

PROGRAMA | ACADEMIA
ONU-REDD



unitar

United Nations Institute
for Training and Research



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



PNUD
Asesoría
de las personas
y las naciones

ONU



medio ambiente

ENFOQUES PARA
LA ASIGNACIÓN
DE INCENTIVOS

ACADEMIA REDD+

DIARIO DE APRENDIZAJE

3.ª EDICIÓN – DICIEMBRE DE 2018

Derechos de autor © Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018

ISBN: 978-92-807-3647-2

Trabajo n.º: DEP/2101/NA

Publicado en septiembre de 2018

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores principales y colaboradores por haber desarrollado este diario de aprendizaje.

Autores principales: Bruno Hugel (PNUD/ONU-REDD)

Autores colaboradores y revisores: Charlotte Hicks (PNUMA/CMVC), Pierre-Yves Guedez (PNUD/ONU-REDD), Elina Vaananen (PNUMA/CMVC), Marco Chiu (PNUD/ONU-REDD), Joel Scriven (PNUD/ONU-REDD), Elizabeth Eggerts (PNUD/ONU-REDD)

Descargo de responsabilidad

Las denominaciones utilizadas y la presentación del material en la presente publicación no suponen la expresión de opinión alguna, sea cual fuere, por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con respecto a la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, o sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Además, las opiniones expresadas no representan necesariamente la decisión o la política establecida del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ni la mención de nombres o procesos comerciales supone respaldo alguno del PNUMA.

Reproducción

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato con propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso especial del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente. El PNUMA desearía recibir una copia de toda publicación que utilice como fuente la presente publicación.

Esta publicación no puede utilizarse para reventa ni para ningún otro propósito comercial sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Las solicitudes para obtener permiso deben indicar el objeto y el alcance de la reproducción, y remitirse a la División de Comunicaciones e Información Pública, PNUMA, P.O. Box 30552, Nairobi 00100 (Kenya).

Esta publicación está disponible en línea en: http://bit.ly/REDD_Academy

QUIÉNES SOMOS

ONU-REDD

El Programa ONU-REDD es el programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) en países en desarrollo. El Programa se puso en marcha en 2008 y se fundamenta en el poder de convocatoria y la capacidad técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El Programa ONU-REDD brinda apoyo a los procesos de REDD+ de cada país y promueve la participación significativa e informada de todos los actores relevantes, incluyendo los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques, en la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional.

ACADEMIA REDD+

La Academia REDD+ es una iniciativa de desarrollo de capacidades para REDD+, liderada por el Programa ONU-REDD y la Dependencia de Educación y Capacitación Ambiental del PNUMA, que busca estar a la altura del desafío de la mitigación del cambio climático global y permitir el desarrollo sistemático de capacidades para implementar REDD+ sobre el terreno.

La Academia REDD+ es una respuesta integral a las necesidades de creación de capacidades identificadas por los países que reciben apoyo del Programa ONU-REDD. El objetivo principal de la Academia REDD+ es capacitar a potenciales "líderes de REDD+" con los conocimientos y habilidades necesarios para promover la aplicación de las actividades nacionales de REDD+.

UNITAR

El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) es el órgano dedicado a la capacitación principal de las Naciones Unidas, que trabaja en todas las regiones del mundo. Empoderamos a individuos, gobiernos y organizaciones a través del conocimiento y el aprendizaje para superar eficazmente los desafíos globales contemporáneos.

Nuestra formación se dirige a dos grupos principales de beneficiarios: los delegados de las Naciones Unidas y aquellos que desarrollan los acuerdos intergubernamentales que establecen las normas, políticas y programas globales, así como los agentes clave del cambio nacionales que convierten los acuerdos mundiales en una acción a nivel nacional.



MONIKA GAIL MACDEVETTE

DIRECTORA INTERINA
DIVISIÓN DE ECOSISTEMAS,
ONU-MEDIO AMBIENTE

Estimado alumno:

Bienvenido a la tercera edición de los diarios de aprendizaje de la Academia REDD+. Estos diarios le proporcionarán una visión de vanguardia de la planificación y la implementación de REDD+, desarrollada por algunos de los principales expertos mundiales del Programa ONU-REDD.

Los diarios han sido diseñados para acompañarle en su viaje de aprendizaje y proporcionarle los conocimientos necesarios para comprender los distintos componentes de REDD+, desde los conceptos básicos hasta los aspectos más delicados, como la configuración de los niveles de referencia, el monitoreo, la asignación de incentivos y la participación de actores relevantes.

Dado que la deforestación y la degradación forestal constituyen la tercera mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, es fundamental actuar para reducir la deforestación y repoblar los bosques en todo el mundo. Al materializar beneficios económicos y sociales, REDD+ también es esencial para contribuir a la Agenda de Desarrollo Sostenible.

Tras la adopción del Acuerdo de París, actualmente muchos países en desarrollo están firmemente centrados en la aplicación de REDD+. Le animo a que realice el curso en línea de la Academia REDD+ y aplique sus conocimientos para hacer de REDD+ un éxito nacional y mundial.

Monika C. Willie

CÓMO UTILIZAR ESTE DIARIO DE APRENDIZAJE



Escriba en este diario, responda a las preguntas, utilice las páginas de notas.



Complete los ejercicios. Son entretenidos...



Compruebe sus progresos en la página del índice.



No lo lea todo de una sola vez.



Llévelo siempre consigo a las sesiones de capacitación.



Puede descargar esta publicación en http://bit.ly/REDD_Academy y utilizar la versión en línea para acceder a todos los hipervínculos del texto.

ÍNDICE



- ¿Qué es un sistema de asignación de incentivos?
- Características de un SAI para REDD+
- Diseño de un SAI

ESTUDIOS DE CASO

- REPÚBLICA DEL CONGO**
Concesiones de tala y asignación de incentivos
- NEPAL**
Silvicultura comunitaria de Nepal
- VIET NAM**
Estudio de las preferencias de los actores relevantes para diseñar un sistema de asignación de incentivos de REDD+

ACTIVIDADES

- Ejercicio**
Verdadero o falso
- Ejercicio**
Crucigrama – Características de un SAI



Enfoques para la asignación de incentivos

En este módulo se expone una serie de enfoques para la asignación de incentivos como medio para alentar a los actores relevantes¹ a llevar a cabo acciones para REDD+.



El módulo incluye secciones sobre:

- ¿Qué es un sistema de asignación de incentivos?
- ¿Qué principios clave deben seguirse al crear un sistema de asignación de incentivos?
- Cuestiones que debe abordar un sistema de asignación de incentivos



¿Qué sabe de este tema?

