

Elementos y Recomendaciones para el Diseño de un Mecanismo de Distribución de Beneficios de REDD+ para México



Foto: Rodrigo Fernández

La efectividad de REDD+ en el campo estará fuertemente ligada a su capacidad para proporcionar beneficios y co-beneficios a las comunidades locales que lleven a cabo acciones para mantener y aumentar las reservas de carbono forestal en su territorio.

Mensajes Clave

- El diseño de un mecanismo de distribución de beneficios debe tener un marco conceptual claro, basarse en la legislación nacional aplicable, definir una arquitectura institucional apropiada e incorporar criterios de efectividad y costo-eficiencia en su implementación.
- En su diseño, se recomienda apearse a los siguientes principios: legalidad, legitimidad, efectividad, eficiencia, equidad, adicionalidad y transparencia.
- El mecanismo debe concentrarse en la distribución de beneficios ligados a resultados y propiciar sinergias y complementariedad con los esquemas nacionales de incentivos forestales.
- Se recomienda adoptar una arquitectura institucional anidada que incorpore los niveles local, estatal y federal. Esto es más coherente con la legislación y las políticas de mitigación mexicanas y permite una participación más directa de las comunidades locales en la asignación de beneficios.
- El mecanismo de distribución de beneficios debe garantizar que éstos lleguen de manera transparente y equitativa a los actores que están realizando los esfuerzos REDD+ en el territorio.

Introducción

Uno de los componentes de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) de México es el esquema de financiamiento mediante el cual se canalizarán recursos para realizar actividades que reduzcan emisiones por deforestación y degradación forestal y conserven o aumenten los acervos forestales de carbono. El esquema de financiamiento debe incluir, entre otras cosas, un sistema para distribuir los beneficios generados por las emisiones evitadas y el carbono almacenado. Para que REDD+ tenga éxito, es importante que los beneficios e incentivos lleguen a los actores responsables de enfrentar las causas del cambio de uso de la tierra y promover un modelo más sostenible de desarrollo. Uno de los principales desafíos relacionados con la implementación

de REDD+ es cómo garantizar la distribución equitativa de estos beneficios entre los diversos actores involucrados. Ello dependerá en gran medida de la manera en que se vinculen las acciones en las distintas escalas para promover la contabilidad adecuada de los resultados y del desempeño de las acciones.

En esta publicación, la Alianza México REDD+ busca contribuir a la discusión existente en torno a la creación de un mecanismo de distribución de beneficios que potencialice el papel de los bosques en la mitigación del cambio climático y mejore las condiciones de vida de sus habitantes. La primera sección de este documento proporciona información acerca de los elementos y principios que deben ser considerados en el diseño de dicho mecanismo. Enseguida, se presenta una propuesta de marco

PRINCIPIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS DE REDD+

- 1 **Legalidad:** La distribución de beneficios se sustenta en el marco jurídico nacional, respetando los derechos de propiedad, los derechos indígenas y las disposiciones legales relativas a la distribución de beneficios de REDD+ y el uso y acceso a los recursos naturales.
- 2 **Legitimidad:** La distribución de beneficios debe ser acordada con la participación efectiva de quienes tienen derechos sobre los territorios forestales y participan en el mecanismo REDD+.
- 3 **Efectividad:** La distribución de beneficios contribuye a cumplir los objetivos de la Estrategia Nacional REDD+ en términos sociales, ecológicos y de mitigación de forma costo-efectiva.
- 4 **Eficiencia:** La distribución de beneficios debe incentivar y recompensar acciones REDD+ que deriven en reducciones o remociones de emisiones adicionales y hacerlo bajo el menor costo de transacción posible.
- 5 **Equidad:** Los beneficios monetarios son distribuidos de forma justa entre todos los actores que participan en la ejecución de las acciones REDD+ a escala local, sin importar las diferencias culturales, sociales y de género.
- 6 **Adicionalidad:** Los beneficios son otorgados a acciones que comprueben reducciones de emisiones o aumento en las remociones en el sector forestal que no hubieran ocurrido en ausencia del mecanismo REDD+.
- 7 **Transparencia:** El mecanismo distribuye los beneficios de forma clara, realiza un monitoreo y evaluación constante del manejo de los recursos y garantiza el acceso a la información y la rendición de cuentas en todos los niveles de anidación.

conceptual y arquitectura institucional para la distribución de beneficios de REDD+ en el país. Finalmente, el texto concluye con una serie de recomendaciones para avanzar en el desarrollo de este mecanismo. La información presentada es el resultado de un análisis financiado por la Alianza México REDD+ y efectuado por el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible basado en una extensa revisión literaria, así como talleres de discusión y grupos de trabajo con actores clave y entrevistas con expertos.

