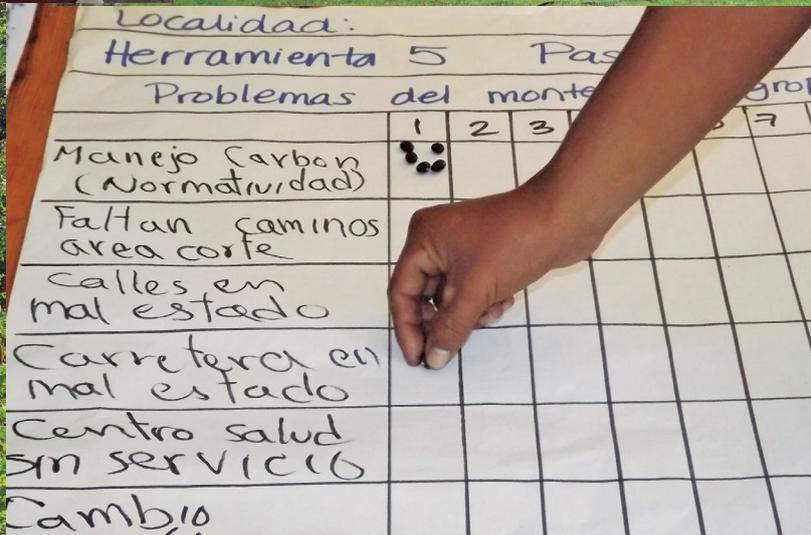


Equidad, REDD+ y distribución de beneficios en México



Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

Equidad, REDD+ y distribución de beneficios en México

Equidad, REDD+ y distribución de beneficios en México

Andrea Quesada Aguilar

Phil Franks

Luciana Ludlow Paz

Silvio Simonit

Este documento se ha producido como parte del memorándum de entendimiento entre la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el International Institute for Environment and Development (IIED) bajo el proyecto “Beneficios de REDD+: Facilitación de procesos nacionales y comunitarios para diseñar esquemas de distribución de beneficios REDD+ en favor de poblaciones en condición de pobreza”, financiado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República de Alemania.

La designación de las entidades geográficas y la presentación del material en este documento no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN ni de IIED ni del BMUB respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en este documento no reflejan necesariamente los de la UICN ni de IIED ni del BMUB.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República de Alemania.

Publicado por UICN, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe, en colaboración con el International Institute for Environment and Development

Derechos reservados © 2016 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin el permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor, siempre y cuando se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin el permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Cita sugerida Quesada Aguilar, A., Franks, P., Ludlow Paz, L., Simonit, S. (2016). *Equidad, REDD+ y distribución de beneficios en México*. Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (ORMACC) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y International Institute for Environment and Development (IIED), San José, Costa Rica, viii+16pp.

ISBN 978-9968-938-78-5

Coordinador de proyecto Silvio Simonit, UICN

Coordinación editorial Luciana Ludlow Paz, UICN

Fotografías en portada UICN

Diseño editorial Sandra Ordóñez González

Disponible en UICN/Oficina Regional para México, América Central y el Caribe
San José, Costa Rica
Tel: ++506 2283 8449
Fax: ++506 2283 8472
ormacc@iucn.org
www.iucn.org/ormacc

Contenido

Acrónimos	viii	V. Recomendaciones sobre equidad para la planeación e implementación de REDD+ en la Península de Yucatán, México	9
I. Introducción de la Iniciativa	1	Recomendaciones para garantizar que la implementación de las actividades REDD+ y el desarrollo de los programas de inversión sean equitativos	9
II. Metodología.....	2	Conclusiones	12
III. Análisis de la definición de equidad y el marco legal en México	4	Definición de equidad y marco legal.....	12
Percepción sobre la equidad.....	5	IRE, programas de inversión y actividades potenciales REDD+	12
IV. Análisis de equidad en las actividades REDD+ que pueden implementarse en la Península de Yucatán.....	6	Mecanismos de distribución de beneficios.....	12
Descripción de la metodología.....	6	Anexo 1. Milpa Maya Mejorada	14
Aspectos de equidad asociados a las teorías de cambio.....	6	Anexo 2. Manejo de Traspatio	15
Aspectos de equidad asociados a otros procesos REDD+ o iniciativas de manejo forestal desarrolladas en la Península de Yucatán	8	Anexo 3. Manejo forestal/transformación maderable sostenible	16

Acrónimos

ATREDD+	Acciones Tempranas REDD+	LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
BMUB	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de la República de Alemania	MREDD+	Alianza México REDD+
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal	PIAM	Monitoreo y Evaluación del Impacto Participativo
CTC-REDD+	Consejo Técnico Consultivo REDD+	PND	Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018
ECOSUR	El Colegio de la Frontera Sur	PSA	Pago por Servicios Ambientales
ENAREDD+	Estrategia Nacional para REDD+	REDD+	Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, y la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de las reservas de carbono de los bosques
ER-PIN	Nota de Idea de Proyecto para la Reducción de Emisiones	SEDUMA	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán
FIP	Programa de Inversión Forestal	SEMARNATCAM	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del estado de Campeche
IIED	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (<i>International Institute for Environment and Development</i>)	UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
IRE	Iniciativa de Reducción de Emisiones	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable		
LGCC	Ley General de Cambio Climático		

I. Introducción de la Iniciativa

Desde 2010, México ha desarrollado su Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) con el propósito de reducir los incentivos que fomentan la deforestación y la degradación forestal generando un modelo de manejo integral del territorio con enfoque en el desarrollo rural sustentable a través de la restauración del paisaje, el manejo forestal, la conservación y el manejo del territorio sostenible.

La Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+)¹ reconoce los principios y las salvaguardas incluidos en el Artículo 134 Bis de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) como guía para sus acciones en materia de inclusión, equidad social e igualdad de género, participación total y eficaz de las comunidades, respeto a sus derechos, saberes, organizaciones, consentimiento libre, previo e informado (CLPI)², al igual que en la difusión de sus obligaciones. Dos de los principios incluidos en la ENAREDD+ son: (II.) Distribución equitativa de los beneficios y (IV.) Inclusión de la equidad de género, social, cultural y territorial.

De la misma manera la ENAREDD+ incluye instrumentos de financiamiento y económicos para movilizar recursos públicos financieros y los derivados de la reducción eficaz de las emisiones resultantes de la deforestación y de la degradación forestal. Asimismo, incorpora instrumentos para promover la conservación, el manejo forestal sostenible y el incremento en el número de reservorios de carbono en manos de ejidos y comunidades indígenas, en tanto que se promueve la equidad de género.

Independientemente de las fuentes de financiamiento, en el marco de REDD+, México está desarrollando mecanismos de distribución de beneficios que buscan transferir recursos

de una manera justa, equitativa y transparente a nivel local. En particular, la ENAREDD+ incluye entre sus líneas de acción **la creación de mecanismos de finanzas para manejar recursos que garanticen la distribución justa y equitativa de los beneficios a favor de los propietarios de los recursos forestales y establecer los mecanismos y esquemas que promoverán, facilitarán y permitirán el monitoreo de la distribución de beneficios.**

Dentro de este contexto, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha implementado el proyecto “Beneficios de REDD+: Facilitación de procesos nacionales y comunitarios para diseñar esquemas de distribución de beneficios REDD+ en favor de poblaciones en condición de pobreza”, con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República de Alemania. El objetivo ha sido apoyar en el diseño de la estrategia REDD+ para que los esquemas de distribución de beneficios sean apropiados y equitativos en favor de poblaciones en condición de pobreza. Se busca que estos esquemas sean lo suficientemente sólidos para incorporarse a los esquemas de REDD+ nacional e internacionales a largo plazo, por lo que se trabaja en colaboración con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) de México y los gobiernos estatales de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Para apoyar al fortalecimiento de la equidad en la Estrategia para REDD+ en México (ENAREDD+), la UICN y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (*International Institute for Environment and Development*, IIED), en colaboración con la CONAFOR, implementaron la “Iniciativa Equidad, REDD+ y Distribución de Beneficios”. El establecimiento de la iniciativa se adaptó al contexto y a las necesidades del país, y su objetivo fue *generar información sobre la equidad en REDD+ y proponer recomendaciones para garantizar que la implementación de REDD+ en México, en particular la distribución de beneficios, se lleve a cabo de manera equitativa tomando en cuenta las particularidades nacionales y ape­gándose a ellas*. El presente reporte ejecutivo presenta los principales hallazgos durante la investigación (para mayor detalle consultar el documento completo).