¹ Los actores relevantes incluyen organismos gubernamentales pertinentes, entidades del sector privado, OSC, y mujeres, hombres y jóvenes de comunidades que dependen de los bosques, pueblos indígenas y pequeños agricultores.

ENFOQUES PARA LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

¿QUÉ ES UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS?

Un sistema de asignación de incentivos (SAI) es una estructura que puede utilizar un país para alentar a los actores relevantes a adoptar comportamientos acordes con los objetivos nacionales en lo que respecta a la iniciativa REDD+. Estas estructuras se conocen también como sistemas de reparto o distribución de beneficios. En el contexto de REDD+, no obstante, puede resultar más apropiado hablar de asignación de incentivos, en lugar de hacer referencia al reparto o la distribución de beneficios. Esto se debe a varios motivos:

- en primer lugar, de ese modo se evitará la confusión con el concepto de “múltiples beneficios”, una cuestión diferente que tiene que ver con los efectos sociales y ambientales positivos de las acciones de REDD+ más allá de la reducción de las emisiones;
- en segundo lugar, los sistemas de reparto de beneficios suelen estar asociados con proyectos a nivel local o comunitario; la utilización de una terminología diferente reducirá el riesgo de suponer que se propone un enfoque basado en proyectos; y
- por último, el término “beneficios” implica una recompensa por las medidas ya adoptadas; sin embargo, un planteamiento alternativo consiste en realizar inversiones de cara a la adopción de medidas en el futuro. El término “incentivos” capta ambas ideas.

Incentivos

Los países implementan actividades de REDD+ a través de un conjunto de políticas y medidas, tal como se explica en el módulo **Políticas y medidas para la implementación de REDD+**. Puede ser necesario establecer incentivos para animar a los actores relevantes a llevar a cabo determinadas acciones o a modificar sus comportamientos en consonancia con dichas políticas y medidas. Existen dos tipos de incentivos:

- incentivos directos, como transferencias monetarias, gestión participativa, etc.;
- incentivos normativos y de gobernanza, como la aclaración de la tenencia de tierras, la intensificación de la agricultura, etc.

Los incentivos se pueden proporcionar antes de que se obtengan resultados (*a priori*) y considerarse como inversiones para lograr reducciones de las emisiones o aumentar las absorciones, o bien tras

la presentación de resultados (*a posteriori*) en forma de redistribución de financiamiento basado en los resultados a un país en reconocimiento de sus resultados, cuantificados en términos de reducción de emisiones o aumento de las absorciones.

Téngase en cuenta que no es necesario que todas las políticas y medidas ofrezcan incentivos a los actores relevantes. De hecho, algunos de ellos pueden resultar eficaces a través de la eliminación de “incentivos perversos” o subvenciones directas que fomentan la destrucción de los bosques. Este tema se trata en el módulo **Financiamiento de REDD+**.

Los SAI en el marco de la CMNUCC

La CMNUCC no ofrece orientación ni impone a los países requisito alguno en cuanto al diseño y la implementación de un enfoque para la asignación de incentivos. Solamente una de las decisiones de la Conferencia de las Partes² guarda relación con los incentivos:

Decisión 1/CP.16, apéndice 1, párrafo 2, letra e):

■ “[...] **las medidas que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión (es decir, las cinco medidas de la iniciativa REDD+) no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas**”.

Es importante señalar que las disposiciones de la CMNUCC no implican que se deba utilizar el financiamiento basado en los resultados para proporcionar incentivos a los actores relevantes. Sin embargo, muchos países han adoptado este enfoque, y la demanda de orientación sobre los SAI es elevada.

El hecho de contar con un sistema claro para la asignación de incentivos a los actores relevantes para implementar la iniciativa REDD+ también se considera a menudo una forma de observar y respetar las salvaguardas de REDD+, que se refieren, entre otros aspectos, a la participación efectiva de los actores relevantes y a la transparencia de las estructuras de gobernanza forestal. Si un SAI no es transparente o asigna incentivos a partes que no estén directamente involucradas en la reducción de las emisiones, es improbable que se convenza a los donantes de que se están cumpliendo los requisitos de las salvaguardas. Puede encontrarse

2 La CMNUCC ha recogido el texto completo de todas las decisiones de la Conferencia de las Partes pertinentes para la REDD+ en el [Decision booklet REDD+](#) (CMNUCC, 2014).

más información sobre las salvaguardas en el módulo **Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC**.

CARACTERÍSTICAS DE UN SAI PARA REDD+

Un sistema de asignación de incentivos para REDD+ debería ser:

- **Eficaz:** los incentivos han de servir para reducir las emisiones procedentes de los bosques y para fomentar la máxima absorción posible de GEI por parte de estos.
- **Eficiente:** los incentivos deben reducir las emisiones e incrementar la absorción de GEI al mínimo costo (sin perder de vista que también deben ser coherentes con un enfoque basado en derechos).
- **Equitativo:** los incentivos se distribuyen de un modo justo e igualitario, que beneficie en particular a los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes, los pobres, etc.

Más adelante en este módulo se exponen distintos métodos para garantizar que el SAI cumpla las tres características anteriormente descritas. Para ayudar a los países a cumplir el requisito de observar y respetar las salvaguardas de REDD+, el SAI debería además:

- **asegurar** la participación plena y efectiva de todos los actores relevantes pertinentes (decisión 1/CP.16, apéndice I, párrafo 2, letra d));
- **fomentar** la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional (decisión 1/CP.16, apéndice I, párrafo 2, letra b)); y
- **generar** respeto por los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales (decisión 1/CP.16, apéndice I, párrafo 2, letra b)).

Eficacia

Los incentivos deberían ponerse a disposición de los interesados en el momento óptimo, a un nivel óptimo y de la forma óptima para promover eficazmente las medidas deseadas y garantizar la sostenibilidad de los resultados, o bien para mantener las medidas deseadas. El momento, el importe y la forma que adoptarán estos incentivos deben definirse con claridad y ser comprendidos tanto por los destinatarios como por los proveedores de los incentivos, y estar sujetos a (negociación y) acuerdo entre las partes. Este proceso de consulta y negociación es similar al requerido para el

consentimiento previo, libre e informado que se detalla en el módulo **La participación de actores relevantes en REDD+**.

