sea más justa y transparente
Producción forestal	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización y capacitación es necesaria antes de recibir los beneficios monetarios - Problemas de transparencia y rendición de cuentas a diferentes niveles
Otras áreas y sectores:	
Industrias extractivas	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución apropiada de los beneficios puede inducir la cooperación, inclusive en situaciones difíciles - Sistemas dedicados a la distribución de los beneficios son necesarios si los sistemas existentes son disfuncionales
Salvaguardas de proyectos de infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Directrices disponibles pueden ser útiles para la distribución de beneficios bajo REDD-plus - Sistemas de compensación monetaria pueden crear problemas a nivel local

Otras experiencias valiosas en la distribución de beneficios

Experiencias en la distribución de ingresos de recursos extractivos como minerales, petróleo y gas tienen ya varios años. Una lección alentadora es que acuerdos apropiados

de distribución de beneficios pueden ser capaces de inducir la cooperación incluso bajo las más difíciles circunstancias. Otra lección es que si los sistemas de gobernabilidad

existentes son disfuncionales, es mejor establecer nuevos mecanismos de distribución de beneficios. Experiencias con políticas de salvaguarda muestran mejores prácticas

de orientación en los sistemas de compensación y distribución de los beneficios y en la participación de las partes interesadas para presas hidroeléctricas, gasoductos, etc.

REDD-plus puede aprender importantes lecciones de mecanismos de distribución de beneficios acordados bajo la Convención de Diversidad Biológica (CDB). Las directrices desarrolladas para el acceso y distribución de beneficios de los ingresos de la comercialización de recursos de la biodiversidad bajo el CDB son muy generales y la implementación es decidida a nivel nacional. El problema con las directrices es que son tan generales que casi cualquier mecanismo de distribución de los beneficios los satisface. Otra lección importante a ser aprendida del CDB es que estos mecanismos son complejos e inciertos en el futuro. Esto es particularmente cierto para los beneficios de regalías para productos que frecuentemente no alcanzan el mercado, debido a lo cual los gobiernos no reciben su parte de la renta. Los flujos de ingresos son inciertos.

Distribución de beneficios – condicionalidad internacional o permitir que los países decidan?

La distribución de beneficios bajo un mecanismo internacional REDD-plus puede ser delegada a cada país para decidir e implementar o puede ser adherida como una condición, de alguna manera u otra, a los pagos por la reducción de emisiones. La última opción es similar a la clásica condicionalidad bajo un sistema de ayuda asistencial. La legitimidad y efectividad de REDD-plus nacional e internacional dependen del grado en el que se alcance una apropiada distribución de los beneficios, pero algu-

nos países no aceptarán lo que ellos interpretan como interferencias. Algún financiamiento no estará disponible hasta que haya condiciones más fuertes en las acciones nacionales. Una posible solución a este problema puede ser el desarrollo de directrices para una participación adecuada en los beneficios para diferentes niveles, contextos y acciones RED-plus. Para ser significativas, estas directrices tendrán que ser más específicas que aquellas desarrolladas por el CDB.

De la planificación a la implementación

El diseño de la distribución de beneficios en teoría podría ser simple. Si la propiedad de la tierra y los derechos de los usuarios están claros, entonces los costos de los sacrificios pueden ser fácilmente valorados. Esto hace relativamente sencillo el alcanzar satisfactorios niveles de ejecución y cumplimiento de la ley así como sistemas de gobierno transparentes, evaluables y eficaces. Los últimos son necesarios para el desarrollo de mecanismos efectivos de distribución de beneficios y para el fomento de la confianza entre las partes interesadas. Sin embargo, las condiciones físicas, sociales, económicas e institucionales que dominan en varios países con bosques tropicales, desplazan el diseño e implementación de mecanismos

de distribución de los beneficios al llamado territorio de lo que en economía se conoce como “segundo mejor”. Por ejemplo, si la gobernanza es un problema en las estructuras gubernamentales locales existentes, los fondos REDD deberán ser distribuidos a través de un nuevo mecanismo. Si los fondos REDD sólo desplazan transferencias corrientes del gobierno central, los fondos REDD necesitarán ser “reassignados”. Si pagos directos a individuos pobres son un problema, entonces los incentivos podrían mejor ser provistos como proyectos de desarrollo. Las experiencias de mecanismos de distribución de beneficios existentes pueden ayudar para juzgar cuál es el mejor enfoque bajo diferentes circunstancias.



