

PROGRAMA ONU-REDD | REDD+ ACADEMY



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Al servicio
de las personas
y las naciones



PNUMA



unitar

United Nations Institute
for Training and Research

ACADEMIA REDD+

REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CARBONO CAUSADAS
POR LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN DE LOS
BOSQUES

DIARIO DE APRENDIZAJE

EDICIÓN 1 - OTOÑO 2015

QUIÉNES SOMOS

ONU-REDD

El Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD es una iniciativa de colaboración para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD) en países en desarrollo. El Programa se lanzó en 2008 y cuenta con la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

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

ACADEMIA REDD+

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

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

UNITAR

El Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) es el brazo de formación principal de las Naciones Unidas, trabajando en todas las regiones del mundo. Potenciamos individuos, gobiernos y organizaciones a través del conocimiento y el aprendizaje para superar eficazmente los desafíos globales contemporáneos.

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

Estimado Alumno/a,

Bienvenido a la Academia REDD+, la cual le proporcionará una visión de vanguardia de la planificación y la implementación de REDD+, desarrollada por algunos de los principales expertos de REDD+ en el mundo.

Este diario representa una parte de la Academia REDD+. Ha sido diseñado para que lo acompañe en su viaje de aprendizaje, cubriendo todos los temas principales de REDD+, desde los conceptos básicos hasta los puntos más finos como la configuración de los niveles de referencia, el monitoreo de los bosques, la financiación y la participación de actores relevantes.

Los módulos que se presentan en este diario le dotarán de los conocimientos necesarios para comprender mejor los diversos componentes de REDD+. Les animo a aplicar este conocimiento y aprovechar esta oportunidad para hacer de REDD+ un éxito nacional y mundial.

Achim Steiner
Subsecretario General de Naciones Unidas y
Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



CÓMO UTILIZAR ESTE DIARIO DE APRENDIZAJE



Por favor escriba en este diario, responda a las preguntas, utilice las páginas de notas



No lee todo en una vez



Completa los ejercicios. Son divertidos...



Siempre llevalo a las sesiones de la Academia



Chequea su progreso con la página de contenido



Para descargar todos los capítulos del Diario de Aprendizaje de la Academia REDD+, visite www.un-redd.org/REDDAcademy

El Diario de Aprendizaje de la Academia REDD+ está siendo mejorado continuamente. Fomentamos retroalimentación en esta primera edición a

REDD.Academy@unep.org

CONTENIDOS



BOSQUES, SECUESTRO DE CARBONO Y CAMBIO CLIMÁTICO

- Introducción
- ¿Cuál es la causa del cambio climático?
- ¿Qué relación tiene el cambio climático con el ciclo del carbono y con los bosques?
- Importancia de los bosques y de las reservas de carbono que contienen
- Potencial de secuestro de carbono de los bosques



ENTENDER REDD+ Y LA CMNUCC

- ¿Qué es REDD+?
- REDD+ a escala mundial
- Implementación de las actividades de REDD+ a escala nacional
- Iniciativas multilaterales de REDD+



IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

- ¿Qué son los impulsores de la deforestación y la degradación forestal (IDDF)?
- Impulsores distintos para regiones diversas
- Tendencias que influirán en la deforestación y la degradación forestal en el futuro
- Importancia de analizar los IDDF
- ¿Por qué analizar los impulsores?
- Cómo analizar los impulsores
- ¿Cómo podemos clasificar los impulsores?

ESTUDIO DE CASO

- Kenia** - Revolucionando el sector del fogón

ACTIVIDADES

- Ejercicio 1
Deforestación o Degradación forestal
- Ejercicio 2
flujos del ciclo del carbono
- Ejercicio 3
Rellene los espacios en blanco
- Ejercicio 4
Etiquételo el gráfico
- Ejercicio 5
¿Verdadero o falso?
- Ejercicio 6
Análisis de los IDDF



ESTRATEGIAS NACIONALES Y PLANES DE ACCIÓN

- ¿Qué es una estrategia nacional o un plan de acción ?
- Elaboración de una estrategia nacional o plan de acción
- Cuestiones transversales que surgen a lo largo del proceso de elaboración de las estrategias y los planes de acción nacionales



SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES PARA REDD+

- ¿Qué es un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques ?
- ¿Por qué es necesario un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal?
- Implementación de un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal
- Presentación de informes sobre emisiones y absorción de gases de efecto invernadero



NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES PARA REDD+

- ¿Qué son los niveles de referencia (de emisiones) forestales?
- Razones que justifican el desarrollo de un nivel de referencia (de emisiones) Forestal
- ¿Qué relación guardan los niveles de referencia (de emisiones) forestales con los elementos de REDD+?
- Orientación de la CMNUCC sobre el nivel de referencia (de emisiones) forestales
- ¿Cómo combinar los distintos elementos para determinar el nivel de referencia (de emisiones) forestales?
- Presentación de un nivel de referencia (de emisiones) forestal

- Brasil** - ¿Reducción de la deforestación y apoyo al crecimiento?

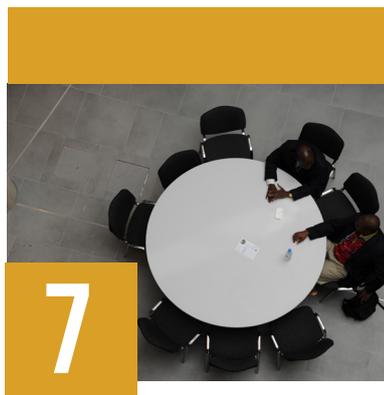
- Brasil** Presentación del nivel de referencia de emisiones forestales

- Ejercicio 7 **Elementos de la estrategia**
- Ejercicio 8 **Los 8 pasos fundamentales**

- Ejercicio 9 **Ejercicio de elección múltiple**
- Ejercicio 10 **Ejercicio de elección múltiple**

- Ejercicio 11 **motivos para que un país desarrolle niveles de referencia de emisiones**
- Ejercicio 12 **Elementos de REDD+**

CONTENIDOS



POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

- Políticas y medidas en el contexto de la CMNUCC
- Políticas y medidas de cara a la implementación de la actividades previstas en el marco de REDD+
- Trabajo analítico para respaldar la identificación de las políticas y medidas
- Diseño y aplicación de REDD+ adecuadas al ámbito nacional
- El abordaje de los impulsores económicos
- Monitoreo de las políticas y medidas



SALVAGUARDAS DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC

- Salvaguardas de REDD+
- Beneficios y riesgos de la implementación de REDD+
- Requisitos de las salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC
- Otras iniciativas relativas a las salvaguardas pertinentes a efectos de la REDD+
- Enfoques de país con respecto a las salvaguardas
- Sistemas de información sobre salvaguardas
- Resumen de la información sobre las salvaguardas



FINANCIAMIENTO DE REDD+

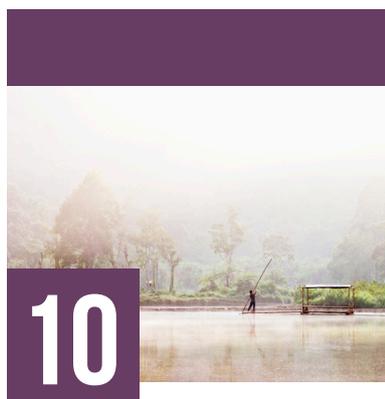
- Un paradigma para una nueva economía
- REDD+ y la economía verde
- El financiamiento de REDD+ en el contexto de la CMNUCC
- El financiamiento de REDD+ en el contexto de los impulsores económicos directos y subyacentes de la deforestación
- Volumen global de financiación de REDD+

ESTUDIO DE CASO

- Brasil** El Fondo Amazónico
- RDC** - Promoción del enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas
- India** La fórmula de transferencias fiscales

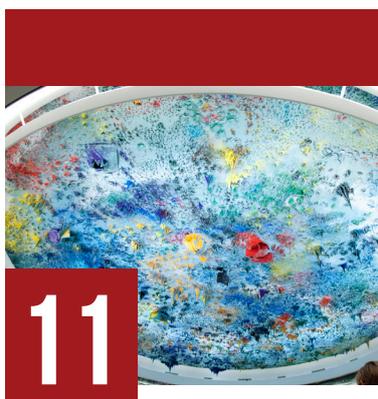
ACTIVIDADES

- Ejercicio 13 **Políticas y medidas**
- Ejercicio 14 **El crucigrama de las actividades de REDD+**
- Ejercicio 15 **Requisitos en relación con las salvaguardas**
- Ejercicio 16 **Beneficios y riesgos potenciales de la implementación de medidas de REDD+**
- Ejercicio 17 **Los factores económicos**
- Ejercicio 18 **Las fuentes de financiación**



ENFOQUES PARA LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

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



INTRODUCCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

- ¿Quién o qué es una parte directamente interesada?
- ¿Cuál es la justificación de la participación de los actores relevantes en la iniciativa REDD+?
- Participación de actores relevantes y etapas de implementación de REDD+
- Herramientas útiles para la participación de actores relevantes
- Consentimiento libre, previo e informado
- Tratamiento de las reclamaciones
- Relación con el sector privado



BUENA GOBERNANZA

- La Gobernanza en el texto de la CMNUCC
- Los elementos de la gobernanza que subyacen a los impulsores y a las barreras para (y el potencial de) las actividades que aportan el “+”
- Buena Gobernanza para diseñar y ajustar las estrategias nacionales de REDD+ y las políticas y medidas de REDD+
- Fortalecer la Gobernanza para implementar las estrategias o planes de acción nacionales y las políticas y medidas
- Mecanismos de rendición de cuentas para supervisar las políticas y medidas
- Anexo 1: Herramientas y enfoque

- Ejercicio 19
¿Verdadero o falso?

- Ejercicio 20
Crucigrama -
Características de un SAI

- Ejercicio 21
Ponga los pasos en el orden correcto

- Ejercicio 22
¿Verdadero o falso?

- Ejercicio 23
Vincular de los principales componentes de la buena gobernanza

- Ejercicio 24
Descifra los principios clave de la buena gobernanza

1

BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO

EN ESTE MÓDULO SE EXPONEN LAS PRUEBAS EXISTENTES EN RELACIÓN CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SE ESTABLECE UN VÍNCULO CLARO ENTRE DICHO FENÓMENO Y LA ACTIVIDAD HUMANA. A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA FUNCIÓN REGULADORA QUE DESEMPEÑAN LOS BOSQUES EN LO QUE RESPECTA AL CLIMA.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Las pruebas disponibles sobre el cambio climático inducido por la actividad humana y los factores que influyen en este
- El papel regulador de los bosques
- El impacto que ejerce la actividad humana en la función de los bosques relacionada con la regulación del clima

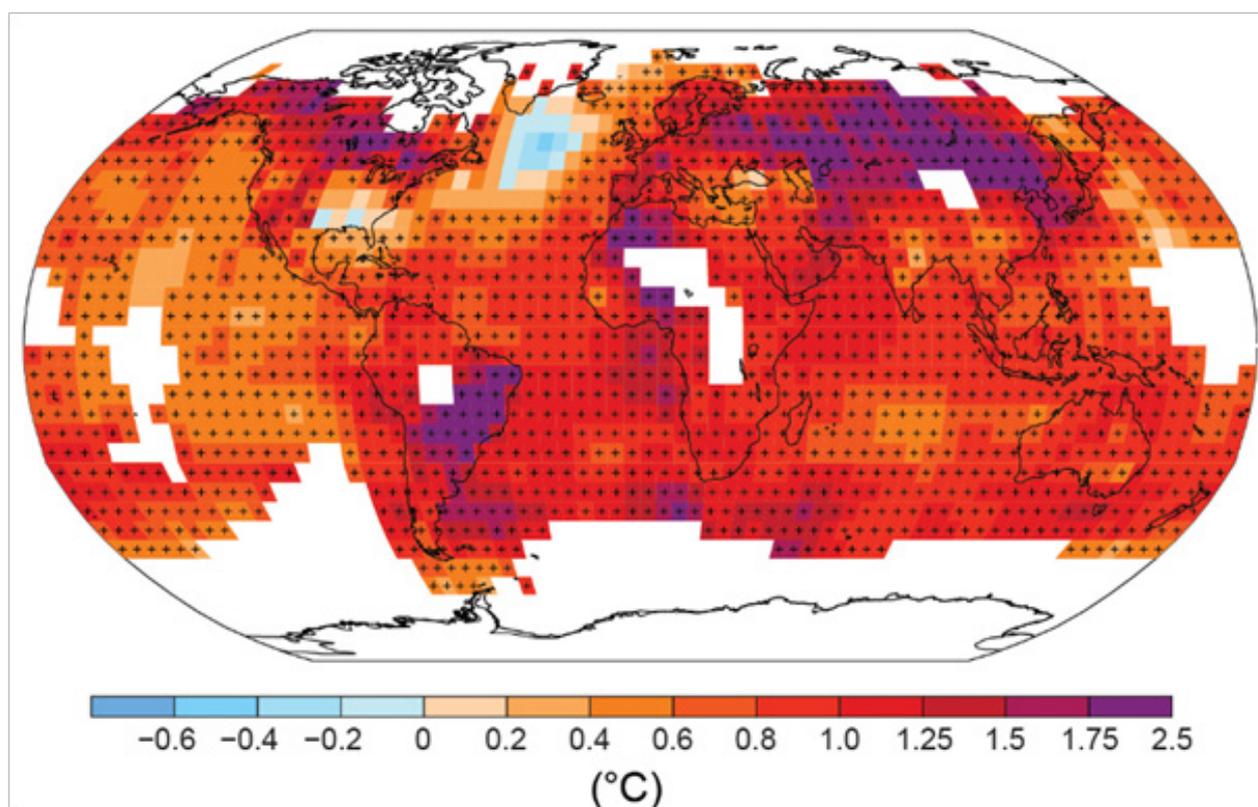


¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

1. BOSQUES, SEQUESTRO DE CARBONO Y CAMBIO CLIMÁTICO

INTRODUCCIÓN

Existen pruebas cada vez más numerosas en todo el mundo de que se está produciendo un cambio climático en el planeta Tierra, y de que la causa más probable de dicho cambio es la actividad humana. Como señala el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) elaborado en 2015¹: “Es sumamente probable que la influencia humana haya sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX”.