1 En febrero de 2015 el borrador final de la ENAREDD+ tuvo un recibimiento favorable por parte de los actores clave [p.e. del Consejo Nacional Forestal (CONAF)]. El borrador se sometió a un proceso de consulta nacional llevado a cabo por la CONAFOR, a través de talleres presenciales alrededor del país y de manera virtual.

2 Para mayor información sobre el proceso de consentimiento libre, previo e informado consultar la publicación generada por la UICN y CEMDA: “Pasos básicos para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la Península de Yucatán” en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/2016/cemda_pasos_basicos_para_clpi.pdf

II. Metodología

La iniciativa se desarrolló como una investigación-acción que se enfocó en la equidad a múltiples escalas: i) a nivel nacional, a través de la ENAREDD+ y de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE), y ii) a nivel regional o estatal, enfocándose en un estudio de caso en la Península de Yucatán (conformada por los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán). La iniciativa se implementó en dos etapas y se planearon actividades para abordar los siguientes aspectos clave para cada una de las etapas:

El enfoque de la **primera etapa del trabajo realizado se centró en analizar:** a) *¿qué significa equidad en México, y qué relación tiene con la ENAREDD+?* y b) *¿cómo se aborda la equidad en el desarrollo de la ENAREDD+?*

Para acercarse a este primer grupo de preguntas se llevó a cabo una revisión de los documentos existentes, los marcos legales nacionales e internacionales y otras políticas nacionales relevantes para entender cómo se define equidad en México. Los mandatos o políticas legales internacionales revisadas se seleccionaron según los tratados relevantes para REDD+ y de los cuales México es signatario. Dicha selección se basó en los tratados que sugiere la *ForestDefender Online Database* de CIEL para México.³ Dichos documentos se examinaron para identificar los artículos o decisiones cuyo contenido se relacionaba con los principios de igualdad. Se destacaron las decisiones que involucraban términos como equidad, distribución de beneficios equitativos, justos e imparciales.⁴

Las políticas nacionales revisadas se seleccionaron basándose en las identificadas en el “Análisis del marco legal relevante y aplicable a México en relación a las salvaguardas”⁵ (Rey y Rivera, 2013). También se examinaron las siguientes

políticas federales relacionadas con REDD+: la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la Ley General de Cambio Climático (LGCC). Asimismo, se revisaron la Estrategia Nacional para REDD+ de México y la Nota de Idea de Proyecto para la Reducción de Emisiones (ER-PIN). Dicho análisis es similar al que se llevó a cabo con los documentos internacionales para identificar los artículos o secciones cuyo contenido se relacionan con los principios de equidad (véase la sección 2 del documento completo para el análisis específico).

La información producto de las revisiones se complementó con definiciones sobre equidad obtenidas a través de entrevistas con actores clave en el desarrollo de REDD+ y en la implementación de actividades de preparación en las áreas de acción temprana REDD+ (ATREDD+) en la Península de Yucatán. En total se realizaron nueve entrevistas a actores involucrados en el desarrollo de REDD+ tanto a nivel nacional como estatal incluyendo a: Angélica Padilla, [presidenta del Consejo Técnico Consultivo REDD+ de Campeche (CTC-REDD+) y personal de Pronatura Península de Yucatán, A.C.]; Claudio Chulín (Bioasesores, A.C., participante en el Comité Regional de Salvaguardas REDD+ SES y presidente del CTC-REDD+ de Yucatán); María Teresa Munguía [profesora de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) trabajando en cuestiones de género]; Roberto Vallejo [quien ha estado a cargo del desarrollo de la estrategia estatal REDD+ en Yucatán y apoya la ENAREDD+, entre otras iniciativas de cambio climático para la región, como la Estrategia de Restauración Productiva del Paisaje para la PY lanzada por la UICN, desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán (SEDUMA)]; María Fernanda Cepeda [consultora independiente quien ha colaborado con la UICN y a Alianza México REDD+ (MREDD+)]; Leticia Gutiérrez (Coordinadora de Políticas Públicas de MREDD+); Dolores Molina [profesora en El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR)] y Roger Rivero [quien también ha participado en el desarrollo tanto de la estrategia estatal REDD+ de Campeche como de la estrategia REDD+ nacional, así como iniciativas de cambio climático para la Península de Yucatán desde la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Campeche (SEMARNATCAM)].

3 Para ver una lista original consúltese <http://forestedefender.org/country/mexico>

4 En México el término equidad social se utiliza para referirse a la equidad y a todos sus aspectos. Incluir la palabra social sirve para diferenciar cuestiones de equidad generales de equidad de género. Aunque el género forma parte de la equidad social, esto se debe quizás a la larga trayectoria que México tiene trabajando con igualdad de género y equidad.

5 Rey, D. y Rivera, L. (2013). *Análisis del marco legal relevante y aplicable a México en relación a las salvaguardas*. México: USAID, Alianza México REDD+, Clima, Leyes y Políticas.

El enfoque de la **segunda etapa de la Iniciativa** tenía como objetivo responder *¿cómo puede fortalecerse la equidad en los procesos de REDD+ en la Península de Yucatán, México?* El análisis regional propuesto en la segunda etapa se desarrolló principalmente a través de un taller participativo, organizado en Mérida, Yucatán [al cual asistieron 22 participantes de los tres estados que conforman la Península de Yucatán (nueve funcionarios de los gobiernos involucrados en el diseño de REDD+ y 13 representantes de la sociedad civil)]. Los resultados del taller se complementaron con la información de las nueve entrevistas previamente mencionadas.



Fotos: Andrea Quesada Aguilar

III. Análisis de la definición de equidad y el marco legal en México

Uno de los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018* (PND) es que el país avance hacia una sociedad inclusiva y equitativa con cohesión social e igualdad sustantiva.⁶ En el PND se denota que la equidad implica la garantía del ejercicio total de los derechos humanos y abordar las desigualdades sociales. El PND también menciona que este ejercicio eficaz de los derechos sociales en México da como resultado el acceso a los servicios básicos (i.e. agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimento y vivienda digna), que son el capital básico que los individuos necesitan para desarrollarse plenamente. También menciona que el ejercicio eficaz de los derechos humanos en el país debe ir acompañado de políticas de seguridad, justicia, educación y desarrollo económico.

La equidad social es un asunto que se aborda en México a diferentes niveles. Se reconoce como un asunto transversal que forma parte de políticas diversas y medidas legislativas que tienen como objetivo promover la igualdad entre los ciudadanos. Por ejemplo, el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que el Estado es responsable de asegurar un desarrollo nacional integral y sostenible. Igualmente, establece que apoyará y promoverá iniciativas del sector privado y del social, basadas en criterios de equidad social, productividad y sostenibilidad, subordinadas a los procedimientos dictados por el interés público que se usen para el beneficio general de los recursos productivos al asegurar su conservación y la del medio ambiente. Asimismo, el Artículo 6 de la LDRS menciona que las acciones del gobierno aplicadas en áreas rurales serán una prioridad nacional y deben llevarse a cabo según los criterios de equidad social y de género, alcance, productividad y sustentabilidad.