Momento óptimo

Algunos incentivos se pueden proporcionar antes de que se obtengan resultados, a modo de inversión y como muestra de buena voluntad; otros pueden considerarse recompensas por el éxito de las medidas adoptadas. Dado que el financiamiento basado en los resultados solo entra en juego una vez verificados los resultados, un país puede decidir realizar pagos en un momento anterior por los motivos anteriores y recuperar posteriormente el costo cuando perciba el financiamiento basado en los resultados. Algunos acuerdos bilaterales, como el programa para [pioneros de REDD+](#) de Alemania, también proporcionan pagos por los resultados logrados antes de la entrada en vigor del acuerdo.

Importe óptimo

Debería ofrecerse un incentivo adecuado para estimular y mantener las medidas deseadas. Puede resultar útil analizar los costos de oportunidad (los ingresos a los que debe renunciar un grupo concreto para apoyar los objetivos de REDD+) para definir el monto del incentivo, aunque no es necesario que esto sean de naturaleza puramente financiera. Los incentivos en especie son complementarios a los financieros, y es posible que otro tipo de incentivos no financieros también resulten adecuados (por ejemplo, la mejora del acceso a los servicios de extensión o la mejora de la seguridad de la tenencia).

Forma óptima

Los actores relevantes pueden tener sus preferencias en cuanto a la forma del incentivo, y si este adopta una forma diferente, su eficacia disminuirá. Por ejemplo, en Viet Nam, una encuesta realizada a los actores relevantes de la provincia de Lam Dong reveló una preferencia por los incentivos no monetarios (véase el estudio de caso a continuación). En un caso así, la provisión de (como mínimo) algunos incentivos en especie podría potenciar su eficacia.

Eficiencia

Un SAI debe ser eficiente desde el punto de vista financiero, en el sentido de que debe obtener los efectos deseados al menor costo posible. Determinados elementos de REDD+, como los



PARA LA REFLEXIÓN

Aparte de los pagos en efectivo, ¿qué incentivos cree que resultarían más eficaces para alentar a las comunidades locales a adoptar comportamientos acordes con los objetivos de REDD+?

Sistema Nacionales de Monitoreo de los Bosques (expuestos en el módulo **Sistemas nacionales de monitoreo de los bosques**) y los Sistemas de Información sobre Salvaguardias o SIS conllevan costos recurrentes. Puede que esos costos, de naturaleza esencialmente “fija” puesto que son independientes del volumen de reducción de emisiones conseguido, deban financiarse a través del financiamiento basado en los resultados, lo que puede limitar los recursos financieros disponibles para incentivos.

Estos costos fijos pueden reducirse recurriendo a instituciones financieras como entidades proveedoras de servicios. A modo de ejemplo, el Fondo Amazónico utiliza el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) para administrar su sistema de incentivos. Además, los costos de administración se pueden reducir evitando que los fondos deban pasar por varias instituciones hasta llegar a su destino final (una “cascada” de fondos que, procedente del Estado, pase por el nivel estatal o provincial para terminar en el nivel local o de distrito, por ejemplo). Además, este tipo de cascadas también elevan el riesgo de fraude y corrupción. El sistema también ha de ser eficiente desde el punto de vista institucional, sobre todo en lo que se refiere a las conexiones entre la presentación de informes, la adopción de decisiones y la ejecución de estas. Si un informe indica que se ha alcanzado un determinado hito que activa la entrega de un incentivo, los actores relevantes afectados deben recibir ese incentivo con prontitud con el fin de que mantengan su participación y su compromiso.

Equidad

El sistema debería asignar los incentivos de manera justa y equitativa. Todas aquellas personas que lleven a cabo intervenciones comparables y obtengan resultados comparables deberían recibir incentivos comparables con independencia de su posición social, etnia, género o cualquier otra variable social. Lo más probable es que los actores relevantes dejen de participar en un sistema inequitativo, que puede incluso provocar tensiones sociales. La equidad también requiere transparencia: los incentivos acordados que se hayan negociado con diferentes grupos de actores relevantes deben darse a conocer públicamente.

La equidad puede definirse de diversas maneras:

- con base en los “derechos” de los actores relevantes en relación con los recursos en cuestión —tierras, bosques, etc.— (téngase en cuenta que puede ser necesario contemplar una gran cantidad de derechos superpuestos y potencialmente contradictorios);
- con base en los costos (incluidos los de oportunidad) derivados de la ejecución de actuaciones en apoyo a las políticas y medidas de REDD+;

- con base en los resultados logrados (obsérvese que, dado que resulta difícil y costoso medir la reducción de las emisiones a una escala pertinente para la asignación de incentivos, es preferible utilizar indicadores indirectos para medir el desempeño de los actores relevantes).

Dado que las mujeres y los hombres utilizan los bosques y participan en diversos tipos de actividades económicas, resulta crucial tener en cuenta los aspectos de género al definir y repartir los beneficios de la iniciativa REDD+. Estas necesidades, usos, aptitudes y conocimiento de los bosques, diferenciados en función del género, también pueden aportar datos cruciales que pueden informar y ayudar a adoptar medidas encaminadas a reducir la deforestación y la degradación forestal. A modo de ejemplo, las actividades de subsistencia de las mujeres y el conocimiento de los bosques que atesoran los pueblos indígenas pueden resultar de gran utilidad para las actividades relacionadas con los bosques, como el control de las especies, la gestión del suelo y las funciones de recuperación de los bosques, que a continuación pueden contribuir de manera positiva a la gestión sostenible de los bosques o a la mejora de las reservas forestales de carbono (ONU-REDD, 2011). No obstante, debido a los diversos obstáculos políticos, socioeconómicos y culturales a los que a menudo se enfrentan, las mujeres pueden estar en situación de desventaja o marginadas en los procesos tradicionales o formales, en particular por lo que respecta a la tenencia de la tierra. Esto puede privarlas de la igualdad de acceso a la información y a los procesos jurídicos, o impedir que participen en los procesos de adopción de decisiones que afecten a los mecanismos y estructuras de reparto de los beneficios. Las mujeres también pueden quedar excluidas de los beneficios de la iniciativa REDD+ debido a la debilidad de sus derechos sobre las tierras y los bosques, o incluso por carecer de una cuenta bancaria.

Dadas estas dinámicas, es esencial que el diseño y la implementación del SAI sean equitativos e incorporen plenamente una perspectiva de género³. En este proceso, la participación plena y efectiva de los actores relevantes puede ayudar a garantizar una distribución justa y equitativa de los beneficios entre quienes promueven y ejecutan las intervenciones de REDD+.