■ Figura 1.1 MAPA DEL CAMBIO OBSERVADO EN LA TEMPERATURA MEDIA EN SUPERFICIE (1901-2012) - Fuente: IPCC, 2013



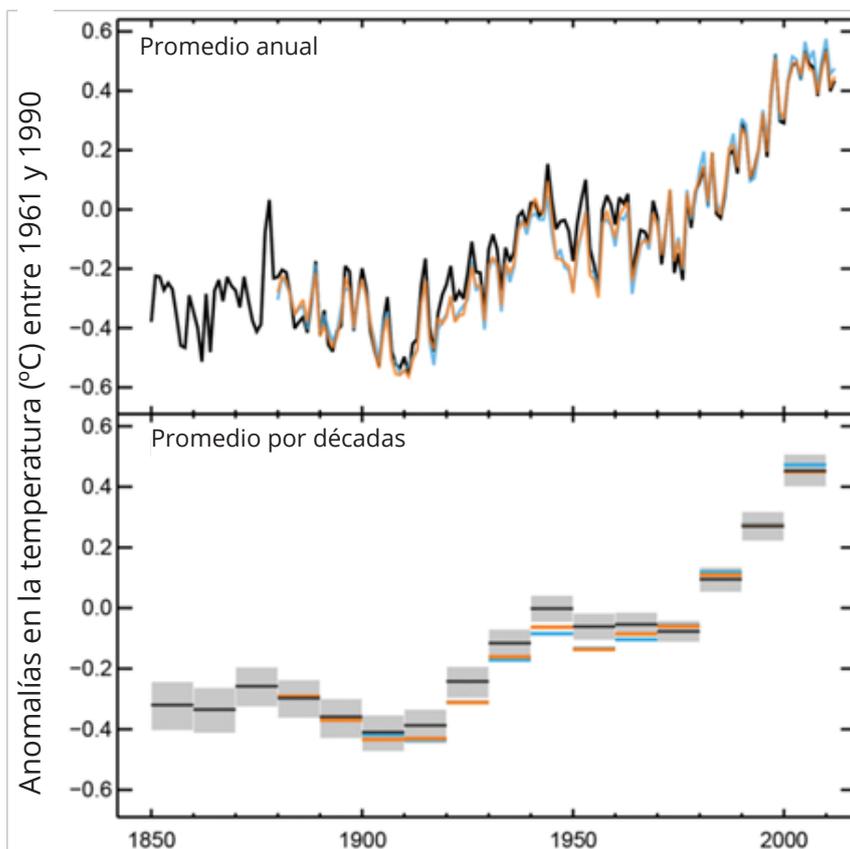
PARA LA REFLEXIÓN

En promedio, ¿las temperaturas han aumentado o disminuido en su región?

¹ <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>

Los cambios resultan particularmente evidentes en el incremento de las temperaturas medias y el aumento del nivel de los mares. La figura 1.1 muestra las variaciones promedio de la temperatura en todo el mundo entre 1901 y 2012. Como puede verse, aparte de un par de zonas reflejadas en color azul claro que representan un descenso de la temperatura media, la mayor parte del planeta ha experimentado un aumento de la temperatura media. Estas variaciones aparecen representadas por las zonas con tonalidades anaranjadas, rojas y moradas. En el período comprendido entre 1880 y 2012, la temperatura media del planeta aumentó 0,85°C.

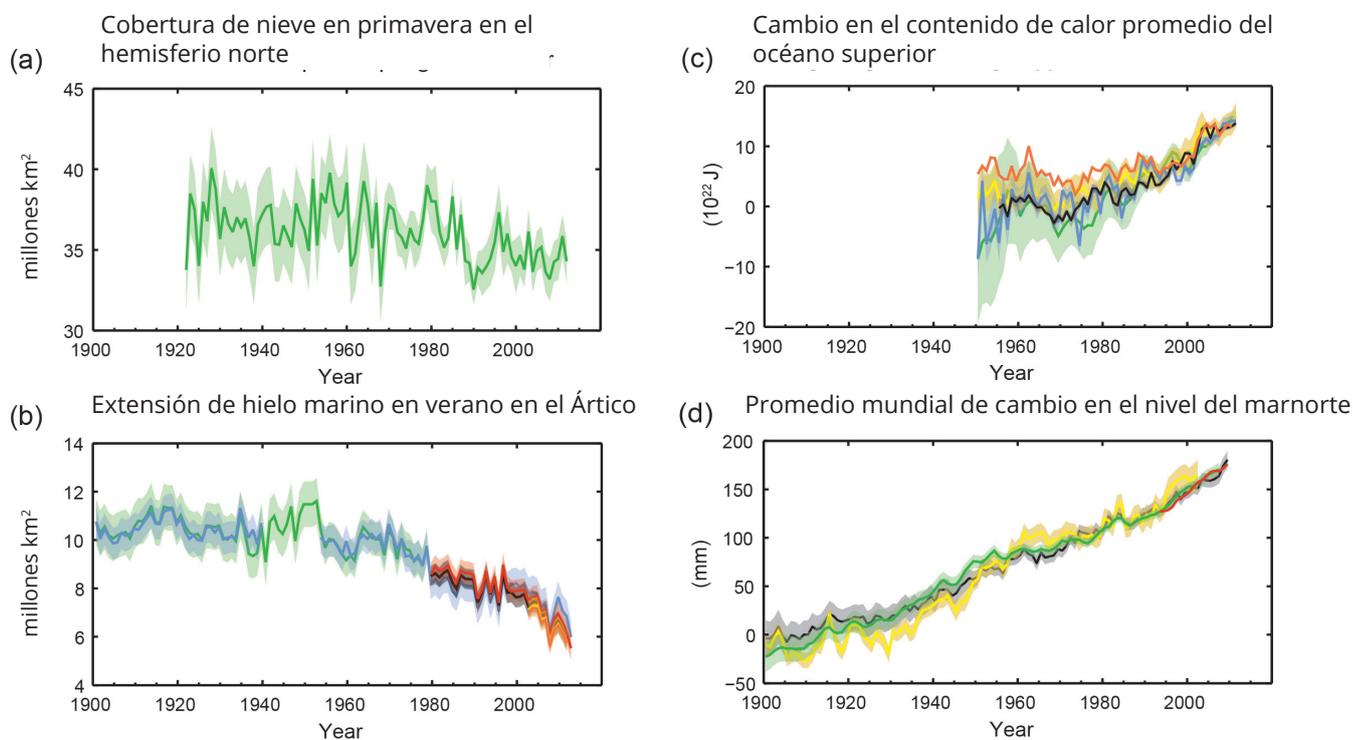
La figura 1.2 muestra la variación de las temperaturas producida entre 1850 y 2010, en comparación con la temperatura media del período 1961-1990. El gráfico muestra, por ejemplo, que en 1850 la temperatura media era 0,4 grados centígrados inferior a la temperatura media correspondiente al período 1961-1990. La parte superior de la ilustración presenta las medias anuales, mientras que en la parte inferior se refleja el promedio correspondiente a cada década.



■ Figura 1.2 ANOMALÍAS OBSERVADAS EN LA TEMPERATURA MEDIA COMBINADA EN LA SUPERFICIE TERRESTRE Y MARINA - Fuente : IPCC, 2013

La figura 1.2 muestra un claro incremento de las temperaturas a lo largo del período indicado, y que las tres últimas décadas han sido las más cálidas; de hecho, desde 1850, cada década ha sido más cálida que la anterior en términos de temperatura media en la superficie de la Tierra.

■ Figura 1.3 DIVERSOS INDICADORES OBSERVADOS QUE ACREDITAN EL CAMBIO CLIMÁTICO - Fuente: IPCC, 2013



Pero el aumento de la temperatura no es la única prueba de que se está produciendo un cambio climático. La figura 1.3 ilustra dicho cambio desde otras perspectivas. La figura 1.3(b) muestra un descenso en la cobertura de nieve del hemisferio norte y de hielo estival en el Ártico, sobre todo a partir de 1960. Este deshielo se traduce en el vertido de un mayor volumen de agua a los océanos, que contribuye al aumento del nivel de los mares (de unos 15 cm a lo largo del período observado). A pesar del agua procedente del deshielo, las capas superiores de los mares se han calentado a escala mundial desde 1950, cuando comenzaron a medirse sus temperaturas.

PARA LA REFLEXIÓN



¿Ha comenzado a notar ya los efectos del cambio climático? (Por ejemplo, en la duración o la fecha de comienzo de las estaciones, desplazamientos de especies, cambios en la frecuencia de eventos extremos, etc.).

¿Sabe de algún cambio producido en su país que se haya atribuido al cambio climático?

¿Conoce las amenazas que se prevé que puede plantear el calentamiento del planeta para su país o región?

¿CUÁL ES LA CAUSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO?

Como se ha mencionado anteriormente, la causa más probable de los cambios recientes que ha experimentado el clima terrestre es la actividad humana. No obstante, el sistema climático es complejo y se ve influido por diversos efectos naturales, como las variaciones de la radiación solar, el efecto provocado por gases naturales de efecto invernadero, los aerosoles naturales, las corrientes acuáticas, etc.

EL EFECTO INVERNADERO

El efecto invernadero es un fenómeno natural a través del cual el dióxido de carbono presente en la atmósfera (junto con algunos otros gases de efecto invernadero o GEI, como el metano y el óxido nitroso) evitan que la radiación calórica que llega a la superficie terrestre se reflejen en ella y regrese al espacio exterior, lo que provoca un calentamiento de la atmósfera terrestre. La figura 1.4 ilustra el efecto invernadero y su funcionamiento, así como el modo en que los GEI contribuyen a dicho efecto. Los GEI absorben parte de la radiación reflejada y a continuación vuelven a emitirla, devolviéndola incluso a la superficie terrestre, calentando así la atmósfera. Existen diversos GEI y el efecto de cada uno de ellos depende de su “potencial de calentamiento atmosférico”, así como de la cantidad de gas presente en la atmósfera. El potencial de calentamiento atmosférico depende de los factores siguientes:

- el forzamiento radiativo (el flujo descendente neto) debido a una emisión por impulsos del compuesto (gas);
- el tiempo que permanezca el compuesto en la atmósfera.

El potencial de calentamiento atmosférico del metano y el óxido nitroso son muy superiores al del dióxido de carbono; sin embargo, la cantidad de este último compuesto que se emite a la atmósfera es mucho mayor.

En principio, el efecto invernadero es positivo, puesto que, si no existiera, el planeta sería demasiado frío como para posibilitar la supervivencia de la especie humana. Sin embargo, el incremento de los gases de efecto invernadero ha dado lugar a un aumento del “potencial de calentamiento” de la atmósfera, que a su vez está relacionado con los cambios observados en el clima. El ser humano, en efecto, tiene parte de responsabilidad en este calentamiento.



Figura 1.4 EL EFECTO INVERNADERO - Fuente: EDF Energy, 2015

En la actualidad existe consenso entre la comunidad científica en torno al hecho de que la causa del cambio climático actual (y futuro) es antropogénica (humana), y a que se debe principalmente a la intensificación del efecto invernadero producida por la emisión a la atmósfera de gases que generan dicho efecto.

El calentamiento del sistema climático parece inequívoco, y la mayor contribución a él procede del aumento de la concentración de dióxido de carbono (CO_2) en la atmósfera, un gas generado por la actividad humana. El IPCC lo ha manifestado con claridad: es sumamente probable (95%) que la influencia humana haya sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX. La figura 1.5 muestra cómo ha aumentado la concentración atmosférica de CO_2 , metano (CH_4) y óxido nítrico (N_2O) en el pasado reciente.

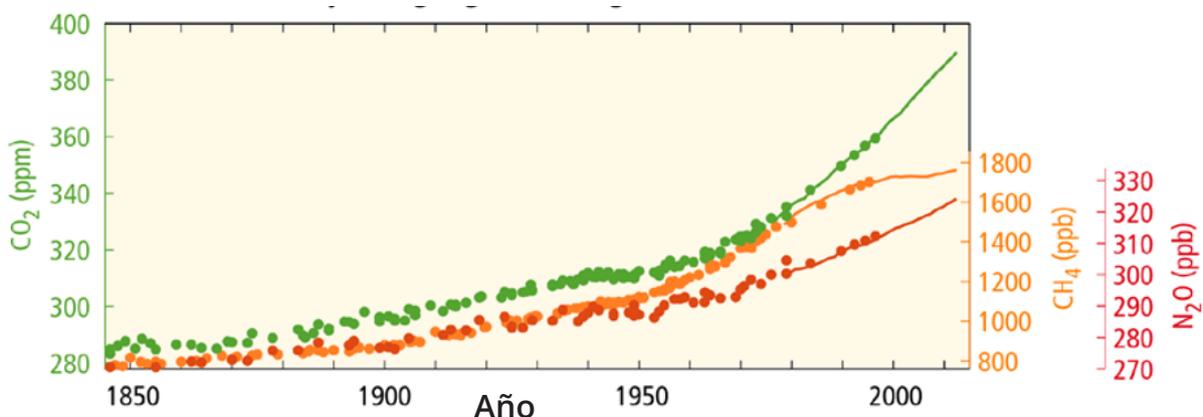


Figura 1.5 CONCENTRACIONES MEDIAS DE GASES DE EFECTO INVERNADERO A ESCALA MUNDIAL - Fuente: IPCC, 2013



PARA LA REFLEXIÓN

¿Son verdaderas o falsas las afirmaciones siguientes?

Sin el efecto invernadero, el planeta sería demasiado frío como para vivir en él.

El cambio climático es el resultado de un aumento de la concentración de gases de efecto invernadero procedentes en su mayor parte de fuentes antropogénicas, como la quema de combustibles fósiles, la agricultura y la deforestación.

¿QUÉ RELACIÓN TIENE EL CAMBIO CLIMÁTICO CON EL CICLO DEL CARBONO Y CON LOS BOSQUES?

El carbono puede adoptar diferentes formas y encontrarse en distintos lugares, lo que incluye organismos vivos (como los árboles y otras plantas), combustibles fósiles (carbón mineral, petróleo y gas) y el dióxido de carbono atmosférico. La cantidad absoluta retenida en esos diferentes lugares en un momento dado se denomina “reserva”, y las variaciones que experimentan estas reservas se llaman “flujos”. El carbono fluye entre las distintas reservas a través de distintos procesos que se conocen conjuntamente con el nombre de “ciclo del carbono”. Los flujos incluyen procesos naturales como el crecimiento de las plantas o la respiración, así como intervenciones humanas como la quema de combustibles fósiles y la destrucción de los bosques. La figura 1.6 ilustra el ciclo global del carbono, con sus reservas y flujos, que se muestran de dos maneras:

- en sus niveles anteriores a la intensificación de la intervención humana (aproximadamente antes de 1750; cifras y flechas negras);
- en la variación que experimentaron a partir del aumento de intervención humana derivado de la revolución industrial (cifras y flechas rojas).