UICN © Eroy Bos

Cinco características del buen funcionamiento de los mecanismos de distribución de beneficios

Dado el nivel de variación de las condiciones que pueden afectar la distribución de los beneficios entre y dentro de los países, no existe una receta única para la definición e implementación de mecanismos de distribución de beneficios para REDD. La Tabla B da una descripción de cinco características genéricas del buen funcionamiento de mecanismos de distribución de los beneficios. Basándose en las discusiones en Bennet (2002) éstas se combinan con lecciones obtenidas de este estudio de experiencias de distribución de los beneficios. La tabla presenta las áreas de las cinco principales características, describe las

características y explica el resultado o impacto de estas características en términos de lograr un buen funcionamiento del sistema de distribución de los beneficios. Las cinco características deben ser válidas tanto para sistemas a nivel nacional así como en proyectos REDD-plus de pequeña escala, por ejemplo, apoyo a silvicultura comunitaria o proyectos integrales de conservación y desarrollo. Como se puede ver en la tabla, para alcanzar un buen funcionamiento de un sistema de distribución de los beneficios, se necesitan los siguientes requerimientos:

- i. Las partes interesadas necesitan ser cuidadosamente identificadas y comprometidas, y no sólo consultadas.
- ii. El monto de los pagos por incentivo a las partes interesadas, el plazo y la forma en la que el pago se realice necesitan ser decidido y vinculado directamente a acciones acordadas con ellos.
- iii. Un mecanismo que es confiable y tiene las provisiones necesarias para rendir cuentas, tiene que estar listo a realizar desembolsos a tiempo a las partes interesadas.
- iv. Información acerca de todas las transacciones debe estar disponible y ser de dominio público para el control de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado.
- v. Acuerdos de distribución de los beneficios deben ser flexibles, permitir los cambios necesarios basados en el aprendizaje y tener mecanismos claros de solución de controversias.

Tabla B: Cinco características del buen funcionamiento de los mecanismos de distribución de los beneficios

Área clave	Características del mecanismo de distribución de los beneficios	Resultados en...
1. Compromiso de las partes involucradas	Identifica y consulta a las partes interesadas, y construye capacidad local para su participación	→ La base para determinar incentivos, construir propiedad, confianza y legitimidad
2. Diseño de incentivos	Estima los costos de los sacrificios de la gente, determina el nivel, forma y plazo de la distribución de beneficios	→ Incentivos directos y claros para las partes interesadas para participar en actividades REDD-plus
3. Mecanismos de cumplimiento	Asegura procedimientos apropiados para reportar, auditar y monitorear los flujos de beneficios	→ Confianza general y legitimidad, y salvaguardas efectivas contra la corrupción
4. Disposiciones sobre transparencia	Utilizar fuerzas internas y externas para aumentar la transparencia	→ Niveles de rendición de cuentas significativos y costo-efectivos
5. Solución de controversias	Prepara cambios en acuerdos y adopta mecanismos de solución de controversias	→ Evita conflictos costosos, disciplina a los actores y reduce la incertidumbre

Próximos Pasos

El estudio en cuyos resultados se basa este folleto, fue un primer intento para tratar con el difícil tema de sistemas nacionales de distribución de los beneficios bajo un régimen REDD-plus. La intención ha sido estimular la discusión y proveer un punto de partida para empujar el diseño de estos sistemas en la práctica, por ejemplo en forma de

directrices o referencias. Como un próximo paso, para alcanzar esto, existe una necesidad urgente de probar y aprender de diferentes arreglos de distribución de los beneficios como parte de las actividades de demostración REDD-plus que puedan ayudar a avanzar en su implementación.



Para más información, por favor contactar a:

Stewart Maginnis

stewart.maginnis@iucn.org

Consuelo Espinosa

consuelo.espinosa@iucn.org

**UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA
CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA**

US Multilateral Office
1630 Connecticut Avenue, NW
3rd Floor,
Washington DC 20009
USA

Tel +1 202 387 4826

Fax +1 202 387 4823

www.iucn.org