Además, el Artículo 134 Bis de la LGDFS amplía la definición de equidad al mencionar que: “Los instrumentos legales y

de política ambiental para regular y fomentar la conservación y mejora de los servicios ambientales, deben garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional (...) [así como la] inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género”.

Con respecto a REDD+, México reconoce las salvaguardas de Cancún y ha definido una serie de principios específicos que guiarán la ENAREDD+. También ha incluido el principio de equidad mencionado en la LGDFS (Artículo 134 Bis) como parte de los principios rectores de la ENAREDD+. Algunos de los principios rectores de la ENAREDD+ mencionan aspectos relacionados con la equidad como: ‘el respeto hacia todas las formas de organización y gobernanza local’; ‘transparencia y legalidad’; ‘distribución equitativa de beneficios para los dueños de los bosques’; ‘certeza y respeto de la propiedad de los habitantes y propietarios de la tierra y al uso sostenible de los recursos naturales’; ‘el cumplimiento con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y rurales en todos los aspectos respecto a la ENAREDD+ que pudieran perjudicar sus territorios, bienes y sus derechos colectivos e individuales’. La ENAREDD+ incorpora de manera sustancial la equidad en general y la de género en particular.

El ER-PIN admite en varias secciones el reconocimiento de los principios distributivos y procesales, los cuales son identificados como aspectos clave relacionados con el éxito de los programas de inversión. Por ejemplo, hace alusión al Programa de Inversión Forestal (FIP) 2013, donde reconoce la falta de capacidades y liderazgo como parte de los factores sociales que obstaculizan el uso sostenible de los recursos forestales. El ER-PIN menciona como barreras para una exitosa implementación de actividades REDD+: la falta de capacidades para asegurar un manejo sostenible de los actores rurales que viven en condiciones de pobreza; la desigual tenencia de la tierra y la propiedad de recursos forestales; las fallas en la implementación del marco legal en los procesos judiciales; los problemas de corrupción y la falta de coordinación en la gobernanza y en los procesos de planeación.

⁶ Igualdad sustantiva es tener acceso al trato equitativo y a oportunidades de reconocimiento, empleo o al ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (*Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*).

Percepción sobre la equidad

En México, la equidad se incorpora como parte de los esfuerzos sociales y aparece como un asunto crucial para el desarrollo sostenible, la conservación y el uso sostenible de los bosques y REDD+. Esto refleja la trayectoria del país con relación al trabajo sobre equidad a diferentes niveles y desde una perspectiva tanto gubernamental como de la sociedad civil. Este enfoque complejo se reflejó durante el taller y en las entrevistas.

Durante las entrevistas las preguntas giraron en torno a los principios de equidad que deberían orientar los mecanismos de distribución de beneficios. La mayoría reconoció que los beneficios deberían asignarse basándose tanto en derechos como en mérito. Quienes fueron entrevistados reflejan la necesidad de jerarquizar la asignación de los recursos, donde el primer nivel de criterios reconocería los derechos de los interesados y el segundo conjunto de criterios se enfocaría en la asignación de beneficios por mérito. Sin embargo, también se hizo mención acerca de la importancia de reconocer primero las aportaciones de los diferentes interesados, pues los mecanismos existentes de distribución de beneficios no reconocen todas las actividades desarrolladas. Los entrevistados destacaron que los criterios basados en el mérito deben seleccionarse con cuidado para evitar excluir a posibles beneficiarios, como sucede con los mecanismos vigentes. Mencionaron que los criterios conforme al mérito deben considerar de manera particular aquellos esfuerzos que fortalecen la colectividad social y a los que han puesto mayor empeño. Un entrevistado mencionó que los beneficios por mérito no deberían enfocarse únicamente en las emisiones sino también en los esfuerzos realizados. Algunos de los entrevistados destacaron que la pobreza debe formar parte de los criterios, ya que existe la necesidad de localizar a los actores más vulnerables.

Cuestiones relacionadas con la equidad y cómo se define en México:

- ◇ Los grupos indígenas e individuos en diversos territorios sufren de marginación extrema, a pesar de existir normas y leyes de apoyo en la práctica éste es limitado o nulo.
- ◇ La juventud es otro grupo que requiere ser fortalecido.
- ◇ Las desigualdades entre las mujeres y los hombres aún predominan, aunque se han hecho diversos esfuerzos para promover la equidad de género. La identificación de las brechas entre los géneros en áreas específicas y reducirlas es una necesidad imperante.
- ◇ La equidad varía según quién y para qué. Una estrategia REDD+ equitativa necesitaría reconocer las diversas identidades sociales asociadas a los

diferentes ecosistemas y territorios. Este diagnóstico debe considerar el desarrollo de un análisis modelo complejo y recolectar información desagregada para ecosistema o área de interés sobre problemas sociales, expectativas diferenciadas socialmente, vulnerabilidades y medidas justas para lograr la igualdad. Además debe ser multidisciplinario y enfocarse en el bienestar colectivo.

- ◇ Para que el manejo forestal y la conservación sean equitativos deben incorporar la visión de las comunidades a través de sus expectativas, necesidades y opiniones tratando de capitalizar sus experiencias y lecciones aprendidas.
- ◇ Los esfuerzos locales tendrían que ir más allá del intercambio de información y existir un dialogo abierto con las localidades donde las poblaciones rurales sean escuchadas con respecto a experiencias exitosas, aspectos que no han funcionado y qué opciones futuras preferirían. Fomentando la construcción colectiva a través de un diálogo culturalmente diverso.
- ◇ Los pagos por servicios ambientales (PSA) han recibido críticas, ya que benefician a una parte de la comunidad, siendo los ejidatarios quienes reciben dichos pagos, restringiendo a un alto porcentaje de la población que no posee tierras.
- ◇ Los procesos de participación para la elección de los representantes comunitarios requieren de entender los diversos papeles de los miembros de la comunidad y las oportunidades para participar, en particular porque en el pasado se ha logrado una inclusión limitada.
- ◇ Varios individuos insisten en la relevancia de que se termine de definir el mecanismo de queja y resolución de conflictos en la estrategia REDD+ para asegurar la transparencia y evitar casos de corrupción.
- ◇ Algunas de las barreras locales para alcanzar la igualdad son: estructura de poder local (como los cacicazgos); acceso desigual y limitado a la información (en especial para los grupos vulnerables); oportunidades limitadas con respecto a la tenencia de la tierra; programas enfocados en ejidos sin considerar otras estructuras comunitarias fuera de las convencionales; falta de interés en la participación en caso de no existir beneficios tangibles; limitada difusión de información por parte de representantes o líderes; acceso limitado a créditos; falta de reconocimiento de grupos interesados (jóvenes, mujeres, sociedad civil local).

IV. Análisis de equidad en las actividades REDD+ que pueden implementarse en la Península de Yucatán

Descripción de la metodología

Una componente de la investigación se llevó a cabo en el taller antes mencionado teniendo por objetivo generar conocimiento y recomendaciones sobre el uso de herramientas participativas, metodologías para identificar enfoques equitativos y medidas tanto para su incorporación en los programas de inversión REDD+ como en los mecanismos de distribución de beneficios. El objetivo de la metodología propuesta se concentró en desarrollar teorías en torno al cambio para las diversas actividades de REDD+ que pudieran ser integradas en los programas de inversión.