Elementos y principios para el diseño de un mecanismo nacional de distribución de beneficios de REDD+

El análisis bibliográfico de experiencias y mecanismos de distribución de beneficios reconoce una multiplicidad de elementos a ser considerados para el diseño de un mecanismo de distribución de beneficios para REDD+. Para simplificar su análisis, éstos han sido agrupados en tres categorías: elementos conceptuales, elementos estructurales y elementos de implementación. Esta sección analiza cada una de estas categorías y su aplicación bajo el contexto mexicano. La definición de estos elementos debe integrar una serie de principios para la distribución de beneficios que han sido definidos internacionalmente y que se describen en este apartado.



El manejo forestal sustentable es un ejemplo de acción REDD+, ya que aumenta directamente la captura de carbono en los bosques.

Elementos conceptuales

Para diseñar un mecanismo de distribución de beneficios de REDD+ es necesario tener un entendimiento claro y definido de los conceptos que serán utilizados. Entre la diversidad de enfoques conceptuales, la Alianza México REDD+ propone el siguiente conjunto de términos y definiciones para el diseño de un mecanismo de distribución de beneficios para México.

En primer lugar, se propone distinguir entre dos tipos de iniciativas REDD+ sujetas a financiamiento: las **acciones** y las **actividades**. Una **acción REDD+** deriva directamente en la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal o en la conservación, aumento y manejo sostenible de las reservas forestales de carbono (e.g. reforestaciones, prevención de incendios, creación de áreas de conservación), mientras que una **actividad REDD+** crea condiciones favorables para la obtención de resultados sin generarlos directamente (e.g. alineación de políticas públicas, reformas legales, fortalecimiento institucional).

Con base en esto, es posible diferenciar los términos **beneficios** e **incentivos** de REDD+. Como **beneficio** se entiende los recursos económicos, bienes o servicios obtenidos como pago por los resultados de acciones de carbono obtenidos por la implementación de **acciones REDD+**. Por su parte, los **incentivos** tienen la flexibilidad de financiar tanto **acciones** como **actividades REDD+** ya que no están ligados a la cantidad de emisiones evitadas o remociones generadas ni necesitan comprobar **adicionalidad**¹.

Aunque la ENAREDD+ no distingue entre beneficios e incentivos, definirlos como conceptos separados ofrece mayor claridad para la asignación de recursos financieros para REDD+.

En cuanto a los **beneficios**, es posible distinguir dos tipos: **monetarios** y **no monetarios**. Los primeros son recursos económicos (e.g. jornales, pagos por resultados), mientras que los segundos son bienes o servicios de valor para los beneficiarios

¹ **Adicionalidad** significa que las acciones de un proyecto REDD+ debe generar resultados reales, medibles y cuantificables no sucederían bajo un escenario habitual. Bajo este criterio, los beneficios de REDD+ sólo pueden ser asignados a aquellas personas, comunidades o grupos que demuestren que la reducción de emisiones o aumento de remociones no hubiese ocurrido sin la implementación de las acciones realizadas.

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UN MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS DE REDD+

Elementos	Descripción	Preguntas Clave
Elementos conceptuales	Definición de conceptos básicos	¿Qué son beneficios, cobeneficios e incentivos? ¿Quién puede recibir beneficios? ¿Qué tipos de costos y beneficios existen? ¿Cuál es la relación entre costos y beneficios?
Elementos estructurales	Marco legal, anidación institucional y arquitectura financiera	¿Quién tiene derecho a recibir los beneficios? ¿Quién y cómo distribuirá los beneficios? ¿Cómo es que se puede asegurar una distribución de beneficios acorde a los principios identificados?
Elementos de implementación	Criterios para la distribución eficaz de los beneficios	¿Cómo asegurar que la distribución de beneficios maximice sus resultados?

