

# ¿Es Posible una REDD+ Equitativa?

*El Papel de las Salvaguardias Sociales, Estándares y Evaluación de Impacto en la Reducción de los Riesgos y Mejoramiento de los Efectos Sociales*

Julio 2012



## Introducción

El enfoque principal en los primeros años del mercado de carbono terrestre ha sido asegurar la integridad ambiental de las compensaciones de carbono, mientras que los objetivos sociales y de biodiversidad – los llamados “co-beneficios” – han recibido mucha menor atención. Sin embargo, con la incorporación de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+) como una estrategia de mitigación del cambio climático, el escrutinio de los co-beneficios, especialmente en torno a los riesgos de los impactos sociales negativos, se ha incrementado notablemente. Muchos consideran que REDD+ representa significativas amenazas a los derechos y bienestar de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque.

El presente informe evalúa el conocimiento actual de los efectos sociales o de equidad de REDD+; describe la principal respuesta internacional a los riesgos sociales de REDD+ en la forma de salvaguardias y estándares; propone un papel clave para la evaluación del impacto social (EIS) participativa en la aplicación efectiva de estas salvaguardias y estándares, especialmente si se aplican en apoyo de un proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI); y concluye argumentando que no se trata solo de cómo reducir los riesgos sociales, sino que un REDD+ equitativo es vital para un REDD+ efectivo.

## ¿Qué entendemos acerca de los impactos sociales de la REDD+?

Los problemas sociales o de equidad mencionados frecuentemente en la literatura de REDD+, muchos en función de las estrategias que los países o proyectos adoptan para implementar REDD+, incluyen:

- Erosión o pérdida de los derechos consuetudinarios de tenencia y acceso, y los medios de vida correspondientes, cuando los intereses poderosos, incluyendo los gobiernos, pasan a captar los valores del carbono;
- Riesgos de aumento en los precios de los alimentos y la tierra resultante de intervenciones REDD basadas en la conservación donde la tierra deja de usarse para la agricultura, afectando especialmente a los pobres que no están incluidos como participantes del proceso;
- Problema de los incentivos perversos de un mecanismo REDD+ basado en la reducción de la deforestación comparado con el escenario de línea base ‘sin proyecto’ basado en las tasas de deforestación recientes o predichas. Esta situación dificulta la compensación de las comunidades que llevan a cabo un manejo sostenible del bosque, ya que su tasa de deforestación de línea base es baja, mientras que podría recompensar a agentes de deforestación más ricos, tales como los ganaderos, cuyas tasas de deforestación de línea base son mayores;
- Efecto causado por inyecciones grandes y repentinas de efectivo a las arcas de las entidades locales;
- Conflictos entre los actores, incluyendo conflictos entre participantes y no participantes;
- Los participantes pobres podrían aceptar pagos menores ya que carecen de alternativas de mayor valor (aunque relativamente mayores en términos de su impacto en el bienestar del hogar), haciendo eco de la idea de que los “pobres venden barato”. Los pobres son vulnerables a ser atrapados en contratos a largo plazo con opciones limitadas de medios de vida.

- Refuerzo de los problemas de género existentes o creación de nuevos; y,
- Consecuencias negativas sobre los sistemas de valor orientados a la conservación conocido como “desplazamiento motivacional” – que sucede cuando el interés económico propio se convierte en el impulsor dominante en la toma de decisiones en lugar de la ‘obligación ética’ o regulación comunitaria.

Cuando se trata de datos o evidencia, el panorama es menos claro. En vista de la corta historia del carbono forestal o REDD+, es necesario recurrir a la historia un poco más larga de los pagos por servicios ambientales (PSA). La evidencia, tal como es, señala ganancias generalmente positivas pero modestas, del bienestar generadas a partir de proyectos y programas de PSA:

- La mayoría de los proyectos y programas de PSA han logrado contribuciones positivas, pero pequeñas, a los ingresos familiares de los proveedores pobres de servicios ambientales;
- Los proyectos o políticas que promueven la expansión de opciones de uso de la tierra o de los medios de vida como su principal estrategia REDD+ tienen menor probabilidad de ocasionar impactos sociales negativos que aquellos que restringen los usos de la tierra y los medios de vida;
- Los proyectos a menudo crean empleos temporales y contribuyen a un efecto multiplicador en la economía local;
- Las intervenciones de PSA han tendido a fortalecer los derechos de tenencia de las comunidades locales, ya que la seguridad en la tenencia local suele ser una condición previa para el éxito, pero también ha habido casos en donde los derechos consuetudinarios han sido pasados por alto;
- Los proyectos de PSA a menudo contribuyen al capital social, humano y físico o la infraestructura social y fortalecimiento de las organizaciones locales de manera que se encuentren en posición de poder atraer más servicios o apoyo internacional al proyecto.