El taller se basó en la metodología “Monitoreo y Evaluación del Impacto Participativo (PIAM)”, desarrollada por Richards y Swan en 2014.⁷ Para la investigación-acción tuvo que adaptarse la metodología PIAM para llevarse a cabo en un taller de dos días e incluir aspectos de equidad, el análisis social diferenciado de los impactos en los resultados esperados así como las medidas planteadas para obtenerlos. La diferencia principal consiste en que las actividades REDD+ se eligieron considerando las contribuciones positivas potenciales que se pudieran tener al promover la equidad o bien los impactos negativos que podrían conllevar a un incremento y/o creación de desigualdades. Adicionalmente, los componentes de la teoría del cambio se desarrollaron con una perspectiva socialmente diferenciada. El deliberar sobre los diversos impactos, socialmente asociados a los resultados y los rendimientos, permitió a los participantes analizar temas de equidad que, por lo regular, no son considerados al desarrollar proyectos o planes de manejo forestal. Esto permitió a los participantes plantear, desde un punto de vista equitativo, cómo se necesitan desarrollar las actividades vinculadas a

los recursos forestales. Asimismo, se dio la oportunidad de reflexionar acerca de las lecciones aprendidas a lo largo de la implementación de medidas de equidad en experiencias previas incorporando tanto buenas prácticas como reflexionando sobre los retos que se enfrentaron.

Para el desarrollo de las teorías del cambio, el primer paso fue seleccionar tres actividades, consideradas como prioritarias por los participantes, para la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques, en términos de potenciales impactos sociales y ambientales. Una vez identificadas las actividades propusieron los resultados esperados (basándose en las siguientes categorías: precio, empleo, traslados, impuestos, acceso a bienes y servicios, relaciones de poder/autoridad, y medios de subsistencia) y se formaron grupos temáticos. Una vez agrupados los participantes priorizaron los resultados (independientemente de la categoría) definiendo impactos tanto negativos como positivos. Con base en esto se planteó qué impacto podrían tener las actividades en los diferentes interesados. Finalmente, se examinaron qué condiciones o aspectos se requieren para alcanzar los resultados esperados, acorde al grupo temático.

Aspectos de equidad asociados a las teorías de cambio

Durante el taller los participantes evaluaron de qué manera se habían incorporado aspectos de equidad en las teorías del cambio. Tras la deliberación grupal resaltó un patrón donde las primeras consideraciones se centraron en el reconocimiento de las cuestiones que conducen a un debate en torno al procedimiento de las medidas equitativas que se requieren para asegurar que el desarrollo de las actividades pueda considerarse equitativo e inclusivo. Mientras que la combinación de reconocimiento y los procedimientos equitativos se identificaron como prerrequisitos que darían como resultado impactos sociales positivos y el logro de beneficios sociales que forman parte de una equidad distributiva.

⁷ Richards, M. and Swan, S. (2014). *Participatory Subnational Planning for REDD+ and other Land Use Programmes: Methodology and Step-by-Step Guidance*. SNV Netherlands Development Organisation, REDD+ Programme, Ho Chi Minh City, Vietnam. Disponible en: http://thereddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/participatory_subnational_planning_methodology_document.pdf

Si bien no existe un patrón asociado a los aspectos de equidad parece darse una jerarquía en la implementación de actividades relacionadas con los principios de equidad. En el taller se mencionó que el primer nivel de aspectos de equidad (véase Figura 1) se vincula con el reconocimiento de actividades REDD+ que podrían ofrecer contribuciones sociales importantes. Las actividades seleccionadas para generar teorías del cambio (véase Anexos) fueron: i) milpa maya mejorada; ii) manejo de traspatios, y iii) manejo forestal maderable/transformación maderable sostenible. Tanto la milpa maya mejorada como el manejo de traspatios son actividades con impacto ambiental y social positivo (al disminuir la presión sobre los recursos forestales reduciendo la deforestación/degradación). No obstante, no son apoyadas por programas públicos como lo es el manejo forestal sostenible. Una vez reconocidas las actividades, el siguiente nivel sería reconocer a los interesados relevantes y sus características (necesidades, preferencias, desigualdades, entre otros aspectos). Esto es evidente en las tres teorías de cambio: el éxito en el manejo de traspatios requeriría del reconocimiento del núcleo familiar; en el caso de la milpa maya mejorada y del manejo forestal es fundamental reconocer a los jóvenes como actores clave.

Las teorías del cambio se enfocan en metas que buscan alcanzarse y en cómo asegurar que el desarrollo de las actividades incorpore medidas y procedimientos equitativos y adecuados como: participación eficaz, acceso a la información, desarrollo de capacidades y participación en la toma de decisiones. Las tres teorías de cambio desarrolladas reflejan dicho patrón, donde la implementación de actividades técnicas se realiza paralelamente al desarrollo de las actividades procesales relacionadas con la equidad (p.e participación de la juventud y participación de comunidades a través de procesos de empoderamiento).

El segundo nivel en la jerarquía para la implementación de aspectos de equidad se relaciona con los resultados esperados asociados a una equidad distributiva. Puesto que la metodología busca incorporar múltiples resultados esperados, las teorías del cambio contienen un importante componente de equidad distributiva. Los participantes hallaron que dentro de esta dimensión distributiva se interconectan varios de los resultados esperados y el alcance de ciertos beneficios conduce a logros más complejos asociados con los medios de vida y el mejoramiento en la calidad de vida. No obstante, esta interconexión o efecto multiplicador puede lograrse únicamente cuando los procesos son reconocidos, valorados e incorporados a través de medidas equitativas. Un buen ejemplo de este resultado puede ser observado en el manejo de traspatios donde se requiere la integración de las familias para implementar correctamente ecotecnias pudiendo ofrecer un abanico de beneficios.

En la Figura 1 se presenta un resumen de la jerarquía mencionada para la implementación de principios de equidad. Si bien en las teorías de cambios no se reflejó claramente, la figura propone, tras una distribución equitativa de beneficios, que se daría un reenfoque hacia las actividades que incorporen principios procesales. Durante el taller el debate se dirigió en particular hacia los beneficios esperados y no se ahondó en fases posteriores. Aunque durante la ejecución de las entrevistas sí se mencionaron algunos de los principios procesales incluidos en la jerarquía.



Figura 1. Jerarquía en la implementación de los principios de equidad. Los colores en la figura representan aspectos de la equidad: reconocimiento (naranja), procesal (verde) y distributivo (morado).

Nota: Se pueden incorporar otros principios en la jerarquía. El orden de asignación de beneficios se rige en el criterio mencionado por los entrevistados.

A continuación se detallan aspectos esenciales con respecto a la dimensión de equidad de las teorías del cambio desarrolladas, acorde a tres tipos de actividades seleccionadas en la Península de Yucatán. En los Anexos 1, 2 y 3 se aprecian las rutas críticas para cada actividad, acorde a lo discutido por los participantes en plenaria durante el taller en Mérida.

i. Milpa maya mejorada (véase Anexo 1):

- ◇ ¿Qué es equitativo? ¿Para quién? En el taller se mencionó que la teoría del cambio es equitativa pues su objetivo es reconocer zonas donde la milpa maya se implementa. Asimismo, el reconocimiento cultural de este tipo de producción es de alta relevancia para México puesto que además de ser un patrimonio biocultural permite asegurar la disponibilidad de recursos para los medios de vida en el hogar.
- ◇ La teoría del cambio trata de integrar aspectos de equidad en el proceso de la milpa maya mejorada, como: reconocimiento, inclusión y participación de ciertos grupos que tradicionalmente han sido excluidos. También se integran aspectos relacionados con la equidad distributiva.

