

## Puntos a destacar

**Las políticas y estrategias de REDD+** deben reconocer las tres dimensiones de equidad- reconocimiento, proceso y distribución de costos y beneficios- como temas cruciales e interdependientes.

**Para cada 'dimensión'** las políticas y estrategias deben priorizar los 'principios' equitativos que sean más adecuados en el contexto del país.

**La distribución de los beneficios y costos de REDD+**, debe abordar posibles compromisos o "trade-offs" (especialmente entre la mitigación del cambio climático y la reducción de la pobreza) involucrando a los actores relevantes.

**Garantizar la tenencia de la tierra** es importante para lograr un REDD+ equitativo; pero en circunstancias donde no es posible garantizarla en un futuro cercano, sí se pueden obtener resultados equitativos.

**Los intereses y derechos de las mujeres y los jóvenes** deben ser parte integral de REDD+, y no una agenda separada o temas añadidos a último momento.

## Aplicando las tres dimensiones de equidad a REDD+

REDD+ aspira ser equitativo, pero comúnmente solo se enfoca en una parte de la ecuación, en donde estrategias que aparentan ser robustas (por ejemplo con disposiciones firmes sobre tenencia de la tierra y distribución de beneficios), son menos equitativas cuando se examinan más de cerca. No obstante, las percepciones de la gente y las políticas nacionales revelan un entendimiento más complejo sobre lo que es equidad. Lograr una mayor equidad en REDD+ requiere que se preste atención a tres dimensiones: reconocimiento (de derechos, conocimiento e instituciones), proceso (toma de decisiones inclusiva) y distribución (de beneficios y costos). Las decisiones correctas dependen del contexto. El proceso para tomar estas decisiones requiere del involucramiento de actores claves, incluyendo pueblos indígenas, comunidades locales, mujeres, ancianos y jóvenes.

La equidad en REDD+<sup>1</sup> por lo general se asocia con garantizar los derechos a la tierra de las personas locales y/o distribuir equitativamente los beneficios financieros de REDD+ entre las comunidades locales. No obstante, el asociar la equidad con estos dos aspectos es insuficiente. El éxito de los programas y proyectos de REDD+ reside en muchos aspectos de la equidad. Esta nota informativa se basa en una investigación acción realizada en la Península de Yucatán en México y la Región de San Martín, Perú y examina diferentes interpretaciones de lo que es un REDD+ equitativo, cómo y dónde encajan las piezas, y en dónde se pueden dar contracciones o "trade-offs" significativos. A pesar de que la nota informativa se enfoca en REDD+, los conceptos e implicaciones en materia de políticas son relevantes para otros sectores relacionados con el manejo de recursos naturales, la conservación y la mitigación del cambio climático.

### Un marco de equidad para REDD+

Para entender y promover la equidad, se deben considerar dos aspectos: el qué debe tomarse en cuenta y el quién debe tomarse en cuenta [2]:

El 'qué debe tomarse en cuenta' puede entenderse a través de las tres dimensiones de equidad- distribución, proceso y reconocimiento. En cada una de estas dimensiones algunos aspectos importantes a considerar pueden ser vistos como principios.

#### Reconocimiento

- Reconocimiento y respeto de los derechos
- Respeto por el conocimiento e instituciones

#### Proceso

- Participación efectiva
- Acceso a la información y fortalecimiento de capacidades
- Acceso a la justicia

### Distribución

- Beneficios se distribuyen por igual
- Beneficios se distribuyen de acuerdo con las contribuciones a la mitigación del cambio climático
- Beneficios se distribuyen de acuerdo a los costos incurridos
- Beneficios se distribuyen basándose en los derechos
- Beneficios se distribuyen de acuerdo con las necesidades básicas

El "quién debe ser tomado en cuenta" debe considerar:

**Escala espacial.** ¿Se considerarán aspectos de equidad en un solo sitio, un paisaje, un país o entre países?

**Escala temporal para alcanzar la equidad.** ¿Se considerarán aspectos de equidad solamente con los adultos de la población actual, con todas las generaciones o entre las presentes y futuras generaciones?