En términos generales, los flujos “históricos” se encontraban en equilibrio. La cantidad que entraba y salía de cada reserva era aproximadamente igual. Las acciones humanas, como la quema de combustibles fósiles, la producción de cemento y el cambio de uso de la tierra están creando un desequilibrio a través del incremento de las emisiones. No obstante, estos flujos más intensos procedentes de las “fuentes” (reservas que emiten carbono (C) a la atmósfera) se ven compensados en parte por los flujos más intensos procedentes de la atmósfera hacia los “sumideros” (procesos o mecanismos que eliminan dióxido de carbono de la atmósfera), en particular los oceánicos y terrestres (esta cuestión se abordará más adelante).

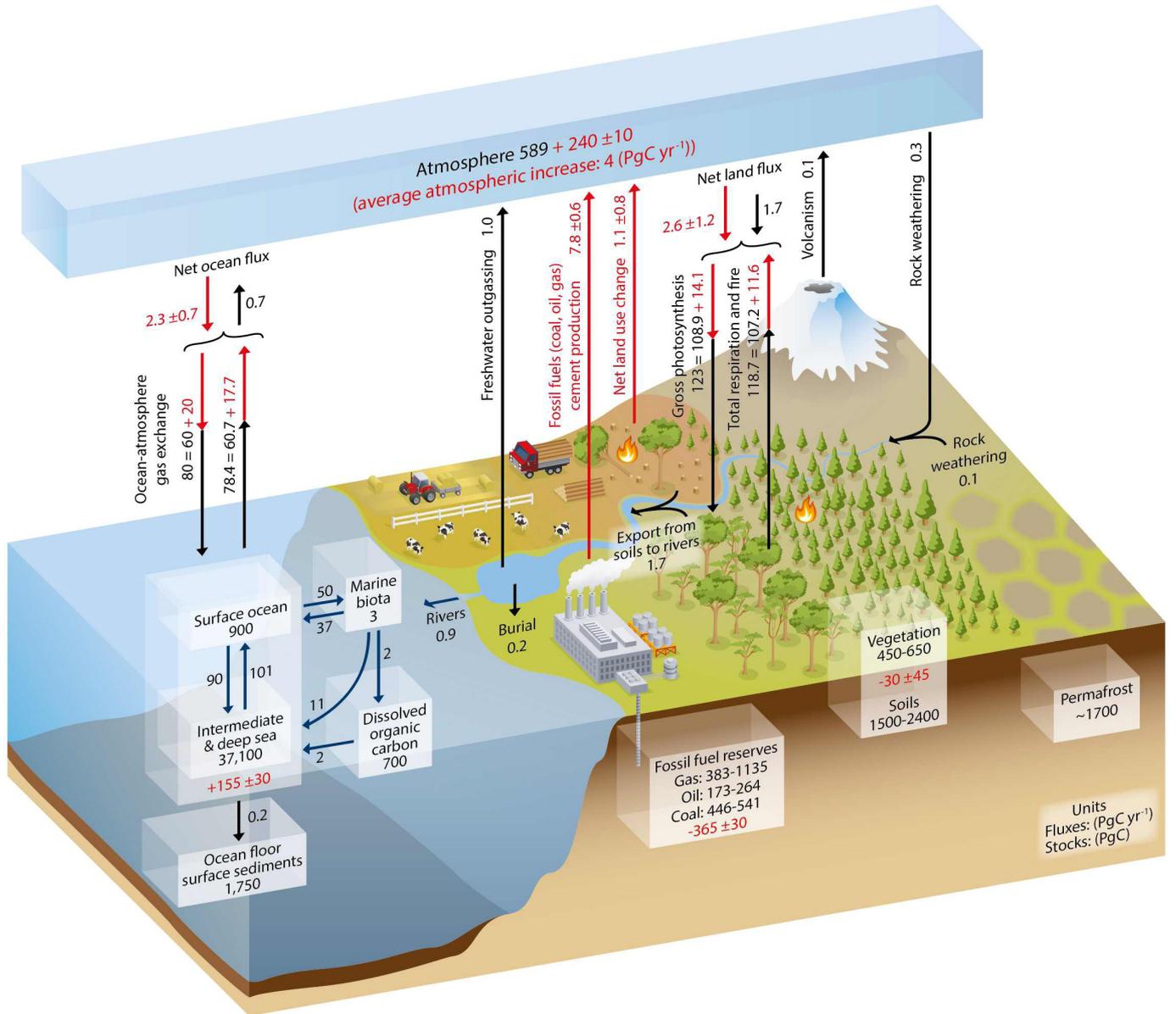


Figura 1.6 CICLO GLOBAL DEL CARBONO EN LA DÉCADA DE 1990 - Fuente: IPCC, 2015

GLOSSAIRE DE LA FIGURE 1.6

- Atmosphere = Atmósfera
- average atmospheric increase = incremento promedio atmosférico
- Net ocean flux = Flujo neto del océano
- Net land flux = Flujo neto terrestre
- Ocean-atmosphere gas exchange = Intercambio de gases océano-atmósfera
- Freshwater outgassing = Paso hacia afuera de agua dulce
- Fossil fuels (coal, oil, gas) cement production = Combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas) producción de cemento
- Net land use change = Cambio neto de uso de la tierra
- Gross photosynthesis = Fotosíntesis bruta
- Total respiration and fire = Respiración total y fuego
- Volcanism = Vulcanismo
- Rock weathering = Erosión de las rocas
- Vegetation = Vegetación
- Soils = Suelos
- Fossil fuel reserves, Gas, Oil, Coal = Reservas de combustible fósil, Gas, Petróleo, Carbón
- Marine biota = Biota marina
- Dissolved organic carbon = Carbono orgánico disuelto
- Surface ocean = Superficie del océano
- Intermediate & deep sea = Mar inmediato y mar profundo
- Ocean floor surface sediments = Sedimentos de la superficie del suelo oceánico
- Permafrost = Permafrost
- Units = Unidades

El ciclo del carbono significa que la vegetación (incluidos los bosques), los suelos, los océanos y la atmósfera están conectados. Es importante tener en cuenta el papel que desempeña la vegetación (y los cambios que experimenta la cobertura vegetal) en el control de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y, por tanto, en el cambio climático. En términos generales, las evaluaciones más recientes del IPCC estiman que las emisiones netas de CO₂ de origen antropogénico derivadas de un cambio en el uso de la tierra representan en torno a un 10% de las emisiones antropogénicas totales (véase el documento “Contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”²).

² <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>

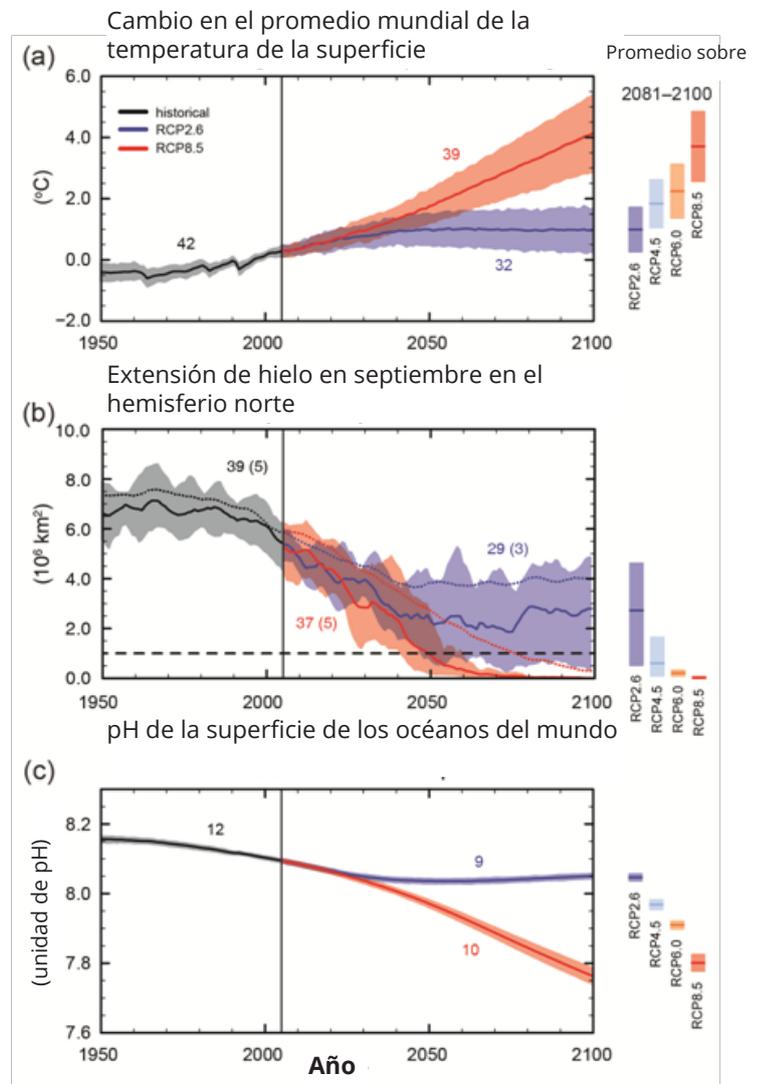
FUTUROS CAMBIOS PREVISTOS

No cabe duda de que el cambio climático es una realidad y de que tiene su origen en la actividad humana, que provoca una intensificación del efecto invernadero mediante el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se han elaborado diversos escenarios con el fin de tratar de ilustrar cómo podría ser el clima futuro. La comunidad científica ha elaborado una serie de itinerarios de concentración representativa (RCP, por sus siglas en inglés), que consisten en proyecciones basadas en escenarios de emisiones hasta el año 2100. Estas proyecciones se basan en escenarios que describen varias formas en que las emisiones podrían fluctuar en el futuro. El RCP 8.5 presenta un crecimiento continuo de las emisiones; el RCP 6 y el RCP 4.5 presentan situaciones intermedias, y el RCP 2.6 presenta una proyección basada en un escenario que contempla fuertes descensos de las emisiones. Estas proyecciones resultan útiles para tomar decisiones bien informadas en relación con el clima futuro. La figura 1.7 muestra las proyecciones referentes a la variación de la temperatura.

En la figura 1.7 se aprecia que, a menos que se adopten medidas firmes dirigidas a reducir las emisiones, el clima sufrirá cambios drásticos que afectarán de forma muy intensa al medio ambiente.

Los actuales acuerdos internacionales han establecido el objetivo de que el aumento de la temperatura media mundial no debería superar en más de 2°C el nivel anterior a la era industrial. La relación que existe entre las emisiones producidas a partir de la década de 1850 y los incrementos de temperatura implica que es necesario establecer un límite máximo para las emisiones acumuladas (el nivel que corresponde a dicho incremento de temperatura de 2°C). Si las emisiones continuaran en sus niveles actuales, la "cuota" presupuestaria restante se agotaría en un plazo de unos 30 años.

En otras palabras: a menos que se adopten con urgencia medidas de mitigación decididas, el límite del aumento de temperatura de 2°C se sobrepasará rápidamente y ello dará lugar a una incertidumbre mucho mayor con respecto al clima futuro.



■ Figura 1.7 SERIES TEMPORALES SIMULADAS DE 1950 A 2100 - Fuente: IPCC, 2013



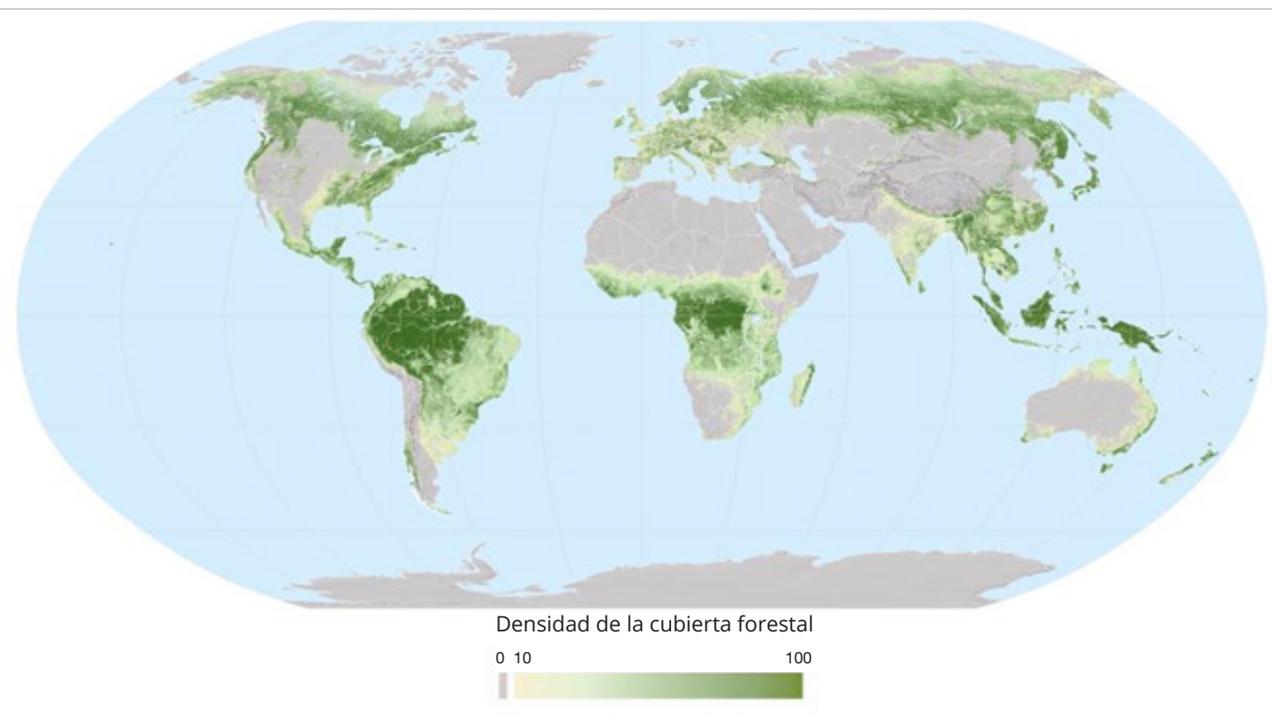
PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué significan las siglas RCP? ¿Por qué son tan importantes los RCP?

IMPORTANCIA DE LOS BOSQUES Y DE LAS RESERVAS DE CARBONO QUE CONTIENEN

A escala mundial, los bosques cubren aproximadamente 4.000 millones de hectáreas, lo que equivale al 31% de la superficie terrestre del planeta (en la era preindustrial, la superficie forestal ascendía a 5.900 millones de hectáreas). La mayoría de los bosques se encuentran en los trópicos y en extensas áreas del hemisferio norte, en Canadá, los Estados Unidos de América, Europa, Siberia y China (figura 1.8).