(e.g. infraestructura, capacitación, acceso a créditos). Ambos pueden ser obtenidos *ex-ante* (antes de generar resultados) o *ex-post* (una vez verificados los resultados). Acorde a los principios de equidad y legitimidad, se recomienda que la decisión del tipo de beneficios que serán recibidos sea consensuada con los beneficiarios.

El término **cobeneficio** se refiere a los beneficios adicionales al carbono que resultan de la implementación de *acciones y actividades REDD+*, tales como reducción de pobreza, conservación de la biodiversidad y mejoramiento en la gobernanza forestal. Los **cobeneficios** no son sujetos a ser distribuidos mediante el mecanismo de distribución de beneficios, pero sí conviene considerarlos ya que agregan valor a las acciones y actividades realizadas y contribuyen a generar una relación costo-beneficio más positiva para el país y para los actores locales.

Otro concepto básico para un mecanismo de distribución de beneficios es el de **beneficiario**. Más que una definición, es necesario precisar los criterios para identificar quién puede ser acreedor a los beneficios monetarios y no monetarios de REDD+. La legislación mexicana y la ENAREDD+ establecen que los beneficiarios serán quienes ostenten los derechos de propiedad de los terrenos forestales. Sin embargo, existe una discusión no resuelta en torno a la inclusión de otros miembros de las comunidades y ejidos forestales que contribuyan a realizar acciones REDD+, aunque no tengan derechos de propiedad. Por otro lado, a nivel internacional, diversos autores sugieren incluir también a los individuos y comunidades que han conservado sus bosques como beneficiarios (y no sólo a quienes reduzcan su deforestación y degradación), ya que su exclusión generaría un incentivo perverso que puede percibirse injusto.

Por último, dentro de los elementos conceptuales hay que definir los **costos** que serán considerados para calcular los beneficios a distribuir. Se distinguen tres tipos de costos: *costos de oportunidad*, *costos de implementación* y *costos de transacción*. Los *costos de oportunidad* se refieren a la pérdida de ingresos causada por las acciones o actividades de REDD+. Los *costos de implementación* incluyen los costos incurridos para desarrollar y realizar las actividades y acciones REDD+. Los *costos de transacción* comprenden los costos monitoreo, medición, reporte y verificación del carbono y del cobro y distribución de los beneficios derivados del mismo. Para distribuir beneficios, también hay que distinguir quien incurre en los costos –la federación, las instituciones implementadoras o los actores locales.



La conservación de la biodiversidad se considera un beneficio colateral (co-beneficio) de las acciones REDD+. Los co-beneficios agregan valor a las iniciativas REDD+.

Elementos estructurales

Como elementos estructurales se identificaron los siguientes: el *marco legal*, el *esquema de anidación* y la *arquitectura institucional*.

En cuanto al *marco legal*, el mecanismo debe definir quiénes tienen derecho a recibir los beneficios y qué estructura institucional será utilizada para administrarlos y asignarlos en base a los instrumentos jurídicos nacionales, los acuerdos internacionales relevantes y la ENAREDD+. Cabe destacar que la identificación legal de beneficiarios debe resolver imprecisiones acerca de la asignación de beneficios provenientes de las emisiones evitadas. Tanto la legislación como la ENAREDD+ establecen que los beneficios económicos derivados del almacenamiento del carbono forestal deben asignarse a los propietarios y legítimos poseedores de los terrenos. En cuanto a los beneficios provenientes del pago por resultados de las emisiones evitadas, la última versión borrador de la ENAREDD+ (abril 2014) establece que “deberán ser para los propietarios y habitantes de las regiones forestales que realicen los esfuerzos para detener la deforestación y degradación de los terrenos forestales bajo los mecanismos que se establezcan para este fin”. Esto último es necesario precisarlo con claridad en el marco legal. Además, la ENAREDD+ indica que los beneficios por este rubro deben ser distribuidos por un órgano colegiado que incluya la participación de agentes locales. Por otra parte, cabe destacar que el marco legal mexicano, los acuerdos internacionales y la ENAREDD+ establecen una serie de salvaguardas sociales que deben ser respetadas en todas las etapas y componentes de REDD+.