- ◇ En caso de que el proceso solamente se enfoque en aspectos financieros, existe el riesgo de volverse socialmente injusto. La equidad se debiera fomentar mediante el reconocimiento político de la existencia de la milpa; su capacidad frente a prácticas productivas como la agricultura mecanizada extensiva y la ganadería extensiva; y su contribución para la autosuficiencia alimentaria.

ii. Manejo de traspatio (véase Anexo 2):

- ◇ El manejo de traspatio ofrece la posibilidad de garantizar la seguridad alimentaria a través del incremento de recursos de subsistencia para el hogar al mismo tiempo que disminuye presión sobre áreas forestales. Asimismo, dicho manejo suele ser desarrollado por esposas de ejidatarios (sin tenencia de tierra) lo que amplía el espectro de actores involucrados en REDD+.
- ◇ Dicho manejo permitiría reducir la presión de áreas forestales pues la necesidad energética de los hogares podría cubrirse con la producción de traspatio y así reducir la recolección de leña del monte disminuyendo así la deforestación y la degradación forestal.
- ◇ Con el objetivo de garantizar que los programas de manejo de traspatio sean equitativos se podrían enfocar en el conjunto de individuos sin propiedad de tierra (i.e. mujeres, jóvenes, vecindados, adultos mayores) definiendo claramente la función de cada individuo.
- ◇ La toma de decisiones debe ser participativa evitando que sea unilateral, de manera consensada para asegurar que los resultados sean positivos para el conjunto de individuos involucrados. La comunidad sería quien conduce el proceso participativo para garantizar que los resultados esperados incorporen la visión general, anhelos y necesidades de la comunidad para el futuro.

iii. Manejo forestal maderable/transformación maderable sostenible (véase Anexo 3):

- ◇ El manejo forestal maderable es contemplado como una actividad genérica REDD+ en la Península de Yucatán. Para su implementación es recomendable que se definan las áreas de manejo consideradas como prioritarias con la participación de las comunidades involucradas, conforme a la legislación mexicana.
- ◇ A través de la teoría del cambio para esta actividad se analiza qué condiciones y acciones son necesarias para que esta actividad se incorpore a los programas de inversión.
- ◇ El manejo forestal maderable forma parte de las actividades consideradas en los programas públicos regionales y cuenta con un protocolo gubernamental establecido. La teoría del cambio analizada va más allá del protocolo definido puesto que incorpora

acciones para reconocer y beneficiar a las comunidades locales.

- ◇ En materia de equidad es vital planear las actividades acorde en conjunto con los diferentes actores en las comunidades para asegurar que sus objetivos y necesidades sean integrados.

Aspectos de equidad asociados a otros procesos REDD+ o iniciativas de manejo forestal desarrolladas en la Península de Yucatán

Previamente se mencionó la metodología de trabajo grupal ejecutada durante el taller, a través de la cual se organizaron grupos temáticos para analizar la equidad asociada a la conservación y al manejo forestal sostenible en la Península de Yucatán. Dicho análisis se enfocó en identificar los aspectos más desarrollados y en los que se requiere mayor trabajo de las acciones REDD+ que se han estado implementando como parte de las ATREDD+.

Los procesos que requieren ser desarrollados a mayor detalle, en cuanto a la dimensión de equidad, son los siguientes:

- ◇ Diferenciación acerca de: i) resultados esperados, ii) medios disponibles y iii) acciones viables.
- ◇ Asegurar la efectividad de las acciones a llevarse a cabo con la realidad local de las comunidades seleccionadas donde se implementarán actividades REDD+.
- ◇ La coordinación interinstitucional se detecta como un reto persistente, así como la integración de las salvaguardas y la equidad.
- ◇ El grupo temático de salvaguardas resaltó que las tradiciones en ocasiones pueden fomentar la inequidad y prácticas consideradas como injustas. Aunque esto ya es retomado por las salvaguardas REDD+.
- ◇ La ENAREDD+, a un nivel macro, podría tener dificultades para abordar cuestiones de equidad de una manera apropiada. En particular, si no se consideran las lecciones aprendidas de la implementación de otras estrategias y programas. Por ejemplo, el Programa Especial Península de Yucatán (PEPY) se enfrentó con aspectos de inequidad puesto que su diseño se enfocaba únicamente en individuos con tenencia de tierra (como ocurre con la mayoría de las reglas de operación para la entrega de apoyos públicos a favor del manejo forestal).

V. Recomendaciones sobre equidad para la planeación e implementación de REDD+ en la Península de Yucatán, México

Recomendaciones para garantizar que la implementación de las actividades REDD+ y el desarrollo de los programas de inversión sean equitativos

Durante el taller se pidió a los participantes que identificaran: i) cuestiones prioritarias (con base en los resultados esperados) que debieran ser consideradas para el desarrollo de acciones REDD+ y de los mecanismos de distribución de beneficios en la Península de Yucatán; ii) medidas equitativas (en función de los resultados esperados) a considerar al planear e implementar actividades REDD+ y los mecanismos de distribución de beneficios asociados. La identificación y discusión de dichos aspectos sirven como recomendaciones para la fase de implementación de actividades REDD+ en la Península de Yucatán, así como de los programas de inversión. En las secciones que siguen se describen recomendaciones derivadas del taller, éstas pueden ser de utilidad para cotejar que la implementación de acciones REDD+ y los programas de inversión aborden de manera apropiada cuestiones de equidad.

Las recomendaciones propuestas se enfocan en:

- ◇ Recomendaciones para garantizar que las actividades REDD+ sean equitativas.
- ◇ Recomendaciones para asegurar que los programas de inversión sean equitativos.
- ◇ Recomendaciones para lograr que los mecanismos de distribución de beneficios sean equitativos.

i. Recomendaciones para garantizar que las actividades REDD+ sean equitativas:

- ◇ La selección de actividades debería basarse en un enfoque territorial anidado⁸ para asegurar concordancia con realidad local.
- ◇ Consideración de las necesidades y realidades locales.
- ◇ Incorporación de: derechos humanos, perspectiva cultural múltiple, seguridad alimentaria, equidad de género y empoderamiento (capital social).
- ◇ Promover la conservación e implicaciones del uso de los servicios ecosistémicos.
- ◇ Consideración de la equidad socialmente diferenciada.
- ◇ Fortalecimiento de la economía local y/o familiar, garantía de la seguridad energética (recolección de madera para consumo doméstico) y aprovechamiento de recursos forestales de subsistencia.
- ◇ Garantizar y promover la organización y participación comunitaria a través de programas, actividades y planes que incorporen un diseño participativo e inclusivo.
- ◇ Fomentar la rendición de cuentas y transparencia.

8 Acorde con la ENAREDD+ (2015) un enfoque anidado incluye los niveles nacional, sub-nacional (es decir, estatal), regional (asociaciones intermunicipales) y local (el ejido y los municipios). El modelo concibe un sistema anidado en el cual los beneficios relacionados con el desempeño son transferidos hacia abajo, del nivel nacional hacia los dueños, los negocios y las organizaciones que están activas en el campo de la promoción de las acciones de REDD+ en p.51 [Balderas Torres, A. y Skutsch, M. (2014). *Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza*. Serie Técnica: Gobernanza Forestal y Economía, Número 2. San José, Costa Rica: UICN-CIGA].

- ◇ Impulsar tanto el desarrollo regional como el comunitario y la productividad comunal basada en la productividad individual.
- ◇ Asegurar los medios de vida y fomentar mejoras en la calidad de vida de las comunidades.
- ◇ Los participantes igualmente propusieron diversas medidas equitativas que las acciones REDD+ tendrían que incorporar para garantizar el reconocimiento y respeto de las comunidades, así como sus derechos, el acceso a la información, la participación eficaz, la toma de decisiones adecuada y el monitoreo. Dichas medidas son detalladas en la Tabla 1.

Tabla 1. Medidas equitativas detalladas por los participantes a incorporar en las acciones REDD+.