**Actores claves y titulares de derecho** que se encuentran dentro los límites espaciales y temporales definidos

### Recuadro 1. Investigación-acción sobre equidad y REDD+ en México y Perú

La investigación-acción en la Península de Yucatán, México (2014) 3 y la región de San Martín, Perú (2015) 4- una iniciativa conjunta de UICN y IIED en colaboración con CONAFOR, CONABIO y CI-Perú- realizó una análisis nacional y regional sobre equidad en REDD+ en el cual se hicieron las siguientes preguntas:

- ¿Qué significa la equidad y cómo se relaciona con REDD+?
- ¿Cómo se aborda la equidad en los procesos de REDD+?
- ¿Cómo se puede fortalecer la equidad en los procesos REDD+ nacionales y regionales?

Para contestar estas preguntas se utilizaron diversos métodos: un análisis de los mandatos internacionales y las políticas nacionales para entender cómo se define legalmente la equidad; entrevistas con actores claves para entender sus perspectivas y recomendaciones; así como varios talleres participativos para examinar cómo las actividades forestales pueden reducir la deforestación y degradación mientras promueven y fortalecen las tres dimensiones de equidad.

**¿Se considera la equidad como algo 'relativo' o 'absoluto'?** i.e. ¿la equidad se juzga comparando la situación de una persona o grupo con la de otros, o lo que es equitativo está basado en estándares predeterminados?

### REDD+ en México y Perú

Tanto México como Perú incluyen la equidad en sus políticas nacionales y en sus estrategias relacionadas a REDD+ y consideran que es un tema esencial para el desarrollo sostenible y la conservación y uso del bosque. En ambos países, las leyes ambientales y estrategias nacionales incluyen la equidad como un principio general y reconocen otros principios específicos relacionados con: la participación; acceso a la información y fortalecimiento de capacidades; reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra y reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Las definiciones de equidad en México y Perú son complejas y multidimensionales (Recuadro 2 contiene un resumen de las similitudes y diferencias). No sorprende, considerando que ambos países tienen marcos legales complejos, una gran diversidad cultural, instituciones académicas bien establecidas y una sociedad civil bien organizada con conocimientos y capacidades. Además, el gobierno y la sociedad civil tienen una larga trayectoria de trabajar con temas sociales y de equidad en diferentes niveles (políticos, académicos y en campo). Los movimientos sociales, particularmente los grupos indígenas en Perú y los grupos de mujeres y feministas en México, han tenido y continúan teniendo, un gran impacto en cuanto a cómo se percibe la equidad y al reconocimiento legal que se le ha dado.

### Los principios de equidad se encuentran vinculados

Las tres dimensiones de equidad (reconocimiento, proceso y distribución) se encuentran altamente vinculadas. Cuando se desarrollaron las 'teorías de cambio' para desarrollar las acciones para reducir la deforestación y degradación del bosque en México y Perú, se evidenciaron dichos vínculos ya que, las teorías de cambios iniciaron con el reconocimiento tanto de los actores claves y sus derechos, como de las actividades forestales que producen beneficios sociales; luego las teorías proponen una serie de procesos equitativos que garantizan que la distribución de beneficios sociales y ambientales, se dé de forma equitativa. Es importante aclarar que a pesar de que el reconocimiento y los procesos equitativos son pre requisitos para una distribución de beneficios equitativa, dichas acciones representan resultados importantes por sí mismos (y no deben ser consideradas como medios para garantizar un fin).

Nuestro estudio, que es uno de los primeros en abordar las tres dimensiones de equidad al desarrollar teorías de cambio, demostró que la mayoría de los elementos de REDD+, incluyendo los mecanismos de distribución de beneficios, deben incluir acciones específicas para promover la equidad en todas sus dimensiones. Muchos de los participantes en la investigación reconocieron el valor agregado que tiene nuestro análisis sobre equidad (el cual identificó los principios equitativos claves que se aplicaban en contextos específicos) y sugirieron que este enfoque se aplicara no sólo a las actividades forestales sino también a otras actividades asociadas al desarrollo sostenible.