3 La integración de una perspectiva de género es el proceso consistente en evaluar e incorporar las implicaciones que tendrá sobre los hombres y las mujeres cualquier acción que esté previsto llevar a cabo, así como en incluir disposiciones específicamente relativas a la igualdad de género en la legislación, las políticas o los programas, entre otros ámbitos. Es un enfoque sistemático para asegurar que las preocupaciones y experiencias de las mujeres y los hombres sean una parte integral del diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que mujeres y hombres se beneficien por igual, y que no se perpetúe la desigualdad (adaptado de las [Conclusiones acordadas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997/2](#)).

A continuación se enuncia una serie de preguntas que es preciso tener en cuenta en este sentido:

- ¿Las mujeres interactúan con los bosques? En caso afirmativo, ¿de qué manera?
- ¿Es equitativo el sistema de tenencia de la tierra y uso de los recursos desde el punto de vista del género, tanto en la esfera normativa como en la práctica?
- ¿Se puede decir que las transferencias financieras destinadas a las comunidades y las que se producen en el seno de esas son transparentes?
- ¿Existe una ley nacional robusta en lo referente a la igualdad de género? En caso afirmativo, ¿se aplica en la práctica?
- ¿Existe un sistema justo y accesible tanto para las mujeres como para los hombres para la resolución de controversias y conflictos?

DISEÑO DE UN SAI

Teniendo en cuenta los principios anteriormente expuestos, el diseño de un SAI debería abordar siete cuestiones importantes, que se enumeran a continuación.

Cuestión 1: ¿Quién tiene derecho a recibir incentivos?

Para responder a esta pregunta es necesario abordar adecuadamente la cuestión de la equidad entre quienes incurrirán en costos, las partes que poseen derechos sobre los bosques y quienes logran resultados. En Viet Nam, por ejemplo, hay siete categorías de “propietarios” de bosques. Se considera que todas ellas tienen derecho a recibir incentivos, salvo las Fuerzas Armadas.

Derechos de emisión

La CMNUCC no hace referencia alguna al concepto de “derechos de emisión”; los países tampoco tienen obligación alguna a definir estos derechos. De hecho, en virtud de la Convención, la presentación de informes sobre la reducción de las emisiones se lleva a cabo a nivel nacional y es responsabilidad del país en su conjunto. Sin embargo, los derechos de emisión han suscitado gran atención y generado un intenso debate. Hay quien los ve como una eficaz herramienta jurídica para garantizar que los actores relevantes que viven más cerca del bosque se beneficien de la iniciativa REDD+. Otros han argumentado que no es posible medir las emisiones a nivel individual o comunitario y que el hecho de hablar de derechos de emisión despierta expectativas poco realistas entre los interesados. En última instancia, corresponde a cada país decidir si desea definir derechos de emisión y utilizarlos para determinar quién debería recibir incentivos para REDD+.

Cuestión 2: ¿Sobre qué base deberían adoptarse las decisiones referentes a la asignación de los incentivos?

En teoría, estas decisiones podrían tomarse con base en los resultados en términos de reducción de las emisiones o incremento de la absorción. Sin embargo, resultaría inmensamente costoso medir las reducciones de las emisiones o la absorción a un nivel pertinente para la asignación de incentivos; es muy probable que los costos superasen los pagos recibidos basados en los resultados. Por lo tanto, es necesario utilizar una medida alternativa de los resultados. Una medición basada en los recursos (por ejemplo, el tiempo invertido en patrullar los bosques o la superficie replantada) es mucho más sencilla de valorar, y se puede dar por supuesto que estará relacionada con la reducción de las emisiones o con la absorción de carbono.

Cuestión 3: ¿Cómo se recopilarán, analizarán y pondrán en común los datos sobre el desempeño?

La evaluación del desempeño de los actores relevantes, como base para la asignación de incentivos, debería realizarse de forma objetiva utilizando datos. Para fomentar la eficiencia, los costos de las labores de recogida de datos, análisis y difusión de resultados deben permanecer en niveles bajos. Determinadas variables se pueden integrar en el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para evaluar el desempeño de quienes cumplen los requisitos para recibir incentivos. Debería estudiarse asimismo la posibilidad de optar por compartir las responsabilidades de recogida de datos. En algunas modalidades de recopilación de datos, lo más eficiente puede ser recurrir a informes propios con controles puntuales. A modo de ejemplo, las comunidades pueden notificar en su propio seno las superficies de terreno no urbanizado plantado o el número de horas-persona destinadas a patrullar los bosques, pero la autoridad forestal puede ser responsable de verificar la exactitud de los datos notificados. En este proceso es importante garantizar que la recopilación de datos incorpore una perspectiva de género, de modo que la consulta tenga en cuenta a todos los miembros de las comunidades que participan en las acciones dirigidas a reducir la deforestación y la degradación forestal, incluidas las mujeres, los hombres y los jóvenes.

Cuestión 4: ¿Quién tomará las decisiones, basándose en los datos recabados y analizados?

Para garantizar la transparencia y evitar el riesgo de corrupción, las decisiones sobre la asignación de incentivos no pueden ser adoptadas por los actores relevantes, ya que estos podrían tener derecho a recibir esos incentivos. En consecuencia, si existe algún tipo de comité o junta responsable de tomar la decisión, sus miembros (y las organizaciones a las que representen) no deberían tener derecho a cobrar incentivos.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Tienen las mujeres los mismos derechos que los hombres sobre los recursos?

Responda a las cinco preguntas anteriores refiriéndose a su país. ¿Cree que las mujeres disfrutarán de igualdad de acceso a los beneficios de la iniciativa REDD+?



PARA LA REFLEXIÓN

¿De qué mecanismos dispone actualmente su país que podrían utilizarse para la entrega de los incentivos?

Cuestión 5: ¿Cómo se decidirá el tipo de incentivo (monetario; diversos tipos de incentivos no monetarios)?

Para promover la eficacia y la equidad, los actores relevantes, con independencia de su posición social, etnia, género o cualquier otra variable social, deberían poder indicar el tipo de incentivo que prefieren, puesto que responderán de manera más positiva a los incentivos que satisfagan sus deseos. El tipo de incentivo debería ser coherente entre actores relevantes interesadas que presenten características similares. Puede ser necesario elaborar un registro con el fin de consignar los incentivos que se proporcionen (y se cumplan las condiciones para su concesión). Este registro debería estar disponible y accesible para su inspección y verificación, al menos por parte de los propios interesados.

Cuestión 6: ¿Cómo se entregarán los incentivos?

La respuesta a esta pregunta depende, por supuesto, de la naturaleza de los incentivos. En aras de la eficiencia, se debería poder utilizar los mecanismos existentes para entregar los incentivos monetarios; por ejemplo, muchos países tienen experiencia en materia de transferencias monetarias condicionadas en los sectores educativo y sanitario. No debería optarse de forma predeterminada por utilizar “fondos” específicos de la iniciativa REDD+.