MEDIDAS EQUITATIVAS	RECOMENDACIONES PARA INCORPORAR LAS MEDIDAS PROPUESTAS
Reconocimiento y respeto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respetar las costumbres y usos tradicionales positivos de la biodiversidad. ▪ Reconocer y respetar la diversidad cultural. ▪ Fortalecer el capital humano, natural y social.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocer y fomentar la reducción de brechas de desigualdad al implementar actividades REDD+.
Acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otorgar a la población información sobre procesos, riesgos y minutas de acuerdos. ▪ Asegurar el acceso a la información para la toma de decisiones.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cerciorar que la información accesible sea adecuada culturalmente y esté disponible para procesos de toma de decisiones.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asegurar un ambiente positivo y de inclusión para fomentar la participación de las y los integrantes de las comunidades.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar programas de inversión a través de esquemas inclusivos y participativos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión de personas no titulares de la tierra, asegurando que las mujeres sean parte en la planeación e implementación de la ENAREDD+.
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la participación de la juventud en la planeación e implementación de la ENAREDD+.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusiva. ▪ Legal.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abierta y transparente. ▪ Justa.
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar indicadores basados en las necesidades locales.

ii. Recomendaciones para garantizar que los programas de inversión sean equitativos:

- ◇ La complejidad asociada a la integración de equidad en los programas de inversión deben ser asumidos y contemplados.
- ◇ Promover e incorporar en los programas de inversión aspectos como: zonificación de tierras, derechos humanos y énfasis en biodiversidad.
- ◇ Generar bienestar y beneficios sociales son objetivos esenciales a mantener en los programas de inversión.
- ◇ Promover la buena gobernanza a través del dialogo honesto y eficaz.
- ◇ La distribución de beneficios debería contemplarse conforme a las necesidades de los actores involucrados.
- ◇ Reconocer las diferencias y promover diferentes formas de participación.

◇ Asegurar actividades inclusivas, productivas y de desarrollo.

◇ Definir criterios de equidad que se relacionen con las fuerzas motoras de la deforestación y la degradación forestal.

iii. Recomendaciones para asegurar que los mecanismos de distribución de beneficios sean equitativos⁹:

◇ Los mecanismos de distribución de beneficios deben diseñarse en colaboración con diferentes actores (i.e. ejidatarios, vecindados, mujeres, jóvenes y personas en general sin titularidad de tierra) en las comunidades a ser parte de las actividades REDD+ con el fin de incorporar la visión de las comunidades y responder a las necesidades locales.

◇ Sustener un diálogo y consulta con los diversos actores para determinar qué podrían ofrecer los mecanismos de distribución de beneficios.

9 Información basada en entrevistas personales.

- ◇ Considerar las modalidades que beneficien tanto a los dueños de la tierra como a quienes carecen de derechos de tenencia de la tierra (p.e. vecindados, mujeres y jóvenes).
- ◇ Incluir y reconocer las necesidades de diferentes sectores de las comunidades (p.e. una persona entrevistada mencionó que las mujeres prefieren recibir apoyo y mejoras en materia de salud, en tanto que los hombres se inclinan por un ingreso más elevado y los jóvenes por el desarrollo de actividades sociales).
- ◇ Incorporar análisis ya generados acerca de las contribuciones y dependencia de los medios de vida con respecto a las actividades forestales. Las decisiones deben reconocerse y valorar todas estas contribuciones (i.e. distribución basada en el mérito).
- ◇ Mejorar la calidad de vida y enfocarse en la reducción de la pobreza.
- ◇ Incorporar en la toma de decisiones relacionadas a la distribución de beneficios, a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, CTC-REDD+ así como otras instituciones donde se fomenta la participación multisectorial (integrado por el sector público, sociedad civil, sector privado y comunidades).
- ◇ Asegurar una difusión culturalmente apropiada de la información.
- ◇ Analizar e implementar actividades que necesiten desarrollarse en cada área específica durante la implementación de la estrategia REDD+.



Foto: Luciana Ludlow Paz

Conclusiones

Definición de equidad y marco legal

- ◇ En México, el término de equidad se incorpora tanto en esfuerzos sociales como elemento relevante para el desarrollo sostenible, la conservación, y REDD+.
- ◇ México cuenta con diversas leyes y normas federales que abordan los tres aspectos de la equidad y sus principios. También es signatario de mandatos internacionales sobre medio ambiente y derechos que, a su vez, promueven la equidad y sus principios. Dado este sólido marco de equidad, el primer paso para garantizar que la implementación de la ENREDD+ sea inclusiva y equitativa (como lo propone la estrategia) sería armonizar estas políticas nacionales e internacionales para identificar los principios de equidad específicos que debe considerar REDD+ en México, en particular en la concepción e implementación de los programas de inversión.
- ◇ Se necesitan incorporar medidas y procesos equitativos en la concepción e implementación de la ENAREDD+, en los programas de inversión. Durante el taller y en las entrevistas, se comentó en diversas ocasiones que no es suficiente contar con leyes equitativas y políticas operacionales sólidas. Uno de los grandes retos que enfrenta el país es la implementación adecuada de sus políticas. Con el objetivo de reducir esta brecha cualquier proceso tendría que incluir un sistema de monitoreo para asegurar los mecanismos de distribución de beneficios y los co-beneficios para las comunidades. El sistema de monitoreo incluye indicadores que dilucidan si se cumplen las leyes a través de los procesos ejecutados y si éstos dan como resultado cambios sociales positivos a nivel local, en particular en las comunidades rurales que dependen de los recursos forestales.

IRE, programas de inversión y actividades potenciales REDD+

- ◇ En el ER-PIN se menciona que México busca alcanzar un amplio número de co-beneficios a través del desarrollo territorial sustentable bajo en carbono, que

incluye el mejoramiento de los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y locales, la generación de capacidades locales que conduzcan al autodesarrollo, la promoción del acceso a los beneficios ambientales y la mejora de la conservación del paisaje productivo en el país. Los resultados del taller indican que, para lograr estos co-beneficios, el desarrollo de actividades para reducir la deforestación y la degradación deben incluir un sólido enfoque en equidad e incorporar diversos principios vinculados a ella.

- ◇ Antes de involucrarse en medidas de implementación, las plataformas de debate, como los CTC-REDD+ (nacional, regional y estatales) y el Grupo de Trabajo REDD+ deben considerar adoptar el formato de discusión centrado en los tres aspectos de la equidad.
- ◇ El debate debe abordar la cuestión de si existe una jerarquía en la implementación de los principios de equidad similar a la presentada en la Figura 1. La compilación de lecciones aprendidas, retos y éxitos de experiencias previas, ya desarrolladas por varios organismos trabajando en las ATREDD+ será de suma importancia para el establecimiento de acciones adecuadas que permitan abordar de manera progresiva los principios de equidad.
- ◇ La metodología analizada en esta investigación podría ayudar a identificar algunos de los componentes de equidad del proceso que requieren ser abordados en mayor amplitud de manera progresiva. Igualmente, la metodología puede apoyar a la definición de actividades y servir como una evaluación rápida acerca de las cuestiones de equidad relevantes en un área determinada.

Mecanismos de distribución de beneficios

- ◇ Los resultados de esta investigación-acción indican que lo ideal sería que en México la distribución de beneficios se basara en una combinación de derechos, méritos y necesidades. Aunque elaborar un sistema que contemple los criterios asociados a estos principios de equidad puede resultar complejo,

puesto que se requiere: a) respetar la legislación y políticas operacionales donde se propone que los beneficios de las emisiones evitadas sean para los dueños y poseedores de los bosques; b) considerar la experiencia práctica que demuestra que los mecanismos de distribución basados solamente en la propiedad son menos eficaces, pues excluyen a varios actores quienes no son propietarios de tierras (en particular, mujeres, jóvenes y avocindados) aunque igualmente contribuyen a la reducción de emisiones; y c) promover la reducción de pobreza como uno de los beneficios asociados a REDD+, implica que los mecanismos de distribución de beneficios deben también incluir criterios para distribuir beneficios basados en las necesidades.