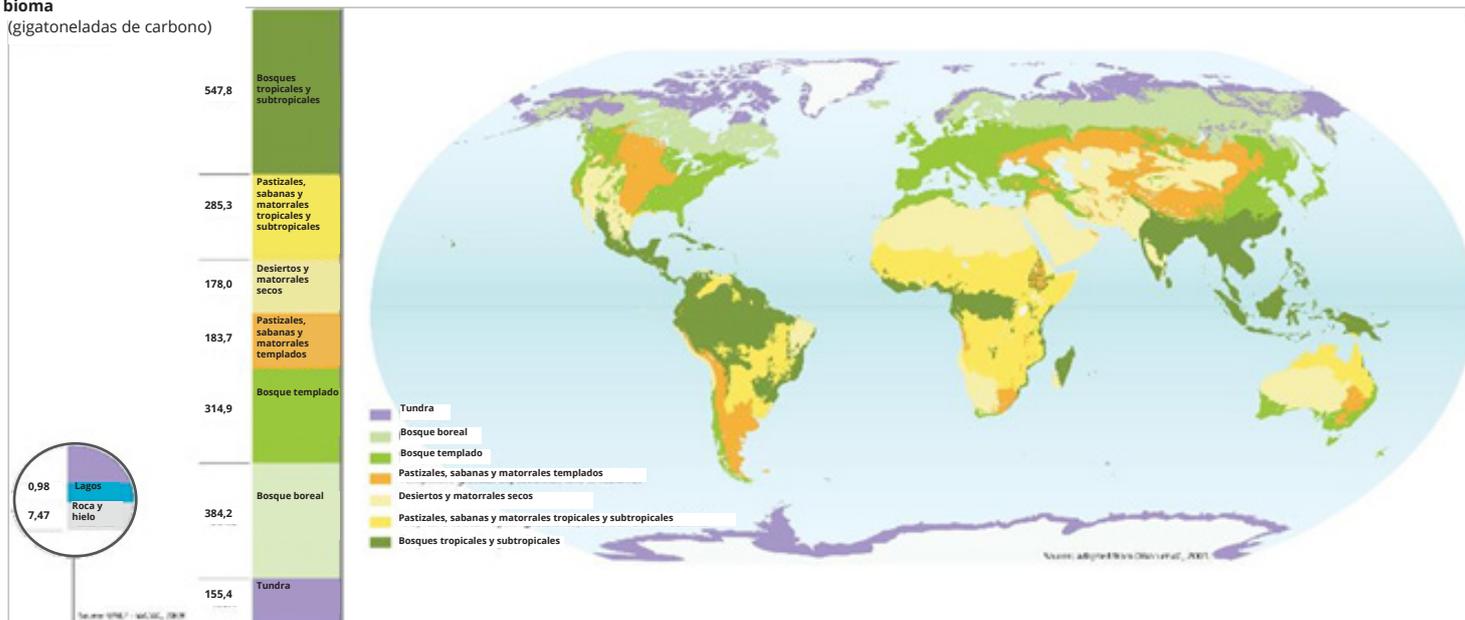
Como puede observarse en la figura 1.8, los diferentes biomas forestales (y de otro tipo) contienen cantidades variables de carbono. A nivel mundial, las selvas tropicales contienen la mayor reserva de carbono (547,8 millones de toneladas en selvas tropicales y subtropicales). También existen diferencias dentro de las propias zonas tropicales; los manglares y los bosques pantanosos contienen unos niveles particularmente elevados de biomasa³ en sus suelos y su cobertura vegetal.



■ Figura 1.8 CUBIERTA FORESTAL EN 2010 - Fuente: FAO 2010

³ La biomasa es la masa total de organismos vivos en un área o un volumen determinados; el material vegetal muerto puede incluirse como biomasa muerta. La cantidad de carbono contenida en la biomasa varía ligeramente según el tipo de vegetación del que se trate; no obstante, por término medio, una tonelada de biomasa equivale a media tonelada de carbono.

Carbono almacenado por el bioma
 (gigatoneladas de carbono)



■ **Figura 1.9 ALMACENAMIENTO DE CARBONO POR ECOSISTEMA**

- Fuente: Kapos, V., Ravilious, C., Leng, C., Bertzky, M., Osti, M., Clements, T., Dickson, B. (2010)

PARA LA REFLEXIÓN



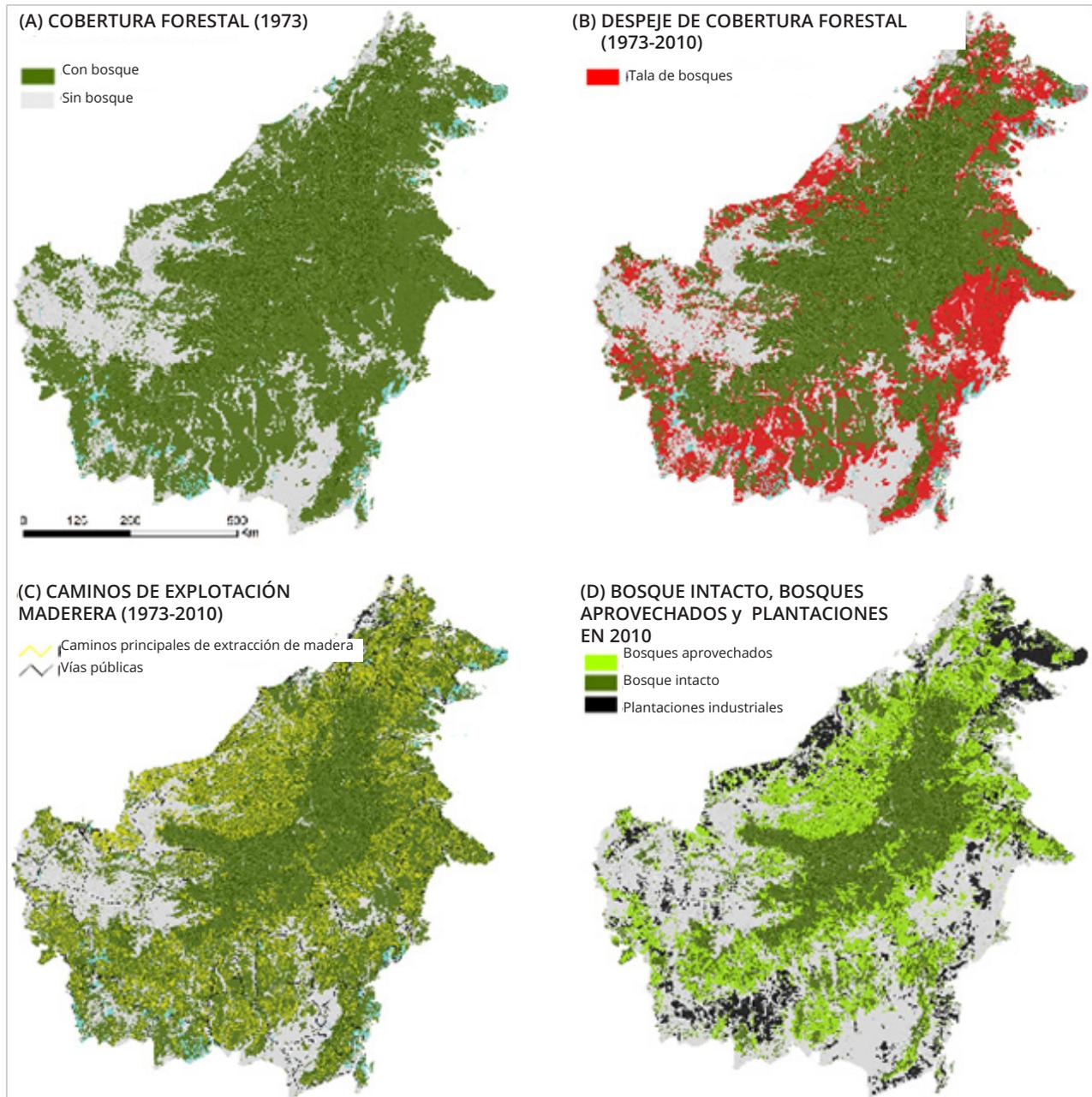
Teniendo en cuenta los distintos tipos de ecosistemas que se describen en la figura 1.9, ¿cuáles de ellos están presentes en su país?

¿Qué cantidad de superficie forestal contiene y dónde está situada? ¿Hay distintos tipos de hábitats forestales (por ejemplo, manglares, bosques pantanosos....)?

EMISIONES PROCEDENTES DE LAS RESERVAS DE CARBONO FORESTALES

Dado que los bosques contienen grandes cantidades de carbono, su degradación o conversión en otro tipo de cubierta terrestre provoca la liberación de parte del carbono almacenado en ellos. La degradación forestal se define como el efecto negativo que sufren los bosques como consecuencia de las actividades humanas, que provocan la eliminación y la pérdida parciales de la función del ecosistema, pero sin llegar a destruir por completo la cubierta forestal. Un ejemplo son los daños que ocasiona la tala selectiva. El nivel de emisiones depende de la cantidad de carbono almacenado en el bosque, de la medida en que la cobertura vegetal y la estructura del suelo estén dañadas o destruidas y de lo que ocurra posteriormente con la tierra. Las emisiones serán muy elevadas en el caso de que la vegetación quede destruida por completo y a continuación se queme la zona, como sucede en el caso de la agricultura de corta y quema en algunas partes del mundo en desarrollo.

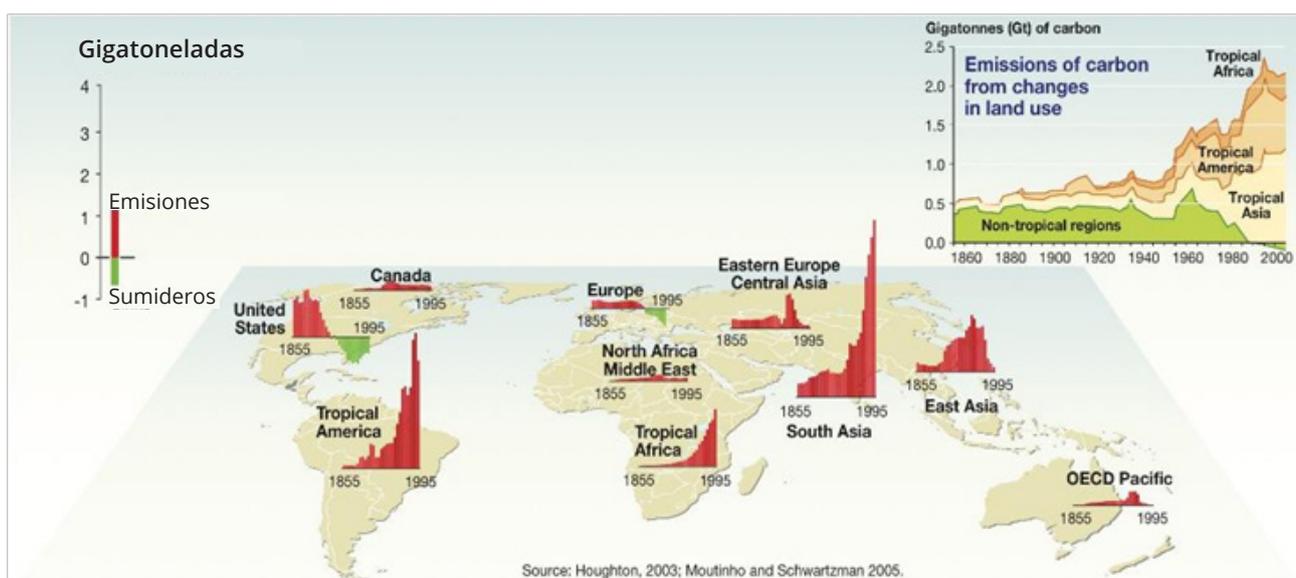
En determinadas regiones, el grado de destrucción de los bosques es muy alto. Por ejemplo, un estudio publicado recientemente sobre la deforestación en Borneo muestra que la cubierta forestal de Borneo, que en el pasado era muy extensa (75,7%), se ha reducido en un tercio (figura 1.10).



■ Figura 1.10 EVOLUCIÓN DE LA CUBIERTA FORESTAL EN LA ISLA DE BORNEO
 - Fuente: Gaveau et al., 2014

Históricamente, la deforestación se producía fundamentalmente en los Estados Unidos de América, Europa y Europa Oriental. En la actualidad, las mayores tasas de deforestación se observan en las regiones que albergan selvas tropicales. La figura 1.11 muestra que los EE. UU. y Europa han invertido la tendencia y actualmente su cubierta forestal está aumentando. Esto pone de manifiesto una cuestión muy importante: a pesar de que la destrucción de los bosques provoca la liberación de dióxido de carbono, su recuperación puede actuar a modo de sumidero para el carbono atmosférico. Como se ha mencionado anteriormente, la contribución neta del cambio del uso de la tierra a las emisiones globales se sitúa en torno al 10% (0,9 PgC/año). Esta contribución se calcula combinando las emisiones debidas a la deforestación y la remoción del CO₂ debido a la recuperación de los bosques. Las emisiones brutas procedentes de la deforestación y la degradación son superiores a las emisiones netas (en torno a 2,8 ± 0.5 PgC/año en la década de 2000, según la Contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013⁴) como consecuencia del significativo crecimiento que compensa las emisiones brutas.

Las causas de la deforestación y de la degradación forestal son variadas, y se analizan con mayor profundidad en el **Módulo 3: Factores impulsores de la degradación forestal y la deforestación.**



■ Figura 1.11 EQUILIBRIO HISTÓRICO DEL CARBONO FORESTAL EN EL PERÍODO 1855-1995 - Fuente: GRID-Arendall, 2015

PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué es tan importante entender el vínculo que existe entre la deforestación y la degradación forestal para abordar las cuestiones relacionadas con el cambio climático?

4 <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>



EJERCICIO 1

Una cada término con la definición correcta:

Degradación forestal



Deforestación



POTENCIAL DE ALMACENAMIENTO DE CARBONO DE LOS BOSQUES

Los bosques no son solo fuentes potenciales de emisiones de carbono a la atmósfera; también pueden actuar como sumideros de carbono, removiendo y almacenando carbono cuando crecen y luego cuando al morir se incorporan al suelo como carbono terrestre.

Más de 2.000 millones de hectáreas en todo el mundo pueden ofrecer algún tipo de oportunidad para la recuperación. En las zonas que quedaron deforestadas pero que en la actualidad no están densamente pobladas o cultivadas, puede ser posible llevar a cabo algún tipo de labor de recuperación, desde la reforestación completa de la cubierta de dosel cerrado hasta una recuperación de tipo mosaico, que incluya la recuperación de áreas forestales intercaladas con tierras destinadas a otros usos, como la agrosilvicultura, la agricultura a pequeña escala o los asentamientos humanos. Este tipo de recuperación permite capturar carbono; el nivel de la captura dependerá del grado de recuperación de la biomasa vegetal y de carbono del suelo. La figura 1.12 ilustra este potencial.