La *arquitectura institucional* comprende el diseño de un esquema de gestión, administración, asignación y vigilancia de los recursos recabados para el financiamiento de acciones REDD+ y el pago de los beneficios derivados de la captura de carbono y las emisiones evitadas. Se sugiere que esta arquitectura siga un *esquema de anidación*, mediante el cual se vincularán las instituciones

federales, estatales, regionales y locales responsables de distribuir los beneficios. Esta arquitectura institucional debe basarse en el marco legal e institucional existente, considerar las atribuciones y capacidades de las instituciones que operan en cada nivel y los costos de transacción que conlleva su operación. El arreglo institucional elegido debe asegurar la participación de los propietarios de terrenos forestales en la toma de decisiones de la distribución de los beneficios, cumplir con las salvaguardas y respetar los principios arriba descritos. En México, tanto la arquitectura institucional como la anidación de sus componentes están en proceso de ser definidos.

Elementos de implementación

Los elementos de implementación se enfocan a garantizar un buen uso y desempeño de los beneficios a nivel local para cumplir los objetivos de REDD+. Entre los elementos a considerar se encuentran: (a) establecer una tipología de beneficiarios para la asignación de recursos, (b) incluir beneficiarios sin derechos de propiedad, (c) definir legalmente la aplicación y destino de los beneficios.

Una vez que se haya definido claramente a los beneficiarios, se sugiere generar una tipología basada en la contribución de los actores locales a la reducción de emisiones e incremento de remociones en el sector forestal. Esta clasificación permitiría priorizar la asignación de beneficios y el financiamiento de acciones REDD+ de acuerdo a las capacidades de los beneficiarios para realizarlas y generar resultados. Asignar los beneficios en base a una tipología puede permitir un uso más eficiente de los mismos. Además, esto último es consistente con lo establecido en la ENAREDD+.

En segundo lugar, como se menciona anteriormente existe un debate acerca si se debe o no incluir entre los beneficiarios a personas y grupos sin derechos de propiedad sobre los bosques. Permitir la posibilidad de asignar beneficios a individuos o

MARCO CONCEPTUAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS REDD+ EN MÉXICO