Otros tipos de incentivos requerirán mecanismos diferentes. Los incentivos al apoyo técnico (por ejemplo, a la intensificación de la agricultura o al desarrollo de medios de vida alternativos) pueden entregarse a través de organismos especializados, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Cuestión 7: ¿Cómo se monitoreará el sistema?

Es probable que los diferentes componentes de un SAI se monitoreen de manera distinta. Como

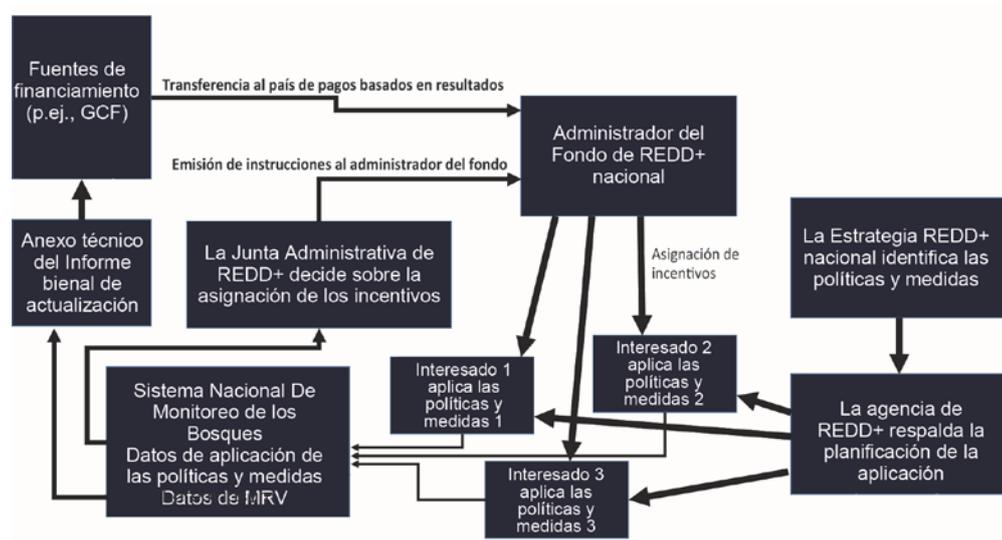
se ha mencionado anteriormente, el monitoreo del desempeño de quienes tienen derecho a recibir incentivos es parte del cometido del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques. El monitoreo de la entrega de incentivos (de acuerdo con las condiciones indicadas en el registro de incentivos) requerirá un conjunto de competencias especializadas diferente y puede estar a cargo, por ejemplo, del organismo responsable de la gestión de REDD+.

La figura 1 ilustra un SAI hipotético, y el cuadro 2 demuestra cómo se aborda cada uno de los siete principios anteriormente descritos en ese sistema hipotético.

Importancia de utilizar procesos participativos en el diseño de los sistemas de entrega de los incentivos de REDD+

El diseño de un SAI que sea eficaz, eficiente y equitativo, y que satisfaga los siete principios anteriormente expuestos, es un proceso complejo que obliga a celebrar consultas y a mantener la comunicación con una amplia variedad de actores relevantes. La figura 3 muestra un proceso que podría utilizarse para garantizar que el proceso de diseño ofrezca un grado de participación adecuado. El proceso comienza con el reconocimiento de que los diferentes grupos de actores relevantes tienen percepciones distintas. Continúa con el análisis de dichas diferencias, asegurando que no supongan obstáculos para la participación. A su vez, esto permite un proceso de participación plena y efectiva para desarrollar una visión común a través de la capacitación, la concienciación y el establecimiento de plataformas para la organización de consultas constantes.

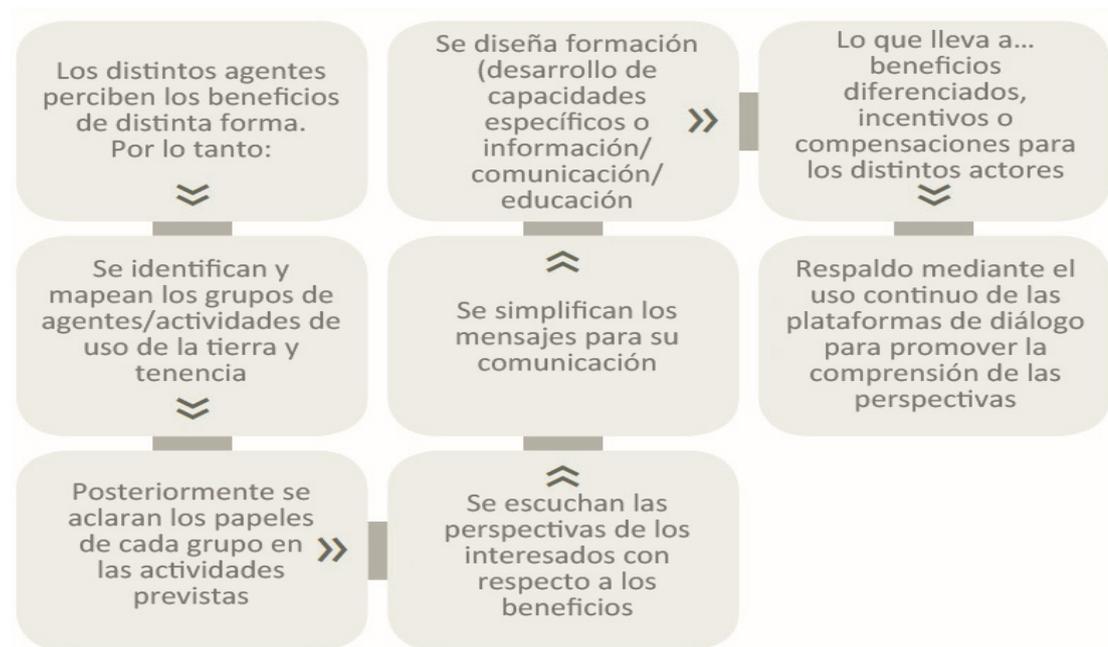
Figura 1 Ejemplo de estructura de un SAI



Fuente: Programa ONU-REDD

Cuadro 2 Los siete principios de un sai y el modo en que se abordan en la Figura 1