El riesgo de impactos negativos sociales en cualquier país o contexto depende en gran medida del marco normativo y de gobierno. En general, se argumenta, por ejemplo, que la claridad en la tenencia de la tierra y los árboles, así como los estándares mínimos de gobernanza, son condiciones previas para la eficacia de REDD+, lo cual beneficia también a los pobres; una visión más matizada es que una mayor formalidad en la tenencia y un estricto cumplimiento de ley, son favorables a los pobres en términos generales, pero pueden tener efectos adversos en los grupos vulnerables, tales como las personas sin tierra, que a menudo se ven obligados a usar medios de vida ilegales. Pero, ¿están los gobiernos preparados para afrontar los impulsores económicos políticos de la deforestación los cuales se hayan detrás de la mala gobernanza y la falta de seguridad en los derechos de propiedad de los usuarios locales del bosque? ¿O adoptarán enfoques excluyentes de los recursos forestales, a pesar de que no son socialmente sostenibles?

En suma, la literatura a menudo exhibe fuertes puntos de vista sobre los impactos sociales de REDD+, pero un examen más detenido revela que tales puntos de vista - negativos o positivos - tienen una base empírica débil. En parte, esto se debe a la corta historia de los mercados de carbono forestal y REDD+, pero también se debe a que el monitoreo metodológico ha sido muy pobre o ha estado ausente. La mayoría de las evaluaciones han sido estudios de caso cualitativos a través de entrevistas a informantes clave o evaluaciones rápidas sobre el terreno donde la ‘atribución’ (establecimiento de causa y efecto) ha sido débil. Naturalmente, esto da lugar a puntos de vista controvertidos sobre los posibles impactos sociales de REDD+.

## **Respuesta internacional a los problemas de equidad de REDD+: salvaguardias y estándares**

Dado que REDD+ es voluntario, los principales instrumentos abiertos a la comunidad internacional para influir sobre los actores de implementación e inversión, son las salvaguardias y estándares. Sin embargo, a nivel nacional, esta opción rápidamente puede ocasionar problemas de soberanía. Una ‘salvaguardia’ puede definirse como una medida para anticipar, minimizar, mitigar o abordar los impactos adversos asociados con una actividad determinada. Las salvaguardias deben ir acompañadas de un sistema consistente en un conjunto de instituciones y procedimientos o reglas para la implementación y monitoreo de dichas salvaguardias.

El momento decisivo para las salvaguardias fue el texto borrador del acuerdo REDD+ presentado en la 16<sup>a</sup> Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Cancún. Este texto incluye referencias a la tenencia de la tierra, gobernanza forestal, género, “participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales”, y el “respeto por el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales” FCCC/AWGLCA/2010/14; (ver <http://www.un-redd.org/Newsletter15/Introduction/tabid/7065/Default.aspx>). También pidió a cada país en desarrollo desarrollar un “sistema para proporcionar información sobre cómo las salvaguardias están siendo abordadas y respetadas a lo largo de la implementación de las actividades”. En la COP 17 en Durban, sin embargo, el lenguaje en torno a salvaguardar las exigencias de información fue debilitado, y la referencia al género fue retirada. A pesar de estos mensajes contradictorios del proceso de la CMNUCC, varios procesos multilaterales han surgido para definir y poner en práctica las salvaguardias y estándares para REDD+ a nivel nacional y de proyecto, tal como se resume en el Recuadro 1. Según lo observado por Greenpeace (2012), la falta de coherencia entre las salvaguardias sociales está aumentando significativamente los costos de transacción y podría alentar un “espiral descendente” si no se logran armonizar. Por ejemplo, algunas salvaguardias son más débiles en su reconocimiento de los derechos consuetudinarios o el compromiso con la participación de los actores en la toma de decisión (en contraposición a la “consulta”).

### **Recuadro 1. Resumen de las principales salvaguardias y estándares sociales para REDD+**

Los 37 países aprobados (hasta agosto de 2012) por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) del Banco Mundial están obligados a llevar a cabo una Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA) como parte de su Propuesta de Preparación REDD+ (R-PP). La guía SESA destaca la necesidad de un enfoque participativo de los actores y la función esencial de SESA de generar información estratégica para el diseño de REDD+. Un producto concreto de SESA es el Marco de Manejo Ambiental y Social (ESMF) para evitar o mitigar los posibles riesgos de impactos negativos ambientales y sociales, especialmente los relacionados con las políticas de salvaguardia del Banco Mundial, de las cuales las más relevantes para los temas sociales son las referentes a los pueblos indígenas y reasentamiento involuntario.