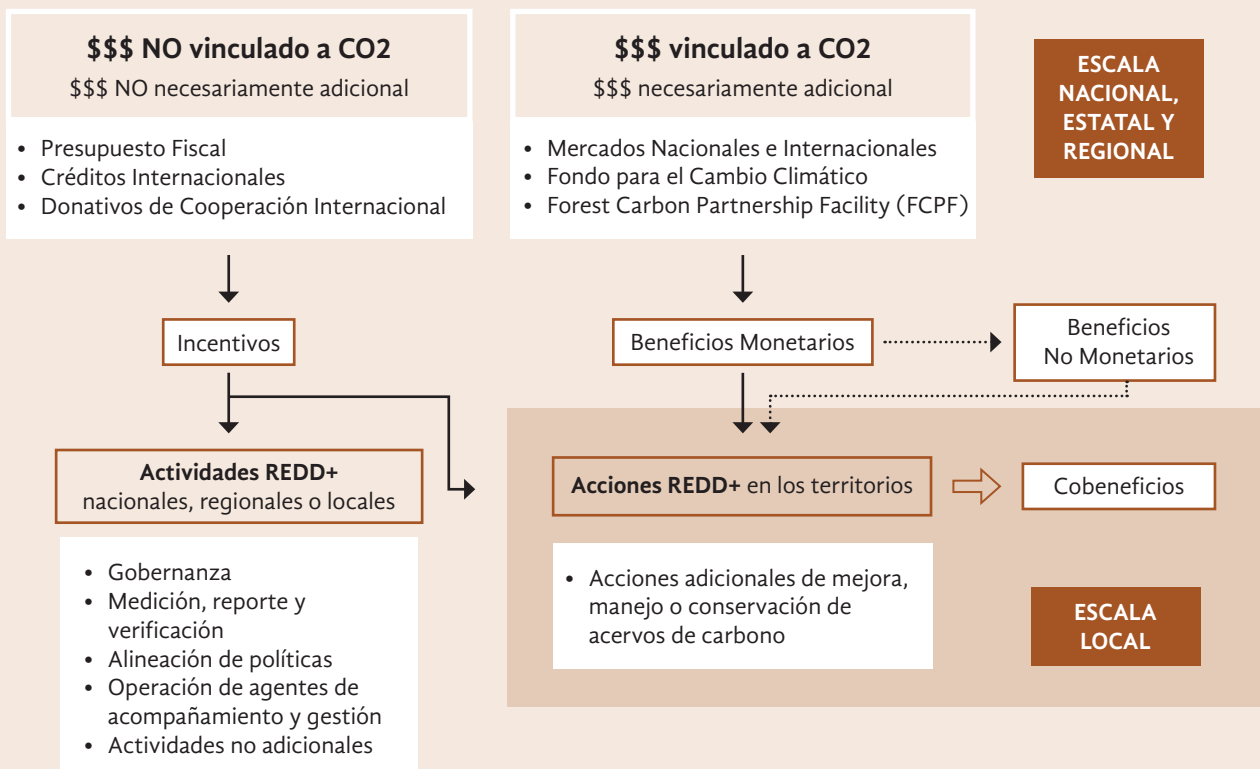




Foto: ©TNC, 2013



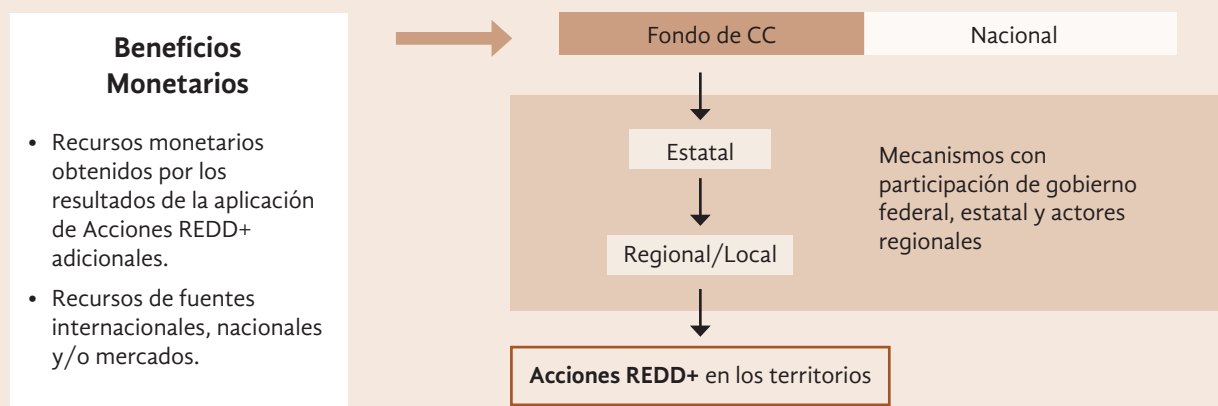
Foto: ©TNC, 2013



Foto: Rodrigo Fernández

La equidad debe ser uno de los principios fundamentales del mecanismo de distribución de beneficios. No sólo se trata de proveer compensaciones justas, sino de aplicar medidas para asegurarse que las poblaciones vulnerables —como las mujeres, los indígenas y los grupos marginados— realmente participen de los beneficios e incentivos de REDD+, evitando reforzar patrones de desigualdad social. La participación social amplia y efectiva en dicho mecanismo será clave para implementar el principio de equidad.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS



- 1 Ofrece mejor posibilidad para la planeación, alineación de políticas, gobernanza y participación en la decisión de la DB.
- 2 Se adapta de mejor forma al marco institucional y legal establecido hasta hoy.
- 3 Ofrece un mejor marco jurisdiccional para vincular distribución de beneficios, MRV y política forestal.

grupos avalados por las autoridades ejidales o comunales que realizan actividades de restauración, conservación, manejo y uso sustentable de los recursos forestales puede tener un impacto positivo sobre los bosques y los medios de vida locales. Ello permitiría que mujeres, jóvenes y vecindados accedieran directamente a los beneficios económicos de REDD+. Esta posibilidad tendría que ser acordada con los propietarios legales de la tierra de modo que se respeten sus derechos sobre los recursos forestales y las estructuras de organización agraria.