■ **Figura 1.12 OPORTUNIDADES PARA LA RECUPERACIÓN FORESTAL Y PAISAJÍSTICA**
 - Fuente: WRI, 2015

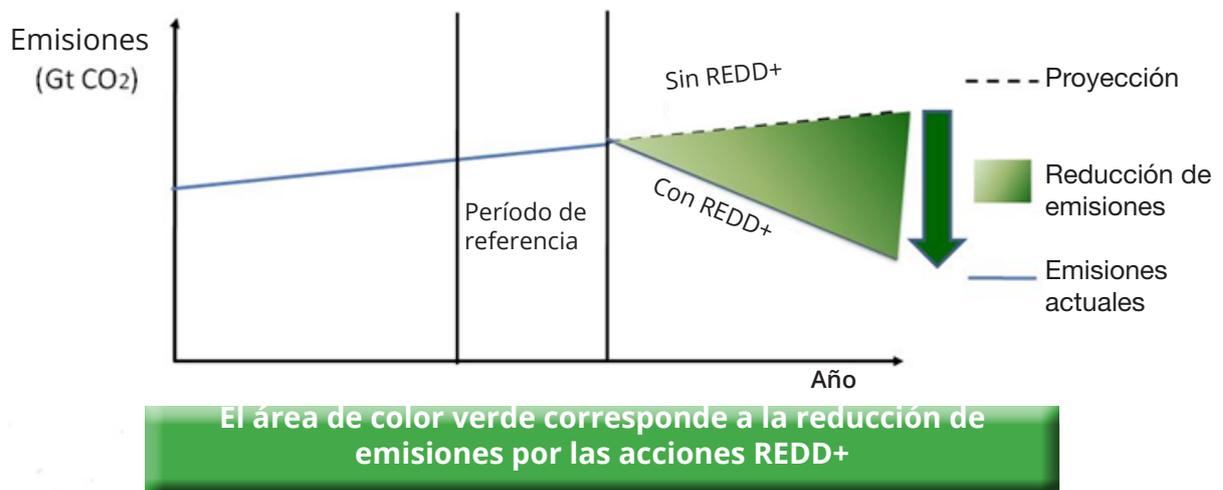
Los incrementos observados de dióxido de carbono atmosférico son menores de lo que cabría esperar si solamente se consideraran las emisiones de origen antropogénico, debido a la acción combinada de los sumideros naturales (terrestres y oceánicos) de dióxido de carbono, que eliminaron en promedio un 55% de las emisiones antropogénicas totales cada año durante el período 1958-2011 (IPCC 2013, Contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). El mayor almacenamiento de carbono en los ecosistemas terrestres no afectados por el cambio del uso de la tierra está provocado en parte por una fotosíntesis más intensa en los niveles superiores de dióxido de carbono. Esto significa que los bosques intactos están ayudando a amortiguar las emisiones de dióxido de carbono antropogénicas.

LOS BOSQUES Y LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Los vínculos que existen entre los bosques y el ciclo del carbono implican que las acciones que afectan a los bosques pueden influir en mayor medida a las emisiones de efecto invernadero y, por tanto, en el cambio climático. La cantidad total de dióxido de carbono presente en la atmósfera puede disminuir mediante la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal. La conservación de los bosques puede proteger la función que desempeñan en el sumidero de carbono terrestre, y la recuperación de los bosques puede incrementar el secuestro de carbono por parte de los bosques, disminuyendo de ese modo los niveles globales de dióxido de carbono en la atmósfera.

Reconociendo la contribución potencial de los bosques a la mitigación del cambio climático, la CMNUCC ha desarrollado REDD+ definida como la “Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”. El Módulo 2 presenta las bases de REDD+ y de la CMNUCC.

REDD+ constituye una vía muy importante para reducir las emisiones totales de GEI y, de ese modo, mitigar el cambio climático, tal como muestra la figura 1.13.



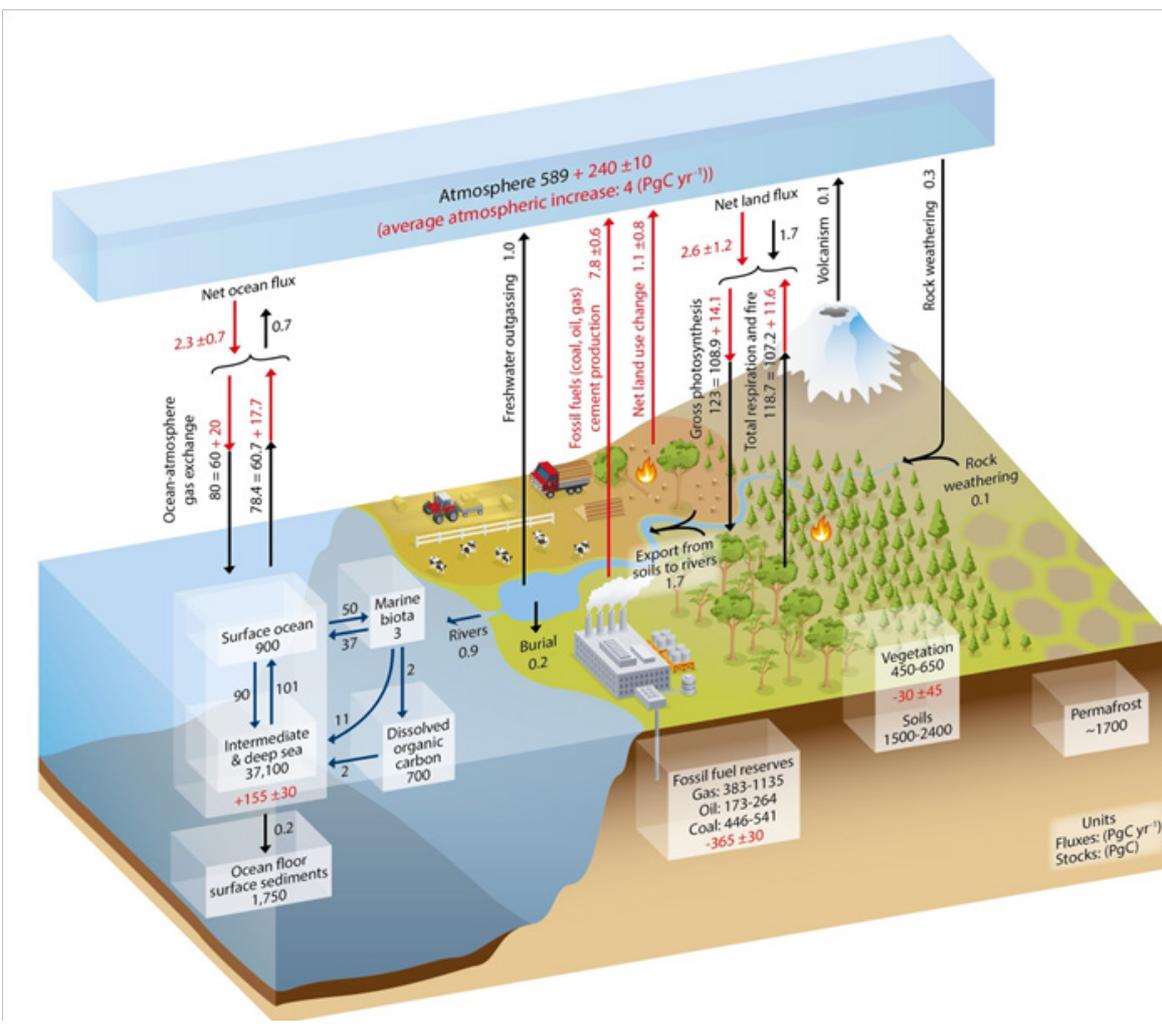
■ Figura 1.13 REDD = REDUCCIÓN DE EMISIONES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL - Fuente: Programa ONU-REDD

EJERCICIO 2

A continuación se muestra la estimación reciente del IPCC sobre los flujos del ciclo del carbono, expresados en petagramos de carbono por año (1 petagramo = 1 gigatonelada de carbono por año).

Enumere las cifras que aparecen en la ilustración asociadas a los flujos siguientes antropogénicos (rojos):

- Atmósfera
- Océano neto
- Cambio neto del uso de la tierra
- Combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas), producción de cemento





MENSAJES CLAVE

- El ciclo del carbono significa que la vegetación (incluidos los bosques), los suelos, los océanos y la atmósfera están conectados. Es importante tener en cuenta el papel que desempeña la vegetación (y los cambios que experimenta la cobertura vegetal) en el control de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y, por tanto, en el cambio climático.
- Dado que los bosques contienen grandes cantidades de carbono almacenado, su degradación o conversión en otro tipo de cobertura terrestre provoca la liberación de parte del carbono almacenado en ellos, y a la inversa: la recuperación de los bosques puede actuar como sumidero para el carbono de la atmósfera.
- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha desarrollado un enfoque de políticas denominado “Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (REDD+), reconociendo la contribución que pueden realizar los bosques a la mitigación del cambio climático.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS



NOTAS

2

ENTENDER REDD+ Y LA CMNUCC

¿CUÁLES SON LOS FUNDAMENTOS DE REDD+ Y EL PROGRAMA ONU-REDD?



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Qué es REDD+ y cómo se está negociando a escala mundial
- La importancia de la implementación de REDD+ a escala nacional y los desafíos que planteav
- Iniciativas internacionales que respaldan la implementación de REDD+ a nivel nacional



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

2. ENTENDER REDD+ Y LA CMNUCC

INTRODUCCIÓN

En este módulo se presentan las bases de REDD+ y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

¿QUÉ ES REDD+?

Como se expuso en el **Módulo 1: Bosques y cambio climático**, el sector forestal ofrece un enorme potencial para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). REDD+ (Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo) pretende ofrecer a los países en desarrollo incentivos positivos para contribuir a la mitigación del cambio climático a través de una serie de actividades en los sectores forestal y de uso de la tierra. Si se amplía la dotación financiera para la implementación de REDD+, surgiría una oportunidad para invertir en alternativas bajas en carbono con miras hacia un desarrollo sostenible, gracias a ayudas adecuadas y predecibles otorgadas por los países desarrollados y el sector privado. No obstante, lo anterior no está garantizado todavía

La Conferencia de las Partes de la CMNUCC ha publicado periódicamente orientaciones sobre REDD+ desde 2007. Sustanciales decisiones relacionadas con REDD+ fueron las que se adoptaron en noviembre de 2013 en el marco de la 19ª Conferencia de las Partes, denominadas 'Marco de Varsovia para REDD+'. Junto con las decisiones anteriores de la Conferencia de las Partes, la CMNUCC ha establecido el proceso para que los países en desarrollo reciban pagos basados en los resultados por las acciones basadas en resultados que lleven a cabo en el marco de REDD+, algo que puede considerarse como el 'REDD+ rulebook'¹.

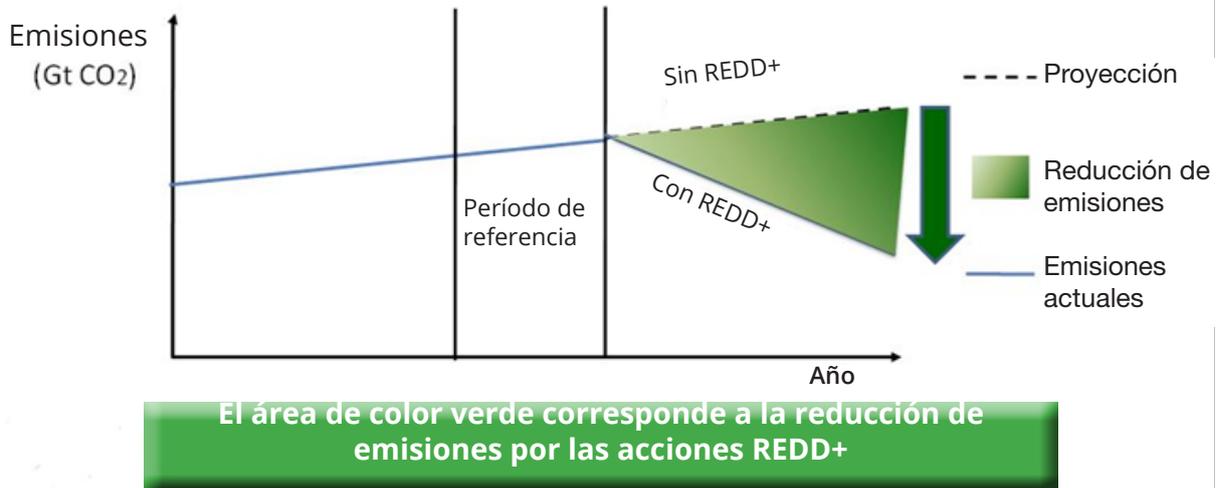
Antes de 2007, este concepto únicamente incluía la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal en países en desarrollo (de ahí las siglas REDD), pero a partir de dicho año se incorporaron otros elementos, representados por el signo más (+). Estos elementos adicionales son (véase el apartado 70 del Acuerdo de Cancún):

- Conservation of forest carbon stocks;
- Sustainable management of forests;
- Enhancement of forest carbon stocks.

El gráfico simplificado de la figura 2.1, REDD+ se basa en el principio de que a través de unas prácticas de gestión forestal más sostenibles se pueden lograr dos objetivos:

¹ Pese a que el término "REDD+ rulebook" se utiliza ampliamente en referencia al conjunto de decisiones adoptadas por la CMNUCC en relación con la iniciativa REDD+ y a que en el seno del Programa ONU-REDD existe un acuerdo común para utilizar este término, es importante señalar que las decisiones de la CMNUCC sobre la iniciativa REDD+ ofrecen margen para la interpretación y se caracterizan por su flexibilidad.

- reducir las emisiones de GEI que genera el sector forestal; y
- mejorar la capacidad de dicho sector para actuar a modo de sumidero de carbono, almacenando y mejorando este elemento en los cinco reservorios de carbono: la biomasa aérea, la biomasa subterránea, el carbono orgánico del suelo, la basura y la madera muerta.



■ Figura 2.1 REDD+ Y LAS EMISIONES DE GEI - Fuente: Programa ONU-REDD



EJERCICIO 3

RELLENE LOS ESPACIOS EN BLANCO UTILIZANDO LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:

..... es una iniciativa dirigida a crear valor
 para el carbono almacenado en los bosques; ofrece incentivos positivos a los
 para
 procedentes de las tierras forestales e invertir en alternativas
 con un apoyo adecuado y predecible de los países desarrollados.