Principio	Cómo se aborda en el ejemplo
¿Quién tiene derecho a recibir incentivos?	El organismo responsable de la iniciativa REDD+, encargado de planificar la implementación, identifica a los actores relevantes a los que se deberá involucrar en la aplicación de determinadas políticas y medidas
¿Sobre qué base deberían adoptarse las decisiones referentes a la asignación de los incentivos?	Los datos del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques se envían al Consejo de Administración de la iniciativa REDD+
¿Cómo se recopilarán, analizarán y pondrán en común los datos utilizados para la toma de decisiones (ya estén basados en recursos o en productos)?	Responsabilidad del (o los) organismo(s) responsable(s) del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques
¿Quién tomará las decisiones, basándose en los datos recabados y analizados?	Consejo de Administración de la iniciativa REDD+
¿Cómo se decidirá el tipo de incentivo (monetario; diversos tipos de incentivos no monetarios)?	Organismo encargado de la iniciativa REDD+, responsable de planificar la implementación
¿Cómo se entregarán los incentivos?	El administrador del fondo nacional de la iniciativa REDD+ entrega los fondos a las entidades identificadas en la fase de planificación de la implementación como responsables de la entrega de los incentivos acordados
¿Cómo se monitoreará el sistema?	A través de informes del organismo encargado de la iniciativa REDD+, del Consejo de Administración de REDD+ y del administrador del fondo nacional de la iniciativa REDD+

Figura 3 Una metodología para el diseño de incentivos

Fuente: [The Forest Dialogue \(2014\)](#)

Ejemplos de sistemas existentes para la entrega de incentivos en el marco de la iniciativa REDD+

Pese al intenso debate generado, por el momento existen pocos ejemplos de SAI en el marco de REDD+. Sin embargo, hay numerosos ejemplos

de sistemas pertinentes en programas de pagos por servicios ecosistémicos y de gestión forestal sostenible.

Muchos de esos ejemplos no responden de forma adecuada a una o varias de las siete cuestiones clave descritas anteriormente. Por ejemplo:

- es poco frecuente que la naturaleza de los incentivos se determine de forma participativa; a menudo, estos son definidos por el gobierno (y son de naturaleza monetaria);
- es posible que los resultados no sean objeto de monitoreo, o que este presente deficiencias importantes;
- deficiente definición y aplicación del concepto de equidad;
- opacidad en la adopción de decisiones.

Aspectos que es preciso evitar

Del análisis de las lecciones aprendidas a través de los primeros intentos de implementar la iniciativa REDD+ ([Fishbein y Lee, 2015](#)) cabe extraer cuatro indicaciones pertinentes para la asignación de incentivos:

- NO HAY QUE dar por supuestos los motivos que tienen los líderes políticos y otros actores relevantes clave para cambiar de comportamiento

sin llevar a cabo un análisis cuidadoso y comprender bien el contexto. Es probable que un SAL diseñado con base en hipótesis simplistas no sea eficiente o eficaz.

- NO HAY QUE ofrecer financiamiento basado en gran medida en los resultados a países, jurisdicciones o actores relevantes locales con baja capacidad y esperar que obtengan resultados. Para lograr resultados de REDD+ se necesitan amplias capacidades para respaldar políticas y medidas, y una de ellas es la asignación de incentivos.
- NO HAY QUE considerar que los pagos de la iniciativa REDD+ o las cadenas de suministro corporativas son la única solución al problema. Son necesarias numerosas políticas y medidas para luchar contra la producción insostenible de productos básicos.
- NO HAY QUE subestimar el problema que plantea la capacidad y la rotación política y burocrática en el seno de los países.

ESTUDIO DE CASO: REPÚBLICA DEL CONGO

La asignación de incentivos no es una característica exclusiva de la iniciativa REDD+. En la República del Congo, como en otros muchos países, se supone que las comunidades directamente afectadas por las concesiones de tala (o en torno a estas) deben recibir fondos de las empresas madereras para sufragar proyectos locales de desarrollo. Sin embargo, debido a la corrupción y las trabas burocráticas, muchos habitantes de las aldeas no pueden acceder a esos fondos y continúan sin ver satisfechas sus necesidades básicas, al carecer, por ejemplo, del equipo necesario para pescar, suministros agrícolas y bombas de agua. Incluso cuando existe financiación disponible, es frecuente que los fondos se distribuyan de manera poco equitativa y que las mujeres y los pueblos indígenas no reciban tanto apoyo como otros grupos.

El análisis de las restricciones que impedían una eficaz asignación de incentivos puso de relieve que entre los problemas más importantes figuraban los siguientes:

- debilidad de la gobernanza interna, con unas autoridades provinciales y comunidades locales que a menudo son las responsables de establecer sus propias normas para los fondos de desarrollo local, algo que puede resultar inapropiado;
- falta de capacidad técnica y humana en las administraciones regionales para la planificación, el diseño y monitoreo de proyectos de desarrollo;
- falta de claridad sobre quién debe recibir los beneficios.

Con el apoyo del [Mecanismo REDD de la UE](#), se están buscando soluciones a estos problemas, por ejemplo mediante:

- el desarrollo de normas jurídicamente vinculantes para garantizar la claridad y la rendición de cuentas de las actividades de gestión de los fondos; una investigación participativa y con enfoque ascendente para recopilar los conocimientos de los actores relevantes a fin de evaluar e identificar aquellos aspectos de los textos legales que se pueden mejorar;
- la elaboración de un manual de rendición de cuentas para orientar a los interesados en el diseño de proyectos;
- la modificación de los criterios de admisibilidad para financiar proyectos de desarrollo local;
- la capacitación de los administradores en gestión de fondos y rendición de cuentas, y la creación de salvaguardas (como sistemas de monitoreo) para mejorar la rendición de cuentas sobre el proceso.

ESTUDIO DE CASO: NEPAL

La silvicultura comunitaria es una actividad que comenzó en Nepal en 1978 y en la actualidad ya se encuentra consolidada. Pese a los éxitos logrados en la recuperación de bosques degradados, la silvicultura comunitaria se ha enfrentado a numerosos desafíos relacionados con el reparto de beneficios y la asignación de recursos entre los usuarios y los actores relevantes. En particular, se aprecian problemas de desigualdad y distribución injusta. En algunos casos, la mayoría de los beneficios derivados de los fondos comunitarios eran disfrutados por los interesados más ricos. También se detectó (como cabía esperar) que los actores relevantes pobres y desfavorecidos participan mucho menos en la adopción de decisiones y en las actividades de planificación e implementación. En otros casos los beneficios se asignaban estratégicamente en mayor medida a miembros marginados de la comunidad, con base en las decisiones colectivas que se adoptaban en el seno de esta (Shrestha *et al.*, 2014).