- ◇ Se recomienda llevar a cabo una investigación más detallada para determinar si los mecanismos de distribución podrían incluir una gama de modalidades, basadas en los principios distributivos de equidad, y de qué manera los criterios para la asignación de beneficios deben tomarse en cuenta para priorizar derechos, méritos y necesidades.

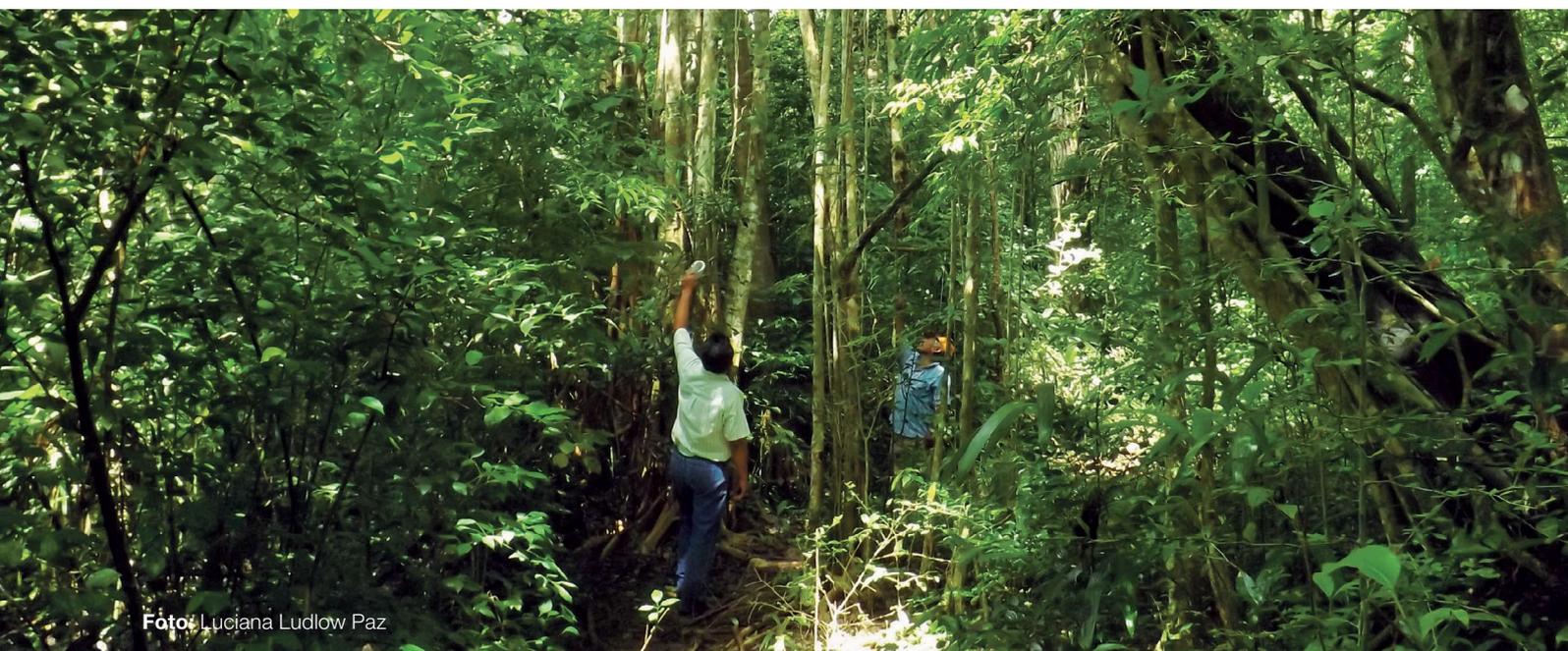
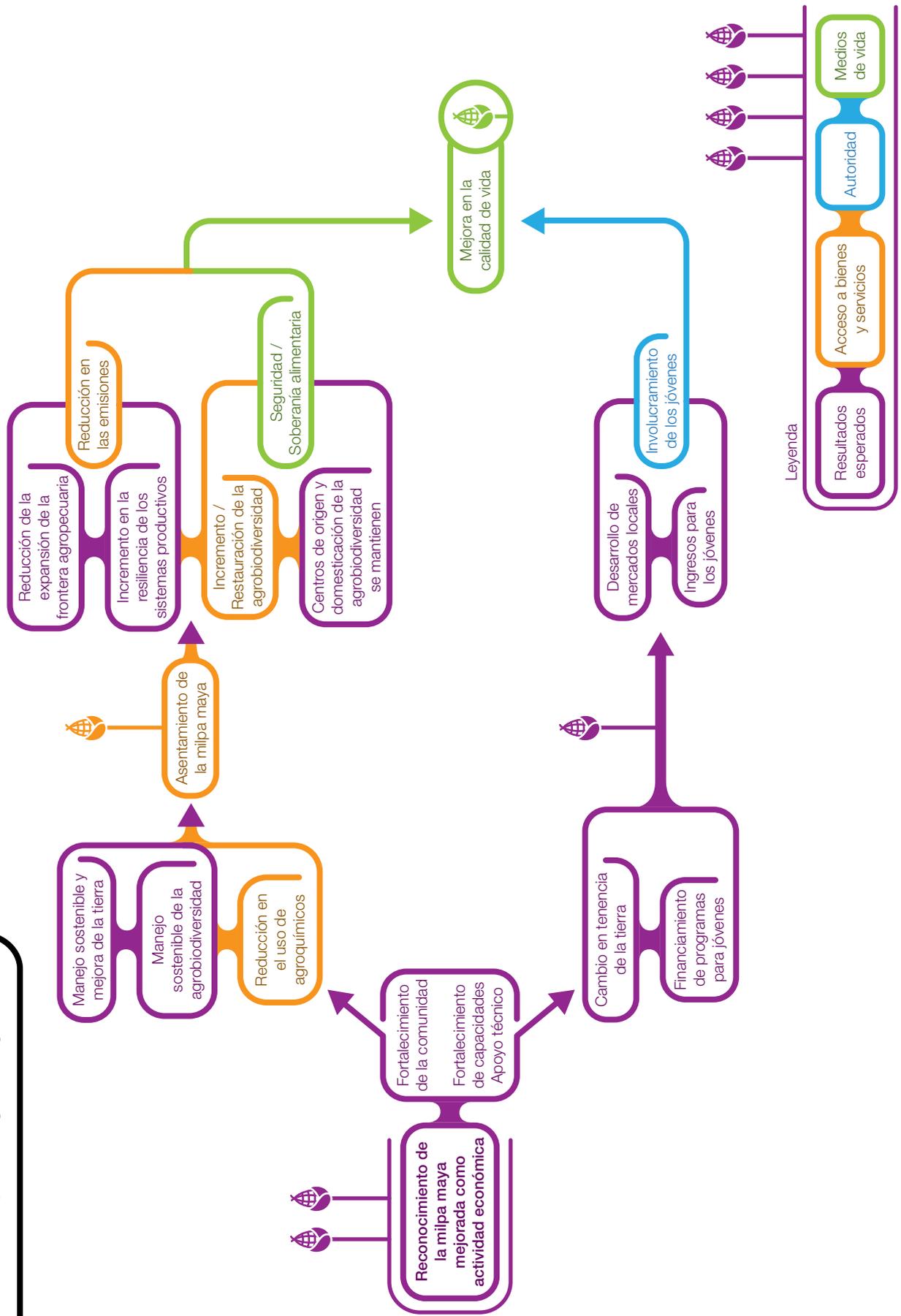
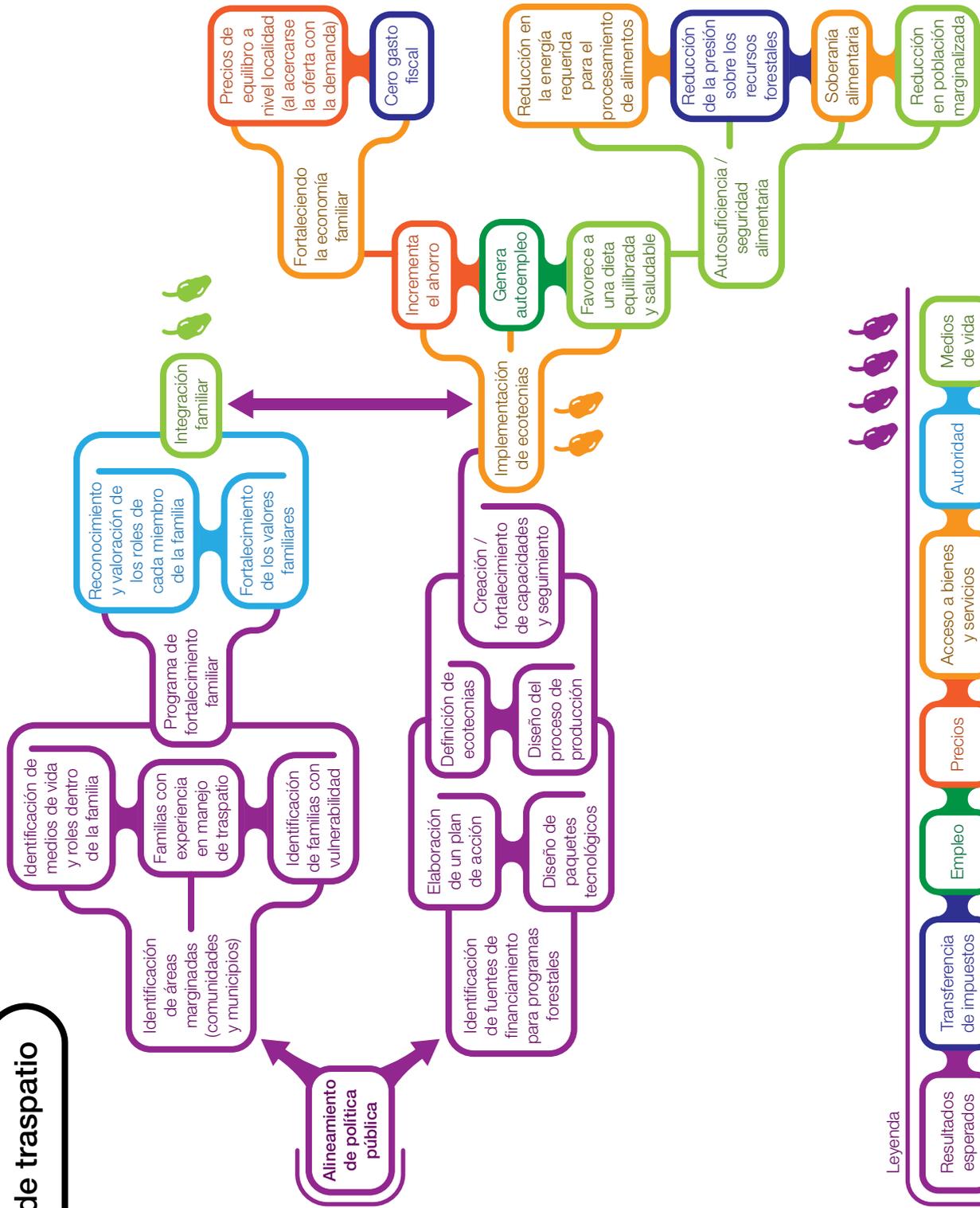