REDD+ A ESCALA MUNDIAL

La idea de reconocer el valor económico, social y ambiental de los bosques plantea numerosas preguntas.

- ¿Cómo llevar a cabo dicho reconocimiento, y qué alternativas económicas existen para financiarlo?
- ¿Qué mecanismos deberían establecerse para proporcionar incentivos y canalizar los fondos?
- ¿Quién debería pagar?

LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)

Las cuestiones anteriores se han debatido y negociado (en un proceso que aún no ha finalizado) a nivel internacional en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Dicha Convención se adoptó con ocasión de la Cumbre de la Tierra de Río, en 1992, y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. En abril de 2015, la CMNUCC contaba con 196 Estados miembros, también llamados “Partes”. Cada año, las Partes se reúnen para seguir negociando diversos asuntos relacionados con el clima. Estas reuniones se conocen con el nombre de Conferencia de las Partes. Las decisiones de la Conferencia de las Partes llevan la signatura siguiente:

“Núm. de decisión/CP. Núm. de Conferencia de las Partes”

Por ejemplo, la decisión 1/CP.16 es la primera decisión adoptada en el marco de la 16ª Conferencia de las Partes.

El objetivo de la Convención es estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera en un nivel que impida las interferencias peligrosas de origen antropogénico con el sistema climático. A través de la CMNUCC se adoptó el Protocolo de Kioto, una extensión sustancial de la Convención, durante la 3ª Conferencia de las Partes celebrada en Kioto (Japón) en diciembre de 1997. Entre otras medidas, los Estados industrializados (denominados “países del anexo 1”) deben reducir o limitar sus emisiones en diversos sectores, que pueden incluir el forestal y el del uso de la tierra.

LOS BOSQUES Y LA CMNUCC

A mediados de la década de 2000 comenzó a prestarse atención al problema de las emisiones de carbono procedentes de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo. Sin embargo, la deforestación tropical quedó prácticamente excluida del alcance del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), que proporciona reducciones certificadas de las emisiones con las que se puede negociar en los esquemas de comercio de emisiones.

En el período 2005-2010 surgió la idea de establecer un mecanismo mundial para la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, y ganó impulso en las deliberaciones de la CMNUCC.

En la 11ª Conferencia de las Partes, celebrada en 2005, los gobiernos de Costa Rica y Papua Nueva Guinea presentaron una propuesta consistente en incluir la iniciativa de reducción de las emisiones procedentes de la deforestación (RED) en la agenda de negociaciones sobre el clima. Durante aquella Conferencia de las Partes también se alcanzó un acuerdo sobre las definiciones de determinados términos importantes (véase el recuadro 2.2). Dos años después, en el marco del Plan de Acción de Bali, la 13ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC inició formalmente las negociaciones para proporcionar incentivos y planteamientos normativos de cara a la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, así como para apoyar la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas de carbono de estos en los países en desarrollo (REDD+).

FORESTACIÓN

“... conversión, por actividad humana directa, de tierras que carecieron de bosque durante un período mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales.”

REFORESTACIÓN

“... conversión, por actividad humana directa, de tierras no forestales en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que están actualmente deforestados.”

DEFORESTACIÓN

“... conversión, por actividad humana directa, de tierras forestales en tierras no forestales.”

■ RECUADRO 2.2: DEFINICIONES ADOPTADAS DURANTE LA 11ª CONFERENCIA DE LAS PARTES

A través de una serie de exitosas rondas de negociaciones, la CMNUCC ha adoptado numerosas decisiones que han permitido estructurar la arquitectura de un posible mecanismo global REDD+. Un elevado número de países confirmaron su apoyo y prometieron aportar financiación para el establecimiento de dicho mecanismo como parte del Acuerdo de Copenhague de 2009.

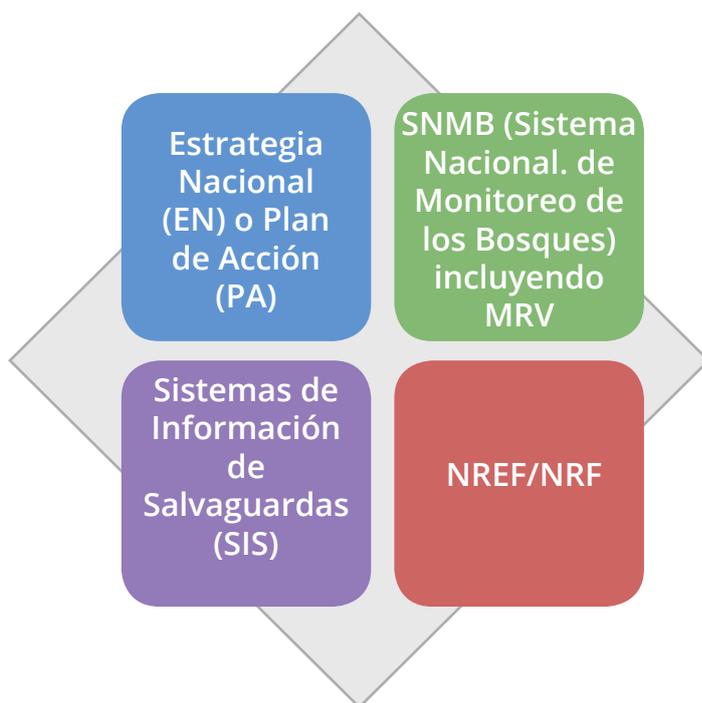
Además, la Conferencia de las Partes ha definido un conjunto de normas y ha proporcionado orientaciones metodológicas para la eventual operacionalización de REDD+ en el marco de los Acuerdos de Cancún de 2010, la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada de 2011, el Portal de Doha para el Clima creado en 2012 y el Marco de Varsovia para REDD+, establecido en 2013. En junio de 2015 concluyó la elaboración de las orientaciones metodológicas para REDD+, al alcanzarse un acuerdo sobre el envío de tres decisiones adicionales a la Conferencia de las Partes para su examen durante la reunión que tendrá lugar en París en diciembre de 2015.

La decisión 1/CP.16, adoptada durante la 16ª Conferencia de las Partes celebrada en Cancún, pide a los países que introduzcan los elementos siguientes de cara a la

implementación de REDD+ así como para acceder a los pagos o la financiación basados en los resultados. Cada uno de los elementos que se enumeran a continuación es objeto de un análisis detallado en un módulo específico:

- Estrategias nacionales o planes de acción: **Módulo 4;**
- Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques: **Módulo 5;** incluido la medición, reporte y verificación (MRV);
- Niveles de referencia (de emisiones) forestales: **Módulo 6;**
- Sistemas de información sobre salvaguardas: **Módulo 8.**

La figura 2.3 presenta los cuatro elementos así como las decisiones clave adoptadas en la Conferencia de las Partes en relación con ellos.



■ Figura 2.3 ELEMENTOS DECIDIDOS EN LA 16ª CONFERENCIA DE LAS PARTES DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

PARA LA REFLEXIÓN



¿Se ha debatido sobre REDD+ en su país como una cuestión de política nacional? ¿Cuándo? ¿Cuál fue el resultado?

RETOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS BOSQUES Y DEL USO DE LA TIERRA EN LAS NEGOCIACIONES RELACIONADAS CON EL CLIMA

En la integración de los bosques en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones relacionadas con el clima se han enfrentado a diversos retos.

Desafíos históricos

En principio, las políticas y medidas (expuestas en profundidad en el **Módulo 7: Políticas y medidas**) encaminadas a estabilizar los incrementos de la temperatura mundial deberían implementarse teniendo en cuenta la contribución histórica del país de que se trate a los niveles actuales de emisiones de GEI y su capacidad para adoptar medidas conducentes a su mitigación.

En respuesta a esto, el acuerdo inicial de la CMNUCC reconocía el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Como resultado de ello, los países desarrollados deberían “encabezar la lucha contra el cambio climático y sus efectos adversos”, pues ellos son los que históricamente más han contribuido a la acumulación de GEI en la atmósfera.

Jurisdicción

Hay quienes perciben REDD+ como una forma de imposición de las normas internacionales y evaluación de la pertinencia de las políticas y medidas adoptadas por los distintos países. Esto plantea una serie de cuestiones políticas polémicas en los países en desarrollo acerca de la soberanía nacional, el bienestar económico y el impacto local sobre los medios de subsistencia.

Idoneidad

La reducción y el control de las emisiones generadas por las actividades forestales y de uso de la tierra también han sido objeto de críticas por los escasos esfuerzos dirigidos a conseguir que el mundo abandone el modelo económico basado en los combustibles fósiles. En ocasiones ha existido la percepción de que esto retrasa o impide una acción de mitigación significativa, sobre todo en los países desarrollados.

ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL MARCO DE REDD+

En el contexto de la CMNUCC, se entiende que REDD+ engloba la reducción de la deforestación y la degradación forestal, la conservación y el incremento de las reservas de carbono de los bosques y la gestión sostenible de estos. Estas cinco actividades abarcan tres principios distintos en lo que respecta a la mitigación del cambio climático: la reducción de las emisiones, el aumento de los índices de captura y el mantenimiento de las reservas de carbono forestal existentes. A continuación se describen con más detalle las cinco actividades mencionadas.

1. Reducción de las emisiones procedentes de la deforestación

La mayoría de las definiciones establecen que la deforestación es la conversión permanente o duradera de tierra de uso forestal en tierra destinada a usos no forestales. En la decisión 16/CMP.1, la CMNUCC definió este fenómeno del siguiente modo: “... conversión, por actividad humana directa, de tierras forestales en tierras no forestales”. En efecto, esta definición implica una reducción de la cubierta vegetal, pasando de un nivel superior al umbral establecido en la definición del concepto de bosque a un nivel inferior a dicho umbral. De acuerdo con lo anterior, la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación es la ralentización o inversión de la conversión producida por la actividad humana directa, y da lugar a un incremento de la cobertura vegetal.

2. Reducción de las emisiones procedentes de la degradación forestal

Pérdida directa de reservas forestales de carbono por actividad humana directa, que no cumple los requisitos establecidos en la definición de deforestación. Para poner en práctica esta definición es necesario especificar los umbrales de pérdida de carbono y la superficie mínima afectada. En términos de variación de las reservas de carbono, la degradación representa, por tanto, una disminución antropogénica (por acción humana directa) de las reservas, de forma que el nivel de la cobertura vegetal siga superando el umbral de la definición del concepto de bosque y no se produzca un cambio en el uso de la tierra. En consecuencia, la reducción de las emisiones procedentes de la degradación forestal es la ralentización o inversión de las disminuciones de las reservas de carbono provocadas directamente por la actividad humana.

3. Conservación de las reservas forestales de carbono

La conservación de los bosques, sus reservorios de carbono y su capacidad para capturar y almacenar carbono. En general, la conservación se considera una actividad neutral desde el punto de vista de las emisiones, dado que preserva la situación existente. Por tanto, puede entenderse que contribuye activamente a mantener una reserva de carbono.

4. Gestión sostenible de los bosques

La gestión de las áreas forestales designadas para la producción de madera buscando el equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ecológicos y manteniendo o mejorando los reservorios de carbono. Una definición más restrictiva del concepto de gestión sostenible de los bosques se refiere a la equiparación de la tasa de extracción con la de incremento.

5. Incremento de las reservas forestales de carbono

La creación o mejora de los reservorios de carbono y su capacidad para capturar y almacenar carbono. Incluye actividades de gestión forestal como la recuperación de bosques existentes aunque degradados o el incremento de la cubierta forestal mediante la forestación y la reforestación de tierras anteriormente no clasificadas como forestales.

PARA LA REFLEXIÓN



¿Por qué cree que la tercera actividad (la conservación de las reservas forestales) no se consideró antes de Cancún?

IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE REDD+ A ESCALA NACIONAL

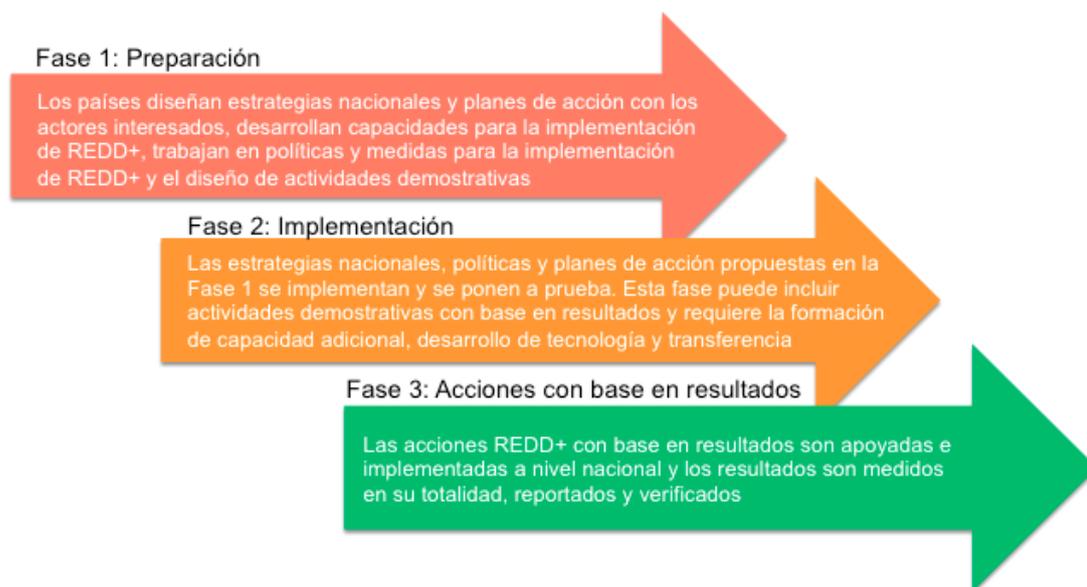
Pese a que las negociaciones sobre REDD+ se llevan a cabo a nivel mundial, las actividades que se llevarán a cabo en su marco serán de ámbito nacional, si bien de forma provisional pueden desarrollarse en el nivel sub-nacional. He aquí una breve explicación al respecto a cargo de Josep Garí, del Programa ONU-REDD.

“Para ser eficaz y tener un impacto duradero, REDD+ se diseñó originalmente como un mecanismo de alcance nacional, conectado con las políticas nacionales, con las medidas de implementación nacionales y con las inversiones público-privadas de vocación transformadora. Este alcance nacional potenciaría, lograría y demostraría el desarrollo sostenible, con unos resultados notables desde el punto de vista social y ambiental. El alcance nacional del mecanismo REDD+, por tanto, no es arbitrario, sino que sienta las bases para la integración, el impacto y la permanencia.