Hoy en día existen más de 14.000 grupos comunitarios de usuarios de los bosques en Nepal; en torno al 39% de la población pertenece a alguno de estos grupos. Los bosques comunitarios permiten satisfacer necesidades básicas, al proporcionar, por ejemplo, madera, leña, forraje, hierba y productos forestales no maderables. Para algunas comunidades, estos bosques ofrecen también oportunidades para realizar ventas comerciales, sobre todo de madera. Los ingresos procedentes de dichas ventas se depositan en una cuenta bancaria comunitaria y se destinan a financiar proyectos de desarrollo local.

Los grupos comunitarios de usuarios de los bosques deben elaborar un documento de constitución y un plan de operaciones, y la responsabilidad de supervisar la implementación de este plan recae en el Comité del Grupo de Usuarios (CGU). Sin embargo, algunos CGU pueden estar dominados por miembros más ricos y con mejor posición social de los grupos comunitarios de usuarios de los bosques, y la utilización de los ingresos suele beneficiar preferentemente a esos mismos grupos.

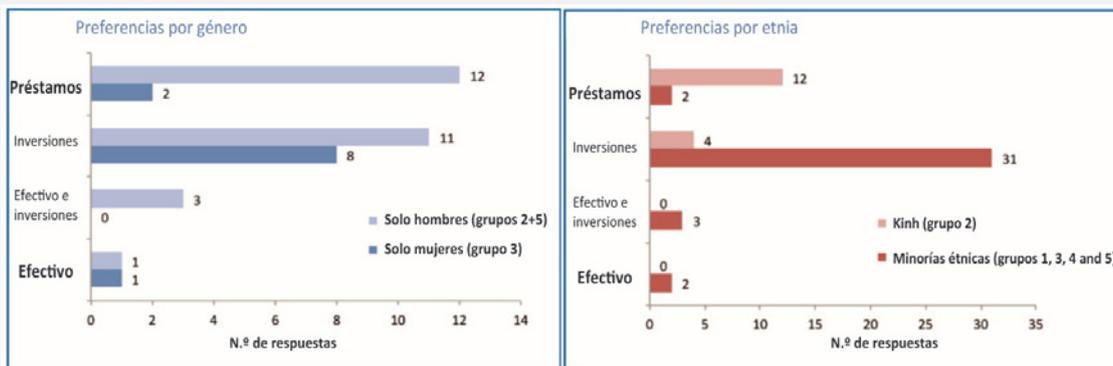
El SAI de REDD+ podría enfrentarse a retos similares a la hora de tratar de garantizar la equidad entre los usuarios sin provocar el descontento de determinados grupos ni reducir el nivel general de apoyo a REDD+. Entre las posibles soluciones figuran las siguientes:

- garantizar que la política de REDD+ a escala nacional garantice la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas a nivel local;
- educar a los líderes locales en cuestiones como la planificación y el monitoreo, así como en la importancia de la eficacia, la eficiencia y la equidad; y
- concienciar a los actores relevantes de sus derechos y responsabilidades en el marco de la iniciativa REDD+, y garantizar una adecuada comprensión de las condiciones para la provisión de incentivos.

ESTUDIO DE CASO: VIET NAM

Como parte del proceso de diseño de un sistema de asignación de incentivos de REDD+ en Viet Nam, se llevó a cabo un estudio de las preferencias de los actores relevantes en una comunidad ubicada en la región de las Tierras Altas Centrales (Enright, 2013). Las personas participantes en el estudio se dividieron en grupos, y se les pidió que analizaran una serie de posibles paquetes de incentivos. Las diferencias entre los diversos paquetes estaban relacionadas con variables como el tipo de incentivo que se ofrecía, la frecuencia de la provisión, las condiciones que debían cumplirse para la entrega del incentivo y las instituciones involucradas en la administración del mecanismo.

Los resultados indicaron una amplia diversidad de opiniones y pusieron de relieve las diferencias étnicas y de género (véase más adelante).



A continuación se enumeran algunos de los principales resultados del estudio:

- Pocos interesados deseaban recibir incentivos monetarios, a pesar de que este tipo de incentivos era la única opción disponible en el marco del programa de “Pagos por servicios ecosistémicos forestales” anteriormente existente en Viet Nam.
- Los hombres están mucho más dispuestos que las mujeres a considerar los préstamos como un incentivo viable. La gran mayoría de las mujeres consideraba que el mejor tipo de incentivo eran las inversiones en infraestructura comunitaria.
- De manera similar, una gran mayoría de los actores relevantes pertenecientes a minorías étnicas preferían las inversiones. Los interesados pertenecientes a la mayoría kinh (vietnamitas), por el contrario, preferían los préstamos.

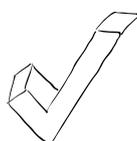
Reconociendo que los actores relevantes solo se sienten realmente incentivados si se les ofrece algo que valoran, los resultados hacen hincapié en la necesidad de contar con un sistema flexible que pueda proporcionar diferentes tipos de incentivos a los diversos grupos de interesados.



EJERCICIO

¿Es verdadera o falsa la afirmación siguiente?

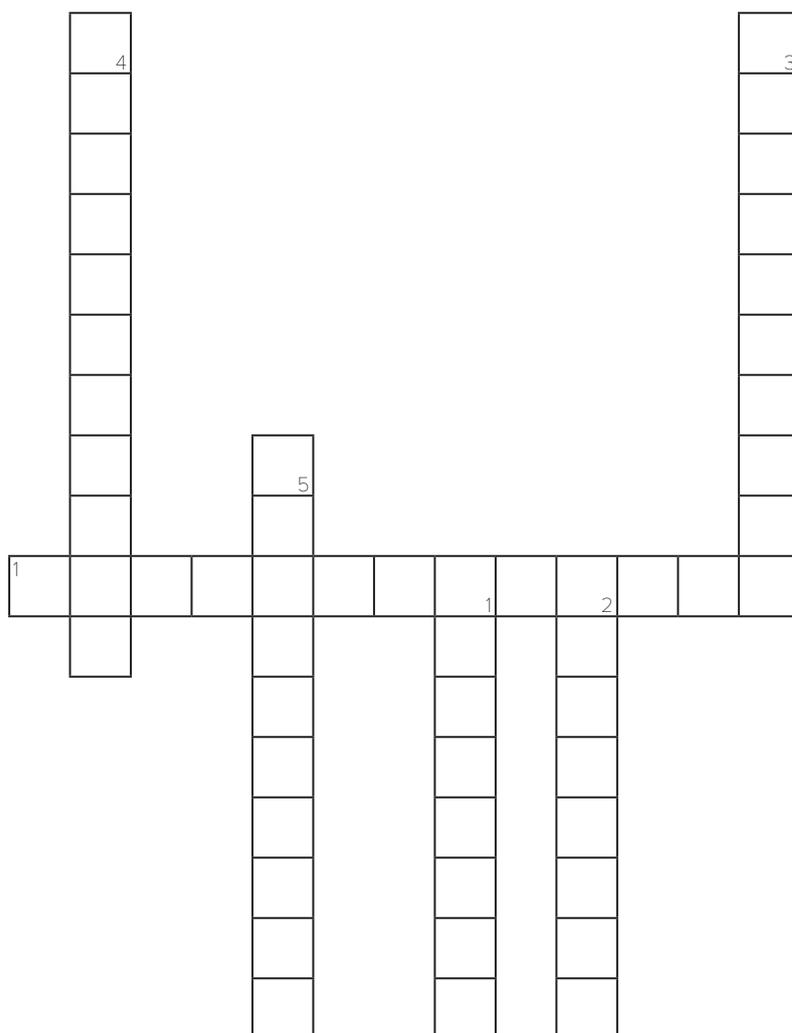
Un sistema de asignación de incentivos (SAI) también puede denominarse “sistema de reparto de beneficios” o “sistema de distribución de beneficios”.