El Marco de Principios Sociales y Ambientales de la ONU-REDD desarrollado bajo el Programa ONU-REDD tiene dos componentes: un marco de evaluación de riesgo y mitigación utilizando un conjunto de salvaguardias ambientales y sociales o principios de “no hacer daño”; y una evaluación de la magnitud del impacto con el objeto de orientar el diseño e implementación de REDD+ a fin de minimizar los riesgos sociales y ambientales y mejorar las oportunidades de múltiples beneficios y reducción de la pobreza.

Varios países y algunos estados están adoptando los Estándares Sociales y Ambientales (SES) de REDD+ los cuales consisten de un conjunto de estándares internacionales, divididos en principios, criterios e indicadores, cuyo objeto es contribuir a los efectos sociales y ambientales positivos y evitar los negativos. Siete principios genéricos se aplican a todas las situaciones, mientras que los criterios e indicadores específicos son modificados en reuniones de múltiples actores para cada programa al nivel nacional o estatal.

A nivel de proyecto, el líder del mercado para los “co-beneficios” son los Estándares de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB). Los Estándares CCB requieren entre otras cosas: que los proponentes del proyecto demuestren que todos los grupos de actores reciban beneficios sociales netos; y que éstos, como el carbono, sean adicionales a la situación ‘sin proyecto’; que se utilicen metodologías confiables de evaluación social; que los riesgos, impactos negativos y las medidas de mitigación correspondientes sean analizados; y que se utilicen procedimientos transparentes y participativos.

## Evaluación del Impacto Social (EIS) participativa - ¿un eslabón perdido?

Mientras que gran parte del trabajo se ha centrado en definir las salvaguardias sociales y estándares mínimos que deben cumplir las intervenciones REDD+ al nivel nacional, estatal y de proyecto, muy poco se ha hecho en cuanto a la implementación y monitoreo de las salvaguardias y estándares. Muchas de las salvaguardias son bastante amplias, por ejemplo, la Política de Salvaguardia de los Pueblos Indígenas del Banco Mundial señala que las “operaciones deben ser diseñadas para asegurar que los pueblos indígenas reciban beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados e incluyentes en lo relativo al género y rango de edades”. Determinar si tales salvaguardias redactadas de forma tan general han sido cumplidas puede ser muy difícil. Pero el razonamiento para una EIS confiable no es solo comprobar si una salvaguardia o estándar ha sido cumplido. La buena práctica de EIS debe:

- Fortalecer la sostenibilidad social de una intervención, la cual está ligada fuertemente a la sostenibilidad biológica o de permanencia del carbono; para las intervenciones REDD+ basadas en los mercados, se trata de un problema de riesgo del inversionista;
- Aportar información para el diseño estratégico;
- Facilitar el manejo adaptativo, distinguiendo entre fracaso de teoría y fracaso de implementación;
- Construir la participación de los actores y el sentido de propiedad asumiendo que se utiliza una metodología participativa;
- Facilitar acceso al mercado y un precio potencialmente más elevado a través de la certificación conforme a los Estándares CCB u otros estándares de múltiples beneficios;
- Garantizar la detección temprana de los problemas antes de que se salgan de control o lleguen a ser muy costoso de mitigar;
- Ser realizada por razones de ética, equidad y jurídicas, incluyendo satisfacer los crecientes requisitos de consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

## EIS participativa para proyectos REDD+

Forest Trends y sus ONG socias (CCBA, Fauna & Flora International y Rainforest Alliance) han trabajado en la EIS de proyectos REDD+ desde 2009. Este trabajo ha sido financiado por USAID-TransLinks, PROFOR, Rockefeller, Norad y Morgan Stanley. Una revisión anterior de la literatura señala que el enfoque tradicional de la evaluación de impacto, ‘métodos de emparejamiento’ tales como el ‘método cuasi-experimental’, podrían ser menos apropiados para los proyectos PSA o REDD+ en vista de los problemas de costo, complejidad, (poca) participación y transparencia, el desafío de identificar los efectos sociales indirectos, los desafíos relacionados con los controles, etc. Por otro lado, la evaluación de impacto basada en la ‘teoría de cambio’ parece ser más apropiada, factible y accesible. En términos simples, una hipótesis de ‘teoría de cambio’ indica la forma en que un programa o proyecto pretende lograr sus metas u objetivos previstos. La mayoría de las fuentes, incluso las que abogan por los ‘métodos de emparejamiento’ están de acuerdo en que contar con una teoría de cambio es esencial para toda evaluación de impacto o ejercicio de evaluación. Este es un enfoque cada vez más utilizado por las ONGs, donantes y el sector de las microfinanzas.