Por su parte, los proyectos locales relacionados con REDD+ siguen ofreciendo un medio tangible para poner a prueba las innovaciones y obtener resultados concretos. De hecho, en varios países se están llevando a cabo proyectos con diseños y tamaños muy variados al amparo de REDD+, como en Colombia, la República Democrática del Congo, Indonesia, Kenia y Tanzania. La fase de inversión para REDD+ acepta asimismo proyectos piloto –como intervenciones con un alcance geográfico modesto–. No obstante, la filosofía subyacente de REDD+ sigue siendo el logro de resultados a nivel nacional y el cumplimiento de los objetivos y criterios de la CMNUCC.”

Programa ONU-REDD. Josep Garí, “Pilot Projects versus National Policy in the REDD+ Arena”².

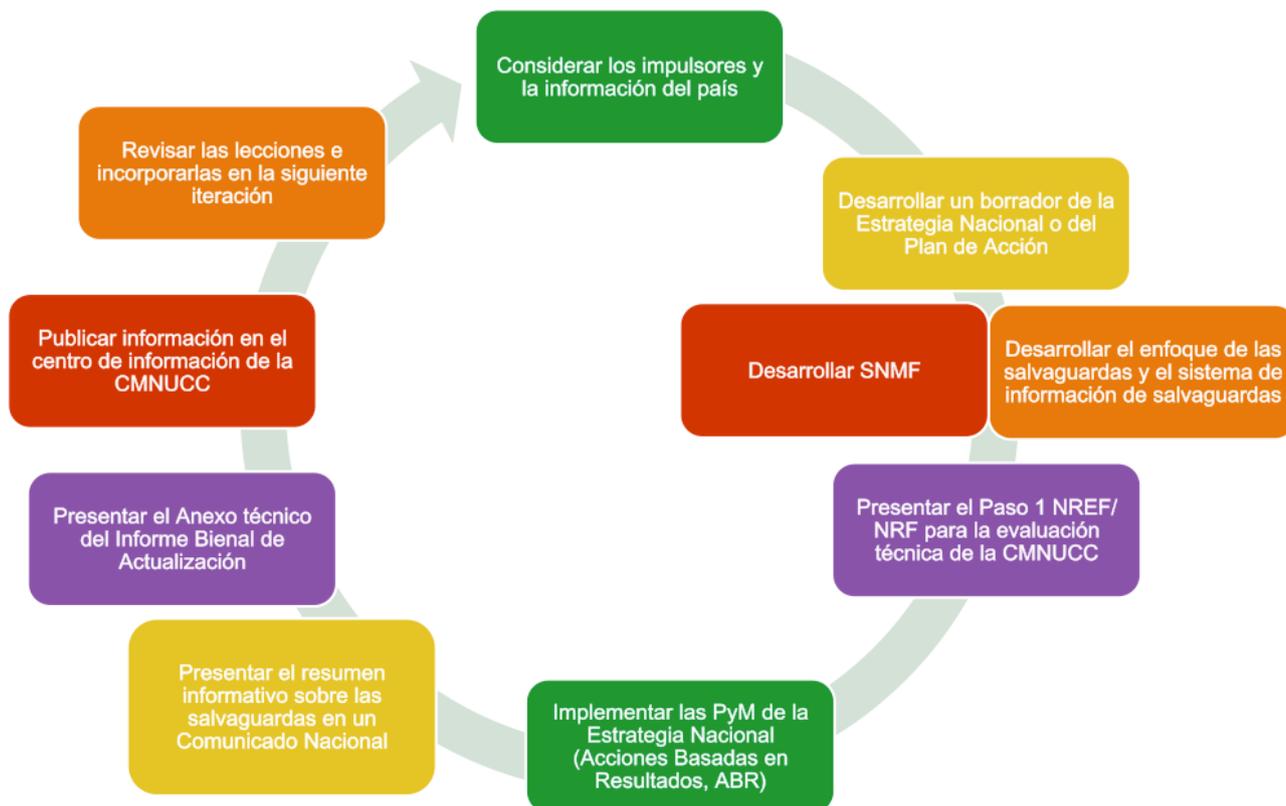
Dada la complejidad técnica y de procedimiento que implica la implementación de las actividades de REDD+, las Partes acordaron que esta se llevaría a cabo en tres fases: preparación, implementación y acciones basadas en los resultados. La figura 2.4 proporciona más detalles sobre cada etapa del proceso.



■ Figura 2.4 FASES DE IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

² <https://unredd.wordpress.com/2013/07/31/pilot-projects-versus-national-policy-in-the-redd-arena/>

Durante las negociaciones de la CMNUCC, los países llegaron a un acuerdo colectivo sobre la importancia de contar con un enfoque iterativo, flexible y de aprendizaje a través de la práctica con respecto a la implementación de REDD+. En la práctica, sin embargo, el marco teórico propuesto en la figura 2.4 adolece de una simplificación excesiva. En la actualidad existe consenso en torno al hecho de que las tres fases pueden superponerse y estar interrelacionadas. El proceso puede desglosarse en varias etapas que se solapan, como muestra la figura 2.5.



■ Figura 2.5 EL PROCESO ITERATIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+
 - Fuente: Programa ONU-REDD

En los módulos siguientes se exponen con mayor profundidad la mayoría de los elementos que aparecen en este diagrama:

- Módulo 3: Impulsores de la degradación forestal y la deforestación
- Módulo 4: Estrategias Nacionales o Planes de Acción
- Módulo 5: Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques
- Módulo 6: Niveles de referencia (de emisiones) forestales
- Módulo 7: Políticas y medidas
- Módulo 8: Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC

PARA LA REFLEXIÓN

¿Cómo interpretará su país la “flexibilidad de implementación”?

VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE REDD+ A ESCALA NACIONAL

Además de contribuir a la mitigación de las emisiones globales de GEI, la integración de las actividades de REDD+ a nivel nacional puede ofrecer varias ventajas:

- apoyo al diseño y la implementación de políticas y medidas en el sector forestal y en otros sectores con impacto en las iniciativas REDD+;
- pagos por reducción o eliminación de las emisiones por tonelada de carbono;
- reconocimiento internacional de los resultados de la mitigación;
- beneficios múltiples; conservación de la biodiversidad, alivio de la pobreza, catalización de una economía verde que integra diversos sectores (como el forestal, la agricultura, la energía o el sector financiero).

RETOS QUE PLANTEA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE REDD+ A ESCALA NACIONAL

Hay una serie de consideraciones de carácter técnico que han obstaculizado una actuación temprana contra la deforestación en los países en desarrollo:

- **Permanencia:** cómo garantizar que las actividades futuras no inviertan la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación.
- **Desplazamiento:** cómo asegurar que las medidas que se adopten no se vean anuladas por la intensificación de las actividades de deforestación en otros lugares.
- **Financiación:** necesidad de garantizar la disponibilidad de fuentes de financiación solventes y una implicación adecuada del sector privado.
- **Intereses contrapuestos:** existencia de intereses políticos y económicos poderosos que pueden favorecer la deforestación y la degradación forestal continuadas.
- **Mecanismos institucionales:** la implementación debe coordinarse entre los distintos niveles y organismos gubernamentales; por ejemplo, los ministerios de Medio Ambiente y Asuntos Forestales deberían coordinarse adecuadamente con los de Planificación y Finanzas.
- **Reparto de beneficios:** si se van a distribuir beneficios, será necesario encontrar el equilibrio entre la eficacia, la eficiencia y la equidad; deberán abordarse con rigor las cuestiones relacionadas con la inseguridad de la tenencia de tierras y las salvaguardas; y deberán establecerse instituciones transparentes.
- **Complejidad técnica:** desde el punto de vista técnico, puede resultar muy complicado medir las emisiones procedentes de los bosques y establecer niveles de referencia.

Reconociendo estos desafíos, la comunidad internacional ha tratado de proporcionar orientación para hacer frente a estas cuestiones. Una de las respuestas iba dirigida a definir las salvaguardas, que se exponen con mayor detalle en el **Módulo 8: Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC**. Además, se ha creado una serie de iniciativas multilaterales encaminadas a ayudar a los países a abordar los retos anteriores.

INICIATIVAS MULTILATERALES DE REDD+

Varias iniciativas multilaterales ayudan a los países a prepararse para REDD+ y para comenzar a implementar las políticas y medidas previstas en dicha iniciativa. En la sección siguiente se describen algunas de ellas, a saber:

- el Programa ONU-REDD;
- el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques;
- el Programa de Inversión en los Bosques;
- otras iniciativas.

EL PROGRAMA ONU-REDD (WWW.UN-REDD.ORG)

El **Programa ONU-REDD** se puso en marcha en 2008 y se apoya en la función de convocatoria y en la especialización técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El Programa ofrece tanto apoyo nacional directo como apoyo a acciones externas.

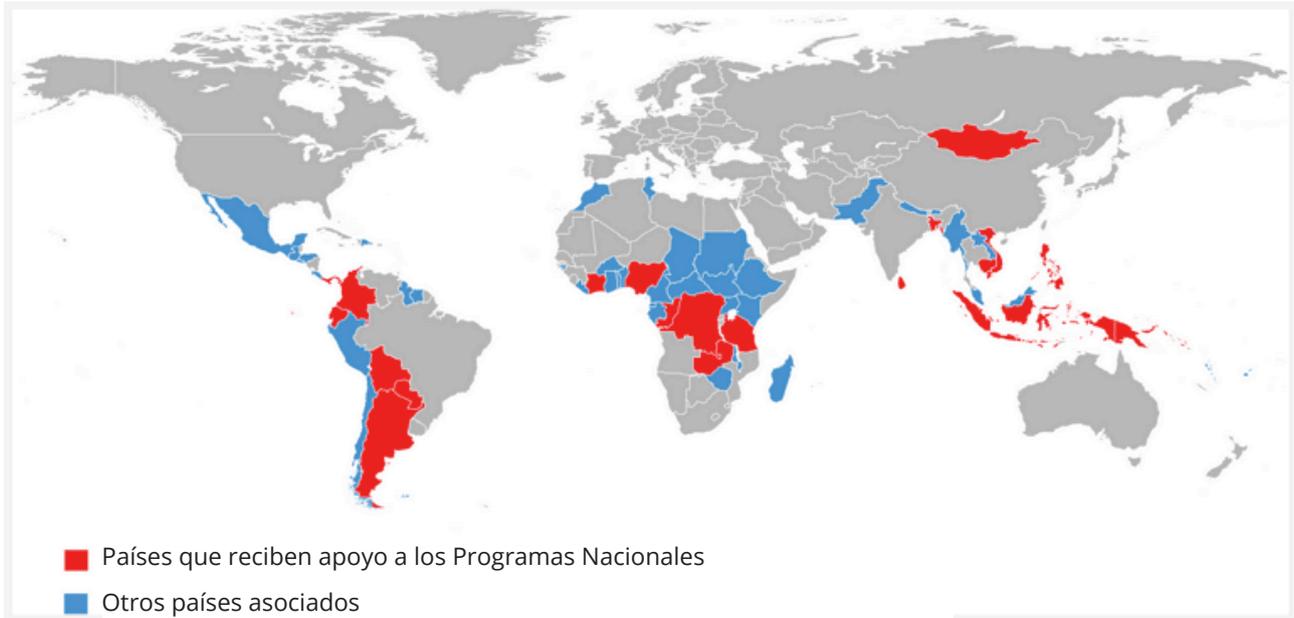
Ejemplos de apoyo nacional directo:

- apoyo integral de cara a la preparación para REDD+ a través de Programas Nacionales dirigidos a países asociados seleccionados con el fin de articular un enfoque nacional con respecto a la implementación de REDD+;
- apoyo específico y asistencia técnica a todos los países asociados sobre cuestiones como las salvaguardas; la distribución de beneficios; la medición, reporte y verificación; la gobernanza, etc.
- un planteamiento firmemente centrado en la apropiación y el liderazgo nacional y en el apoyo a amplios procesos de participación con los actores relevantes, incluidos los pueblos indígenas y la sociedad civil.

Ejemplos de apoyo a acciones nacionales

- Desarrollo de herramientas, metodologías y directrices;
- Intercambio de conocimientos y cooperación Sur-Sur;
- Creación de conciencia sobre REDD+ y apoyo a dicha iniciativa a escala nacional e internacional;
- Servicios de Secretariado.

La figura 2.6 presenta los 60 países asociados al Programa ONU-REDD en mayo de 2015.



■ Figura 2.6 PAÍSES ASOCIADOS AL PROGRAMA ONU-REDD. MAYO DE 2015
- Fuente: Programa ONU-REDD

FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES (FCPF) ([HTTPS://WWW.FORESTCARBONPARTNERSHIP.ORG/](https://www.forestcarbonpartnership.org/))

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) del Banco Mundial, creado en 2008, es una asociación mundial centrada en REDD+. El fondo de preparación del FCPF proporciona financiación a través del apoyo al fomento de la capacidad y la preparación para las actividades de REDD+.

Entre las actividades de preparación para REDD+ figuran las siguientes:

- la adopción de estrategias nacionales de REDD+;
- el desarrollo de niveles de emisiones de referencia;
- el diseño de sistemas de medición, reporte y verificación (MRV);
- el establecimiento de mecanismos nacionales de gestión de REDD+ (que incluyan salvaguardas medioambientales y sociales).

Además, el Fondo de Carbono del FCPF (que se encuentra en funcionamiento desde mayo de 2011) está diseñado para ensayar la fórmula de pagos basados en resultados por las reducciones de emisiones logradas a través de las actividades de REDD+.

El FCPF y el Programa ONU-REDD han desarrollado un modelo armonizado para los programas nacionales. La propuesta de preparación incluye una serie de condiciones, aborda las cuestiones habituales en materia de política y gobernanza y está sujeta a revisión y monitoreo.

PROGRAMA DE INVERSIÓN EN LOS BOSQUES ([HTTP://WWW.CLIMATEINVESTMENTFUNDS.ORG/CIF/NODE/5](http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5))

El Programa de Inversión en los Bosques respalda los esfuerzos de los países en desarrollo dirigidos a reducir las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal y a promover una gestión forestal sostenible así como el incremento de las reservas forestales de carbono. Este programa actúa con carácter piloto en los ocho países siguientes: Brasil, Burkina Faso, la República Democrática del Congo, Ghana, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, México y Perú.