### Tenencia de los bosques y equidad

Existe un creciente reconocimiento que garantizar los derechos de tenencia de la tierra es importante para lograr que REDD+ sea

equitativo. REDD+ ha iniciado un debate y algunas acciones en materia de los derechos de la tierra en México y en Perú. No obstante, la conservación a nivel comunal puede involucrar, o incluso depender, de actores que no obtendrán derechos sobre la tierra en un futuro cercano. Por ejemplo, en las zonas rurales de México, en las tierras comunales conocidas como ejidos, pueden habitar personas que no tienen derechos sobre la tierra (avencindados) quienes tendrán un papel clave que desempeñar en REDD+ junto a las personas que tienen derecho a la tierra (ejidatarios). Además, dichos titulares de derecho, por lo general, están restringidos a un segmento muy estrecho de la sociedad; ya que muy pocas mujeres poseen títulos de propiedad. Esto implica que las personas que no poseen derechos formales deben ser tomadas en cuenta en los mecanismos de distribución de beneficios y otras medidas equitativas.

### Género y generaciones

Es necesario tomar en cuenta las consideraciones de género e intergeneracionales para garantizar que REDD+ sea equitativo. A pesar de que estas consideraciones son transversales a todas a las 'dimensiones' y 'principios' de equidad, tienden a ser ignoradas o añadidas en último momento cuando los programas o proyectos se diseñan o implementan; lo cual refuerza la exclusión y las desigualdades sociales que sufren las mujeres, jóvenes y ancianos. Los participantes en México y Perú, mencionaron que, a pesar de que las políticas y leyes promueven la equidad de género e intergeneracional, esto no se traduce a la realidad, ya que siguen existiendo grandes desigualdades. Un ejemplo de estas desigualdades se observa en los ejidos en México, donde las mujeres casi no poseen títulos de propiedad. La participación y el acceso a la información también son importantes, ya que las mujeres, jóvenes y ancianos puede que no estén informados de las reuniones y el planeamiento de dichas reuniones puede que no tome en cuenta sus horarios y responsabilidades. Incluso, cuando las mujeres y los jóvenes están presentes en las reuniones, rara vez se involucran en las discusiones y cuando lo hacen sus opiniones o ideas no se toman en cuenta. Asimismo, debido a las construcciones sociales o culturales, las contribuciones de las mujeres y los jóvenes en materia de conservación y manejo del bosque tienden a ser ignoradas y no remuneradas. Incluso cuando sus contribuciones son reconocidas, sus necesidades y preferencias no son tomadas en cuenta.

Para abordar estos desafíos se requiere: a) analizar los aspectos de equidad desde todos los

puntos de vista; b) involucrar expertos en el diseño e implementación; y c) implementar medidas y acciones específicas para eliminar las desigualdades.

### Enfocarse en las contribuciones

Las iniciativas REDD+ equitativas deben considerar todo el proceso de conservación del bosque y los actores que garanticen su éxito. En Perú, por ejemplo, los participantes de la investigación mencionaron que si, y solamente si, el gobierno brinda información apropiada y fortalece las capacidades de las comunidades, los beneficios pueden ser distribuidos basados en las contribuciones a la conservación y manejo sustentable de los bosques. Este enfoque requiere que se reconozcan las estructuras comunales no formales que tienen un alto capital social y contribuyen a la conservación. Los países pueden proponer acuerdos de gestión/gobernanza conjunta de las áreas de conservación nacionales para que las comunidades puedan obtener una compensación justa por sus contribuciones a la conservación.