Finalmente, es indispensable resolver legalmente los derechos sobre el carbono, las emisiones evitadas y los beneficios que de ambos deriven. Asimismo, debe definirse quiénes participarán en la toma de decisiones acerca del destino y uso de los recursos que se obtengan bajo el mecanismo de REDD+. Para garantizar la eficacia del mecanismo REDD+, se recomienda que las comunidades locales participen en la toma de decisiones y perciban la mayor cantidad de beneficios posibles y con ello se incentiven cambios significativos en sus patrones de deforestación, degradación y aprovechamiento de los recursos forestales.

Propuesta de marco conceptual y arquitectura institucional para la distribución de beneficios de REDD+ en México

Con base en los elementos y principios expuestos y discusiones con actores clave, la Alianza México REDD+ propone el siguiente marco conceptual para el diseño de un mecanismo de distribución de beneficios para México.

Este marco conceptual distingue entre beneficios e incentivos, destacando sus diferencias en términos de objetivos, fuentes y adicionalidad. Esta distinción implica que los beneficios e incentivos deben administrarse bajo estructuras y criterios distintos pero complementarios. Mientras que los incentivos pueden financiar actividades y acciones REDD+, los beneficios deben asignarse exclusivamente a acciones que generen resultados adicionales. Por su parte, los beneficios monetarios

pueden utilizarse para generar beneficios no monetarios para acciones REDD+. El esquema también señala que las acciones REDD+ generan a su vez cobeneficios para los actores locales.

El marco conceptual describe el flujo de beneficios e incentivos desde la escala nacional hasta la local y el papel de las entidades federales, estatales, regionales y locales en este mecanismo. Las entidades nacionales y subnacionales se encargan de la gestión, planeación y administración de los recursos REDD+ nacionales e internacionales, públicos y privados, y su conversión a incentivos y beneficios. Las actividades REDD+ (i.e. alineación de políticas públicas, reformas legales, fortalecimiento institucional) se llevan a cabo en las escalas nacional y estatal principalmente. En contraparte, las acciones REDD+ relacionadas directamente con la reducción de la deforestación y la degradación, la conservación, el aumento de las reservas de carbono y el manejo forestal sustentable se llevan a cabo en la escala local y los actores locales realizando estos esfuerzos son quienes recibirán los beneficios, incentivos relacionados con dichas acciones.

Adicionalmente, el marco conceptual propone que los beneficios derivados de la reducción de emisiones se transfieran de la escala internacional a la escala nacional en un esquema de pago por resultados. Es decir, México recibirá una cierta cantidad de recursos a cambio de las toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO₂-eq) reducido. Lo mismo sucederá del nivel nacional al estatal: los estados recibirán un pago por los resultados de reducción de emisiones que reporten a la federación. Sin embargo, del nivel estatal a los niveles regional y local, los beneficios por acciones REDD+ no se distribuirán en términos de resultados por toneladas de CO₂-eq reducido, sino en términos de desempeño de acciones. Es decir, los beneficios en estos niveles pueden tomar la forma de beneficios monetarios o no monetarios y los recursos se distribuirán en relación al esfuerzo para atacar las causas de la deforestación, degradación y reducir las barreras a la conservación, aumento y manejo sustentable de las reservas de carbono, bajo un enfoque de desarrollo rural sustentable. Estos esfuerzos REDD+ se definirán a través de



Asegurar el acceso a la información y establecer mecanismos para la rendición de cuentas son elementos necesarios para prevenir la corrupción y brindar transparencia al mecanismo de distribución de beneficios de REDD+.

los planes de inversión de un territorio donde se integren las acciones de implementación.

De esta manera y con base al estudio realizado y la participación de diversos actores, la Alianza México REDD+ recomienda un mecanismo institucional anidado para la distribución de beneficios que incluya las escalas local, estatal y federal.