Después de una acción de investigación, el “Manual de Evaluación de Impacto Social y de Biodiversidad (EISB) para Proyectos REDD+” (Richards & Panfil, 2011) fue publicado en 2011. El manual establece una metodología adaptada de los ‘Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación (Alianza para las Medidas de Conservación, 2007) involucrando múltiples talleres de actores donde los participantes trabajan en teorías de cambio para superar las limitaciones sociales claves para el éxito del proyecto. Éstas se presentan en forma de diagramas de flujo desarrolladas utilizando el software Miradi (<https://miradi.org/>) diseñado para proyectos de conservación.

La metodología de la EIS participativa incluye un análisis de los riesgos, posibles impactos sociales negativos y las medidas de mitigación correspondientes, y proporciona la base para la identificación de indicadores y un plan de monitoreo. Una explicación más detallada de la EIS participativa utilizando el enfoque de teoría de cambio se presenta en un documento acompañante de TransLinks “Evaluación del Impacto Social Participativa para Proyectos y Programas de Recursos Naturales”.

## Participación de los actores locales y el CLPI

Muchos argumentan que la participación de los actores locales en el diseño de un sistema de monitoreo social es un aspecto esencial de equidad, y tal vez incluso de su credibilidad. La experiencia de Forest Trends es que, llevando a cabo suficiente capacitación previo al taller de EIS a fin de lograr una participación efectiva de los actores, se aumenta el sentido de propiedad de los actores en el proceso, permitiéndoles ver cómo sus puntos de vista influyen en el diseño del proyecto. La EIS participativa encaja bien con un enfoque basado en los derechos para REDD+ y el CLPI, considerado cada vez más como una obligación para las intervenciones REDD+ nacionales y a nivel de proyecto. El proceso de CLPI en sí puede beneficiarse de una EIS participativa ex ante. Las guías actuales para el CLPI (por ejemplo, Anderson, 2011) reconocen la necesidad de alguna forma de EIS, pero no especifican un método en particular.

## EIS para intervenciones REDD+ nacionales

Se ha establecido una iniciativa multi-institucional denominada Iniciativa de Aprendizaje sobre la Evaluación Social de REDD+ (LISA-REDD) con el apoyo de USAID para investigar metodologías apropiadas de EIS para programas nacionales o subnacionales REDD+. En un taller de expertos LISA-REDD en Nairobi en mayo de 2012 se acordó que es necesario contar con una serie de métodos, que podrían incluir el análisis de teoría de cambio y las herramientas del Análisis de Pobreza e Impacto Social (PSIA) del Banco Mundial (Banco Mundial 2012). Esta combinación de herramientas está siendo probada por Forest Trends con fondos del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido en el contexto de los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) desarrollados bajo la estrategia de la UE para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT).

Si bien, hasta ahora la EIS participativa se ha llevado a cabo a nivel de proyecto, varios talleres han involucrado intervenciones REDD a nivel distrital - por ejemplo, la EIS de REDD+ en el distrito Lindi en Tanzania realizada por Tanzania Forest Conservation Group (TFCG) - pero el límite entre REDD+ a nivel de 'proyecto' y 'sub-nacional' todavía no ha sido aclarado. La metodología de los 'Estándares Abiertos' también ha sido frecuentemente utilizada para el análisis sectorial, sobre todo en torno a la conservación de la biodiversidad y los recursos marinos. También se observa que las estrategias nacionales REDD+ deben contar con sólidas teorías de cambio y que los riesgos potenciales y los impactos sociales negativos de cada estrategia necesitan ser analizados. Por lo tanto, la EIS participativa implica aplicar otra capa a un proceso que debe llevarse a cabo de todos modos. La EIS participativa para REDD+ a nivel nacional requerirá un proceso de selección cuidadosa de los representantes de los diversos grupos de actores a fin de equilibrar la comprensión con la representatividad. Es necesario a la vez capacitar adecuadamente a dichos representantes de manera que estén facultados para desempeñar un papel eficaz en los talleres, ayudando así a cumplir el requisito de CLPI.