### Lo que parece equitativo puede no serlo

La distribución equitativa de los beneficios y costos de REDD+ se basa en el reconocimiento de quiénes deben involucrarse y en buenos procedimientos. Sin embargo, se han visto muchas situaciones donde el reconocimiento y los procesos parecen correctos, pero la distribución de beneficios y costos está lejos de ser equitativa. ¿Cómo puede ser esto? Incluso el tener marcos legales que tienen texto decisivo sobre equidad puede que no sea suficiente para transformar las inequidades a nivel local. Los participantes de la investigación mencionaron que, a pesar de que las

## Recuadro 2. Percepciones sobre la equidad: similitudes y diferencias entre México y Perú

### Similitudes

- Las percepciones sobre lo que es equitativo varían dependiendo de los actores y de las iniciativas.
- Las definiciones y las percepciones sobre equidad están relacionadas con el reconocimiento, los procesos y la distribución.
- La equidad es un concepto asociado con la justicia, el bienestar/condiciones sociales adecuadas y con la eliminación de desigualdades sociales
- Las políticas y estrategias nacionales garantizan que se tome en cuenta la equidad y tienen referencias específicas sobre la gobernanza forestal.
- Las políticas y estrategias incluyen lineamientos sobre la participación/inclusión, acceso a la información, el fortalecimiento de capacidades, consentimiento libre previo e informado, los procesos de consulta y sobre la distribución de beneficios.

### Diferencias

- En Perú, las discusiones sobre equidad se enfocaron en la felicidad; cuando se logre alcanzar la equidad existirán hombres y mujeres felices, ya que la equidad es un sentimiento que se produce cuando las personas tienen condiciones sociales adecuadas.
- Las políticas y leyes en México contienen una definición sobre equidad de alto nivel. México define que una sociedad equitativa e inclusiva es aquella donde se tiene una cohesión social y una equidad sustantiva. La definición de lo que es equidad sustantiva es única y se incluye en su legislación.

consideraciones de equidad son tomadas en cuenta por las políticas y leyes, estas consideraciones no siempre se implementan, y las comunidades locales todavía experimentan inequidades reales. Por ejemplo, muchos de los beneficios son capturados por las 'elites locales'. Otras construcciones sociales/culturales o 'reglas' pueden prevenir que las estrategias equitativas sean implementadas como estaba previsto. Por ejemplo, en Perú algunos actores mencionaron que la distribución de beneficios basada en las contribuciones individuales a la mitigación, puede que no sea compatible con la cosmovisión de los pueblos indígenas donde se aspira por un bien común o colectivo en vez del bien individual. Incluso cuando se tienen procesos participativos establecidos, puede que los actores locales inviertan mucho de su tiempo en las reuniones; donde este 'gasto de tiempo' no reconocido reduce los beneficios totales que reciben.

### 'Trade-offs' difíciles

Claramente, la dimensión distributiva de la equidad, o como se distribuyen los beneficios, es fundamental para lograr proyectos REDD+ exitosos que contribuyan a reducir la pobreza. Como se mencionó anteriormente existen 5 maneras para distribuir los beneficios. El priorizar un criterio no implica que se excluyan los otros, y en muchos casos las políticas y estrategias de REDD+ hacen hincapié a varios principios dentro de la dimensión de equidad distributiva. Nuestra investigación-acción sugiere que la distribución de beneficios debe basarse en una combinación de criterios asociados con la contribución a la mitigación (a menudo llamado un "enfoque basado en méritos"), las necesidades y los derechos.

Sin embargo, existen posibles compromisos o 'trade-offs' entre estos criterios. Por ejemplo, las personas pobres y vulnerables puede que contribuyan poco a la deforestación, por lo que destinar los beneficios a estos grupos vulnerables (de acuerdo con las necesidades) reducirá los beneficios disponibles para brindar incentivos al buen manejo forestal. Por el contrario, enfocarse únicamente en las causas a gran escala de la deforestación a menudo excluirá a las comunidades rurales que dependen del bosque y que requieren de apoyo para desarrollarse. El balance apropiado de criterios dependerá del contexto específico y deberá definirse a través de procesos participativos que investiguen los diversos intereses y derechos y

que, cuando sea necesario, negocien las posibles compromisos o 'trade-offs'.