Foto: Luciana Ludlow Paz

Anexo 1: Milpa maya mejorada



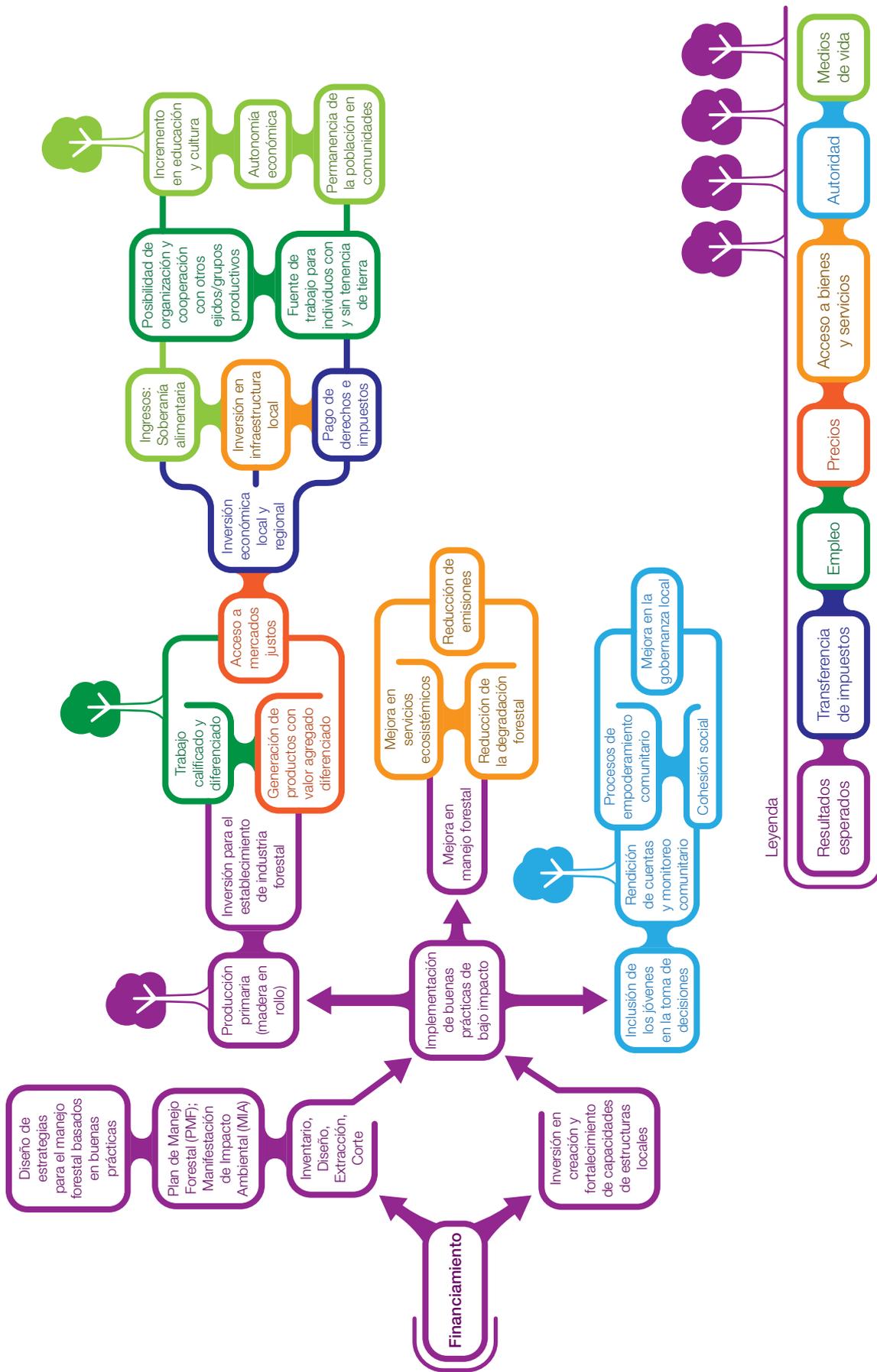
Anexo 2: Manejo de traspatio



Leyenda



Anexo 3: Manejo forestal / transformación maderable sostenible





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

OFICINA REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE
Apdo. 607-2050
Montes de Oca, San José,
Costa Rica
Tel: (506) 2283-8449
Fax: (506) 2283-8472
ormacc@iucn.org
www.iucn.org/ormacc