Incluir la escala estatal puede presentar retos para el gobierno nacional mexicano, ya que actualmente los subsidios forestales se otorgan directamente de la federación al beneficiario local. Sin embargo, anidar los proyectos locales dentro de un marco institucional estatal alinea la distribución de beneficios a la estructura anidada del sistema nacional de medición, reporte y verificación de carbono forestal (MRV). Además, concuerda con la legislación nacional en materia de cambio climático, misma que asigna atribuciones a los estados para ejercer políticas, presupuestos y acciones de mitigación en su jurisdicción. Asimismo, permite una participación más directa de los actores locales en la toma de decisiones y una mejor adecuación de las políticas al contexto forestal y social regional.

Para que esta estructura institucional se efectiva, deben tomarse medidas para mantener los costos de transacción bajos y vigilar que los estados apliquen los recursos de forma transparente y adecuada, garantizando que lleguen a las comunidades locales y se respeten los principios de efectividad, adicionalidad, legalidad,

legitimidad y equidad. Asimismo, se recomienda fomentar que todos los habitantes de las comunidades participen de los beneficios y cobeneficios, evitando que éstos sean capturados por los propietarios forestales únicamente. Esto puede lograrse mediante pagos por desempeño, empleo temporal, bienes y servicios colectivos, o inversión en negocios comunitarios.

Recomendaciones

Para concluir este documento, enlistamos una serie de recomendaciones para el diseño de un esquema de distribución de beneficios de REDD+ para México que contribuya a la mitigación del cambio climático, la conservación ambiental y el desarrollo rural sustentable. Estas recomendaciones reflejan las perspectivas de los actores que participaron en los talleres y el análisis de experiencias y marcos conceptuales realizado.

1. Diferenciar los criterios y procedimientos de asignación entre beneficios e incentivos de REDD+ en la Iniciativa de Reducción de Emisiones de REDD+ y enfocar el diseño del mecanismo únicamente hacia la distribución de beneficios provenientes del pago por resultados.
2. Evitar mezclar los recursos designados a financiar actividades de preparación con los recursos provenientes de pagos por resultados y respetar el criterio de adicionalidad en la asignación de beneficios.
3. Propiciar sinergias y complementariedad entre los beneficios

- de REDD+ y los incentivos forestales federales.
4. Garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades locales en la toma de decisiones acerca de la distribución de los beneficios y el tipo de beneficios que serán asignados (monetarios o no monetarios).
 5. Establecer criterios legales y operativos claros para la identificación de beneficiarios y los derechos sobre el carbono y las emisiones evitadas.
 6. Promover que todos los miembros de las comunidades locales accedan a beneficios y cobeneficios de REDD+ respetando los derechos de los poseedores legítimos y propietarios legales.
 7. Desarrollar metodologías y criterios para identificar dónde es más conveniente y efectivo invertir en acciones y actividades REDD+ de acuerdo al tipo de beneficiario, las necesidades de inversión, las acciones a realizar y las capacidades locales para asegurar la permanencia de los resultados. Se sugiere hacerlo a través de los planes de inversión.
 8. Incluir criterios para evitar la captura de beneficios por líderes o grupos de poder al interior de las comunidades.
 9. Desarrollar enfoques que fomenten una transparencia proactiva y disminuyan los riesgos de corrupción en todas las escalas de anidación, mediante la distribución oportuna y veraz de información, la vigilancia y seguimiento del manejo de los recursos, y el establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas.
 10. Crear un mecanismo de distribución de beneficios costo-eficiente, que sea relativamente sencillo de aplicar y que reduzca al máximo los costos de transacción e implementación.

Referencias

- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. (2013). *Estimación del potencial nacional de captación de recursos financieros por REDD con base a la información disponible*. México: Alianza México REDD+.
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. (2013). *Revisión de la bibliografía y las experiencias más relevantes en el ámbito nacional e internacional sobre distribución de beneficios de REDD*. México: Alianza México REDD+.
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. (2014). *Elementos para el diseño del mecanismo de distribución de beneficios para REDD+ en México: Informe final de consultoría*. México: Alianza México REDD+.
- Comisión Nacional Forestal (2014). *Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+) Abril 2014*. México: Comisión Nacional Forestal.