### Diez pilares básicos

Nuestra investigación-acción identificó los siguientes diez 'pilares equitativos básicos', algunos de los cuales han sido reconocidos desde hace tiempo como esenciales:

- Reconocer los grupos de actores y su diversidad de características.
- Reconocer y proteger los derechos de los actores (incluyendo el informales acerca de sus derechos).
- Reconocer cuales actividades REDD+ pueden contribuir significativamente al bienestar social y/o cuales presentan posibles riesgos para el bienestar.
- Garantizar la participación efectiva, el acceso a la información/fortalecimiento de capacidades e involucramiento en la toma de decisiones.
- Compartir la información a través de una estrategia de comunicación bien definida que sea género-sensible y culturalmente apropiada.
- Considerar cuidadosamente los principios equitativos de distribución, incluyendo criterios de distribución, para balancear los derechos, contribuciones y necesidades de las personas en un contexto específico.
- Proponer acciones para asegurarse que los grupos marginalizados, como las mujeres, jóvenes y ancianos, sean incluidos y que los beneficios que reciben permanezcan bajo su control.
- Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo social y ambiental que involucren a las comunidades (incluyendo a las mujeres, jóvenes y ancianos).
- Diseñar e implementar mecanismos de rendición de cuentas para que la información sobre los resultados sea compartida apropiadamente con todos los actores.
- Garantizar que las personas afectadas por el programa/proyecto puedan tener acceso a la justicia a través de una mecanismo de resolución de quejas efectivo.

### Andrea Quesada-Aguilar y Phil Franks

Andrea Quesada-Aguilar es una consultora para IIED. Phil Franks es un investigador principal en Grupo sobre Recursos Naturales de IIED.



## Knowledge Products

El Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED) promueve el desarrollo sostenible articulando las prioridades locales con los retos globales. IIED apoya a algunas de las personas más vulnerable para que fortalezcan sus voces en la toma de decisiones.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la organización ambiental más antigua y más grande del mundo ayuda a encontrar soluciones pragmáticas a los retos ambientales y de desarrollo más urgentes. [www.iucn.org](http://www.iucn.org).

### Contacto

Phil Franks  
[phil.franks@iied.org](mailto:phil.franks@iied.org)

80-86 Gray's Inn Road  
Londres, WC1X 8NH  
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

IIED agradece sus comentarios vía: @IIED y [www.facebook.com/theiied](https://www.facebook.com/theiied)

Este proyecto es de la Iniciativa Internacional Clima (IKI). El Ministerio Federal Alemán del Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear (BMUB) apoya esta iniciativa basándose en la decisión adoptada por el Bundestag Alemán.

Supported by:



based on a decision of the German Bundestag

### Notes

<sup>1</sup> Reducir las emisiones por deforestación y degradación (REDD) trata de establecer un valor financiero para el carbón almacenado en los bosques a través de un incentivo para países en desarrollo para reducir las emisiones de las áreas boscosas e invertir en un desarrollo sostenible bajo en carbono. REDD+ también incluye la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el incremento de los sumideros de carbono. Ver [www.un-redd.org/aboutredd/](http://www.un-redd.org/aboutredd/) <sup>2</sup> Franks, P & Quesada-Aguilar A (2014) REDD+ equitativo: Explorando conceptos y estrategias. IIED Documento de discusión [pubs.iied.org/pdfs/13575IIED.pdf](https://pubs.iied.org/pdfs/13575IIED.pdf) <sup>3</sup> Quesada, A and Ludlow L. En Prensa. Equidad, REDD+ y Distribución de Beneficios en México. IIED & IUCN <sup>4</sup> Quesada, A, Podvin, K & Rodríguez, S. En prensa. Equidad, REDD+ y Distribución de Beneficios en Perú. IIED & IUCN