EJERCICIO

Características de un SAI para REDD+ (los números que aparecen entre paréntesis son las letras en cada respuesta).



Horizontales

1 - Un SAI poco equitativo provocará que los interesados no se sientan... (13 letras)

Verticales

1 - Los incentivos que reducen las emisiones y fomentan al máximo las absorciones forestales son... (8 letras)

2 - Un aspecto importante de la equidad es la ... de género (8 letras)

3 - Los incentivos que reducen las emisiones (y fomentan las absorciones como medio para minimizar los costos son... (10 letras)

4 - Los incentivos que se distribuyen de un modo justo e igualitario, que beneficie en particular a las personas más vulnerables son... (11 letras)

5 - Es fundamental ... la participación plena y efectiva de todos los actores relevantes. (10 letras)



RESPUESTAS

Horizontales

1 Comprometidos

Verticales

1 Eficaces

2 Igualdad

3 Eficientes

4 Equitativos

5 Garantizar



MENSAJES CLAVE

- Los sistemas de asignación de incentivos (SAI) son estructuras que puede utilizar un país para alentar a las partes directamente interesadas a adoptar comportamientos acordes con los objetivos nacionales en lo que respecta a la iniciativa REDD+.
- La CMNUCC no ofrece orientación ni impone a los países requisito alguno en cuanto al diseño y la implementación de un enfoque sobre la asignación de incentivos.
- Los sistemas de asignación de incentivos deberían ser eficaces, eficientes y equitativos.
- El diseño de un SAI debería abordar siete cuestiones importantes y desarrollarse a través de un proceso participativo.



¿TIENE OTRAS PREGUNTAS SOBRE ESTE TEMA?



NOTAS

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for taking notes.



NOTAS

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



NOTAS

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for handwritten notes.

Referencias y recursos

- CMNUCC (2014). *Decision Booklet REDD+*. Disponible en: https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.1.pdf
- Enright, A. (2013). *REDD+ compensation packages in Lam Dong Province, Vietnam: Assessing the preferences of forest communities*. IIED, Londres. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/G03699.pdf>
- Enright, A., R. McNally y T. Sikor (2012). *An approach to designing pro-poor local REDD+ benefit distribution systems: Lessons from Vietnam*. Disponible en: http://theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/2013/pro-poor_local_redd_bs.pdf
- FAO (2012). "Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure". Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>
- Fishbein, Greg y Donna Lee (2015). *Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development Programs*. Rep. Arlington: n.p., 2015. http://www.nature.org/media/climatechange/REDD+_LED_Programs.pdf
- Kindberg, L. (2015). *Benefit Sharing and REDD+: Considerations and Options for Effective Design and Operation*. Disponible en: <http://rmpportal.net/library/content/fcm/publications/benefit-sharing-and-redd-considerations-and-options-for-effective-design-and-operation-1/view>
- Programa ONU-REDD. (2011). *Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+*. Disponible en <https://www.unredd.net/documents/global-programme-191/gender-and-womens-empowerment-in-redd-1044/global-gender-resources/6832-business-case-for-mainstreaming-gender-in-redd-un-redd-programme-december-2011-spanish-6832.html>
- Programa ONU-REDD (2013). *Guidance Note on Gender-Sensitive REDD+*. Disponible en: <http://bit.ly/1TnF3ek>
- Programa ONU-REDD (2017). *Methodological Brief on Gender*. Disponible en: <http://www.unredd.net/documents/global-programme-191/gender-and-womens-empowerment-in-redd-1044/global-gender-resources/15952-technical-resource-series-4-un-redd-methodological-brief-on-gender-low-resolution-version.html>
- Shrestha, S., Karky, B.S. y S. Karki. (2014). "Case study report: REDD+ pilot project in community forests in three watersheds of Nepal". *Forests* 5.10 (2014): 2425-2439. Disponible en: <http://www.mdpi.com/1999-4907/5/10/2425/htm>
- The Forests Dialogue (2014). *TFD review: Country Options for REDD+ Benefit Sharing*. Disponible en: <http://theforestdialogue.org/publication/tfd-review-country-options-redd-benefit-sharing>

Recursos de Internet

- La plataforma web de la iniciativa REDD+, en <http://redd.unfccc.int/>. La plataforma de la CMNUCC para el intercambio de información y las lecciones aprendidas sobre las actividades REDD+.
- Programa ONU-REDD, en la dirección: <http://www.un-redd.org/>, y su espacio de trabajo colaborativo en línea, en la dirección <http://www.unredd.net/>. Este espacio de trabajo proporciona recursos y un foro de debate para apoyar a los países implicados en la iniciativa REDD+ y fomenta la implicación de los actores relevantes.
- Sitio web de la CMNUCC, en <https://unfccc.int/es> (no unfccc.int). Una fuente de información sobre la Convención, incluida la iniciativa REDD+.



PROGRAMA | ACADEMIA
ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
medio ambiente

Al servicio
de las personas
y las naciones



Secretariado del Programa ONU-REDD

International Environment House
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine, Ginebra (Suiza)

Correo electrónico: un-redd@un-redd.org

Sitio web: www.un-redd.org

Espacio de trabajo: www.unredd.net