## Conclusión: ¿Es posible... o esencial lograr un REDD+ equitativo?

La respuesta internacional a los riesgos sociales de REDD+ ha dado lugar a diversas salvaguardias y estándares sociales, pero es necesario trabajar más en cómo estas salvaguardias pueden ser implementadas de manera rentable, incluso a través de la EIS. Lo anterior, es señalado en un informe de Greenpeace (2012), que indica que "las salvaguardias solo son efectivas si se aplican correctamente. Por tanto, es fundamental contar con una arquitectura de cumplimiento adecuada y verificable incluyendo una evaluación inicial antes de que los programas sean aceptados además de un monitoreo efectivo".

Por ahora, sin embargo, el análisis y medición social parecen tener menor prioridad para REDD+ que la medición del carbono: "Actualmente se cuenta con muy pocos fondos para la implementación y monitoreo de las medidas de salvaguardia ... los recursos para las salvaguardias constituyen una fracción de los fondos proporcionados para la contabilidad y medición del carbono" (Greenpeace 2012). Esta disparidad debe ser abordada con urgencia a fin de lograr resultados efectivos a partir de REDD+ como señalan Olsen & Bishop (2009): "a pesar que los costos unitarios de reducción de carbono vía REDD probablemente aumenten con los esfuerzos para integrar los componentes de equidad y pobreza, estos aumentos en los costos deben ser cubiertos con el fin de garantizar la entrega de productos del proyecto o programa - de hecho este gasto es probable que resulte ser altamente rentable".

La importancia de los métodos de EIS participativa también es destacada por Greenpeace (2012): “Las evaluaciones ambientales y sociales integrales están generalmente bien articuladas en los marcos normativos de los organismos multilaterales trabajando con REDD+. Sin embargo, como lo demuestra el instrumento SESA de FCPF, se necesitan procesos más estratégicos, aguas arriba y participativos para la planificación de REDD+”. Una de las razones de la EIS participativa es que promueve la transparencia y el sentido de propiedad entre los actores, y como señalan Agrawal & Angelsen (2009), los gobiernos deben “involucrar a las comunidades locales como socios activos y dispuestos para asegurar el éxito de las actividades de REDD+”.

En términos más generales se puede decir que a menos que REDD+ sea equitativo, no será eficaz. El éxito de REDD+ a nivel nacional dependerá de que los gobiernos adopten políticas y estrategias que contrarresten los impulsores subyacentes de política y gobernanza de la deforestación y degradación, en lugar de confiar más en arreglos de distribución de beneficios de flujos de ingresos netos modestos de carbono que tendrán efectos marginales en la pobreza en comparación con los cambios en la tenencia y gobernanza. Existe un fuerte sinergismo entre las políticas favorables al bosque y las políticas favorables a los pobres, con la importante advertencia que se necesita un apoyo específico para ciertos grupos marginados que pueden salir perdiendo con la mayor seguridad y formalidad en la tenencia y gobernanza. También se requieren mecanismos para compensar a las comunidades por mantener las reservas de carbono, por ejemplo mediante el apoyo al manejo forestal participativo o comunitario.

## References

- Agrawal, A. and Angelsen, A. 2009. “Using community forest management to achieve REDD+ goals.” In Realising REDD+: National Strategy and Policy Options, edited by A. Angelsen, pp.201-212. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Anderson, P. 2011. Free, Prior, and Informed Consent in REDD+: Principles and Approaches for Policy and Project Development. Bangkok, Thailand: RECOFT and GIZ. <http://www.recoftc.org/site/resources/FPIC-in-REDD-/>
- Conservation Measures Partnership. 2007. Open Standards for the Practice of Conservation. [http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/CMP\\_Open\\_Standards\\_Version\\_2.0.pdf](http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/CMP_Open_Standards_Version_2.0.pdf)
- Olsen, N., and J. Bishop. 2009. The Financial Costs of REDD: Evidence from Brazil and Indonesia. Gland, Switzerland: IUCN.
- Richards, M. and Panfil S.N. 2011. Social and Biodiversity Impact Assessment (SBIA) Manual for REDD+ Projects: Part 1- Core Guidance for Project Participants. Version 2. Washington, DC: Climate, Community & Biodiversity Alliance, Forest Trends, Fauna & Flora International, and Rainforest Alliance. [http://www.forest-trends.org/publications/sbia\\_manual](http://www.forest-trends.org/publications/sbia_manual)
- World Bank. 2003. A User’s Guide to Poverty and Social Impact Analysis. Washington, D.C., USA: World Bank.

*Este trabajo ha sido posible debido a la ayuda financiera de:*