El Programa destaca la importancia de la agenda REDD+, al establecer un vínculo entre las iniciativas pertinentes de mitigación y adaptación y proporcionar una motivación adicional para una participación y un diálogo amplios sobre la cuestión entre múltiples grupos de partes directamente interesadas. La financiación del Programa, que se canaliza a través de los bancos multilaterales de desarrollo en forma de subvenciones y créditos a tasas de interés cercanos a cero, va dirigida fundamentalmente a:

- promover iniciativas de mitigación en el sector forestal, incluida la protección de los servicios de los ecosistemas forestales;
- prestar apoyo fuera del sector forestal para reducir la presión a la que se ven sometidos los bosques;
- ayudar a los países a fortalecer la capacidad institucional, la gobernanza forestal y los conocimientos relacionados con este sector;
- integrar las consideraciones relativas a la resiliencia climática y contribuir a la conservación de la biodiversidad, la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales así como a la reducción de la pobreza a través de la mejora de los medios de vida en el ámbito rural.

Con el fin de ampliar su alcance más allá de los planes de inversión nacionales y de fomentar una mayor participación del sector privado, también se están adjudicando fondos en régimen competitivo a proyectos promovidos por el sector privado en países piloto. La convocatoria de propuestas de 2013 dio lugar a la aprobación de cuatro proyectos con una dotación presupuestaria total de 31,3 millones de dólares de los Estados Unidos en Brasil, Ghana y México.

OTRAS INICIATIVAS DE REDD+

<http://www.euflegt.efi.int/home/>

Unión Europea: aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT);

<http://www.euredd.efi.int/>

mecanismos REDD+;

<http://theredddesk.org/markets-standards/germanys-redd-early-movers-programme>

Alemania: Programa para pioneros de REDD+

<http://rmportal.net/library/content/fcmc>

USAID: Proyecto de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC).

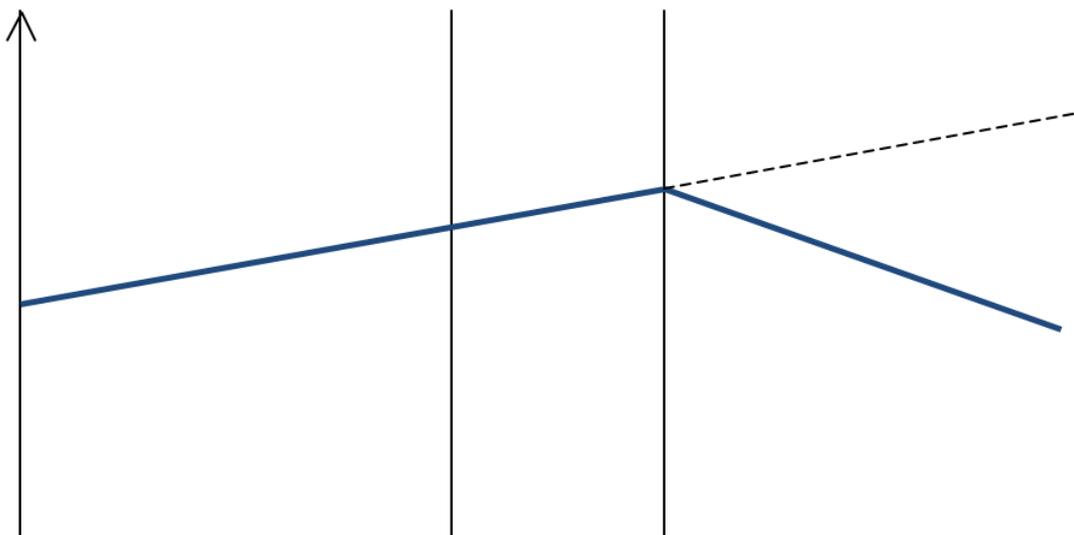


EJERCICIO 4

Observe el gráfico siguiente y etiquételo correctamente utilizando los términos siguientes:

- Emisiones
- Período de referencia
- Año
- Proyección
- Sin REDD
- Con REDD
- Emisiones reales

¿Qué representa el triángulo?
 Describa lo que muestra el gráfico.





MENSAJES CLAVE

- REDD+ (Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo) es una iniciativa innovadora cuyo objetivo es inclinar la balanza en favor de la gestión sostenible de los bosques.
- En el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se entiende que REDD+ engloba la reducción de la deforestación y la degradación forestal, la conservación y el incremento de las reservas de carbono de los bosques y la gestión sostenible de estos.
- Durante las negociaciones de la CMNUCC, los países llegaron a un acuerdo colectivo sobre la importancia de contar con un enfoque iterativo, flexible y de aprendizaje a través de la práctica con respecto a la implementación de REDD+.
- Varias iniciativas multilaterales ayudan a los países a prepararse para REDD+ y para comenzar a implementar las políticas y medidas previstas en dicha iniciativa.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS

3

IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

EN ESTA SECCIÓN SE PRESENTAN LOS PRINCIPALES IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL (A LOS QUE EN ADELANTE SE DENOMINARÁ “IDDF”) Y SE PROPONE UN MARCO PARA ANALIZARLOS.



LA SECCIÓN INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Los principales IDDF
- La importancia de analizar los IDDF
- Cómo analizar los IDDF



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

3. IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

¿QUÉ SON LOS IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL (IDDF)?

En el contexto de REDD+, los “impulsores” son acciones y procesos que provocan deforestación y degradación forestal. Es muy importante entender los principales IDDF por varios motivos, y resulta particularmente esencial para el desarrollo de estrategias y/o planes de acción nacionales de REDD+ y para la formulación de políticas y medidas.

Los impulsores se pueden dividir en:

- **Impulsores directos** (también llamados “causas inmediatas”): actividades humanas o acciones que tienen un impacto directo sobre la cubierta forestal y la pérdida de carbono;
- **Impulsores indirectos** (también conocidos como “causas subyacentes” o “motores”): interacciones complejas entre procesos fundamentales de naturaleza social, económica, política, cultural y tecnológica.

El cuadro 3.1 ofrece algunos ejemplos de IDDF.

DIRECTOS	INDIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Deforestación: agricultura de subsistencia (incluido el cultivo de bosques secundarios) y agricultura comercial a pequeña y gran escala, minería, desarrollo de infraestructuras y expansión urbana • Degradación forestal: extracción de madera (tanto legal como ilegal), incendios forestales, actividades ganaderas en los bosques, extracción de leña y producción de carbón vegetal 	<ul style="list-style-type: none"> • A escala internacional, por ejemplo, los mercados, los precios de los productos básicos o los intercambios • A escala nacional, el crecimiento demográfico, los mercados nacionales, las políticas nacionales, los incentivos fiscales y los subsidios, entre otros • En el plano local, el cambio de comportamiento de los hogares, por ejemplo • Numerosos planes de preparación para REDD+ identifican como impulsores indirectos esenciales la debilidad institucional y de la gobernanza, una pobre coordinación intersectorial, las deficiencias en la aplicación de la ley y la pobreza

■ Cuadro 3.1 Ejemplos de IDDF



PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué impulsores directos o indirectos cree que serían los más difíciles de abordar, ya sea en general o en su propio país? Elabore una lista.

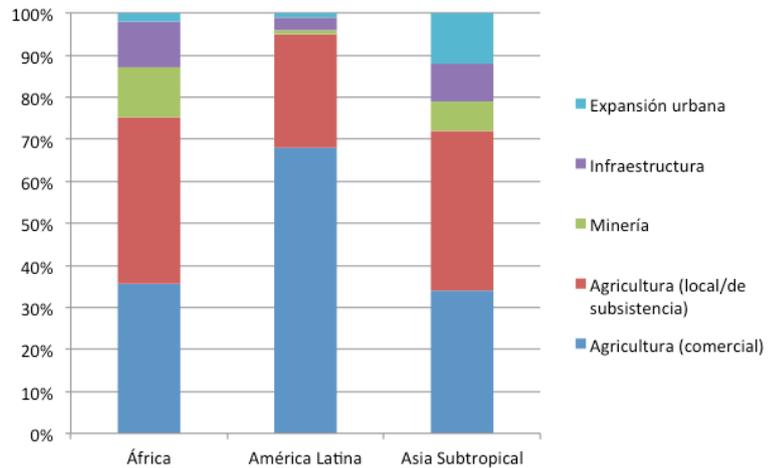
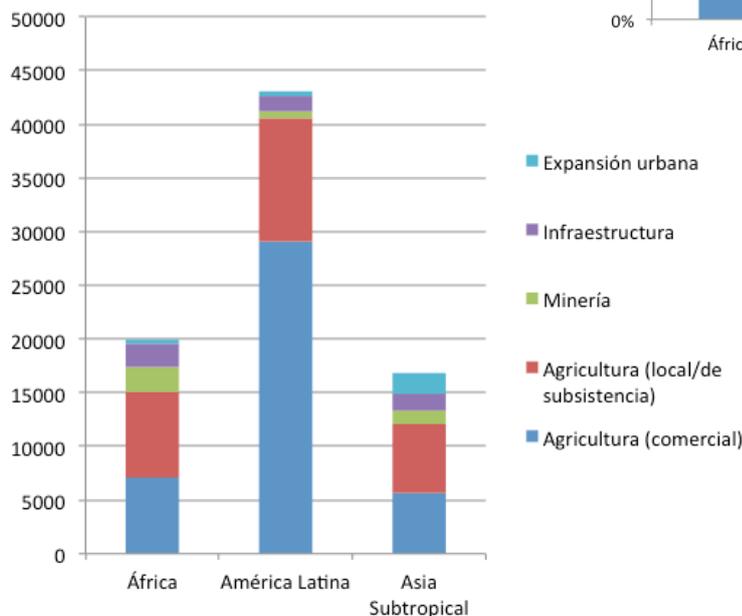
Piense en los impulsores directos o indirectos que ha habido en su país en el pasado. ¿Cuáles cree que seguirán siendo importantes en el futuro? ¿Piensa que surgirán otros nuevos? Elabore una lista.

IMPULSORES DISTINTOS PARA REGIONES DIVERSAS

Las figuras 3.2 y 3.3 presentan el impacto de los distintos impulsores sobre la deforestación en África, América Latina y el Asia (sub)tropical entre 2000 y 2010. La figura 3.2 muestra la importancia relativa de cada impulsor, mientras que la figura 3.3 ilustra el área de influencia de cada uno de ellos.

Como muestra el gráfico, se estima que la agricultura es la responsable del 80% de la deforestación a nivel mundial.

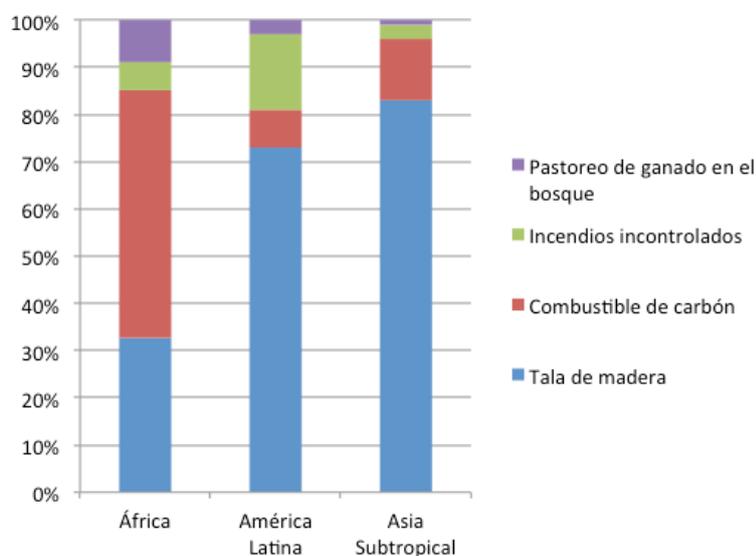
■ Figura 3.2 PESO DE CADA IMPULSOR EN LA DEFORESTACIÓN (2000-2010) - Fuente: Kissinger et al., 2012



La agricultura comercial a gran escala es el principal impulsor de la deforestación en América Latina, pues está detrás de dos terceras partes de la superficie deforestada; por su parte, en África y el Asia (sub)tropical, la agricultura comercial es la actividad que explica un tercio del área deforestada. La agricultura de subsistencia tiene una responsabilidad similar en todas las regiones en lo que respecta a la deforestación.

■ Figura 3.3 ÁREA TOTAL AFECTADA POR LOS DISTINTOS IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN (2000-2010) - Fuente: Kissinger et al., 2012

Los impulsores de la degradación forestal (que, como ya se ha explicado, es distinta de la deforestación) se reflejan de un modo semejante en la figura 3.4.



■ Figura 3.4 Peso de cada impulsor directo en la degradación forestal - Fuente: Kissinger et al., 2012

El gráfico de la figura 3.4 muestra claramente que en América Latina y Asia (sub) tropical, la extracción de madera con fines comerciales es la responsable de más del 70% de la degradación total, mientras que en África los impulsores más importantes son la recogida de leña y la producción de carbón vegetal.

Las políticas e incentivos fiscales son impulsores indirectos particularmente importantes para la conversión forestal. Estas medidas influyen en el comportamiento relacionado con el uso de la tierra en sectores (especialmente el agrícola) que invaden los bosques. Esto afecta en diferentes etapas las cadenas de suministro de productos básicos, que van desde el acceso a la tierra, a la producción, el procesamiento posterior y fabricación así como también afecta la demanda a escala nacional e internacional, con la intervención en los precios de mercado o exigencias en el uso de combustibles fósiles mezclado con biocombustibles¹, con objeto de estimular la producción de biocombustibles a partir de aceite de palma, caña de azúcar y soja, lo que puede tener un efecto significativo a nivel mundial. El informe *New Climate Economy Report*² correspondiente a 2014 señala que muchos países subvencionan insumos clave para el sector agrícola, como el agua para riego o los fertilizantes, con el propósito de impulsar la productividad, y que las pruebas disponibles sugieren que muchas de estas subvenciones pueden dar lugar a un derroche de recursos financieros y provocar daños medioambientales.

La figura 3.5 proporciona una lista de tipos de incentivos fiscales así como una serie de ejemplos que demuestran la complejidad de este tema.

1 Puede obtenerse más información sobre los requisitos de mezcla de combustibles (incluidas actualizaciones sobre los requisitos por países) en la dirección siguiente: <http://globalrfa.org/biofuels-map/>. Téngase en cuenta que los requisitos reflejados son los actuales, no los incrementos porcentuales producidos a lo largo del tiempo.
 2 <http://newclimateeconomy.report/>

TIPO	EJEMPLO
Subvenciones y otros pagos directos	Transferencias a empresas o productores para sufragar determinados costos, pagos o cupones a los consumidores, lo que les permite financiar una parte de los costos
<i>Ejemplo: subvenciones para la compra de aceite para cocinar, tierras subvencionadas, subvenciones para la compra de fertilizantes u otros insumos (materiales de plantación, herbicidas), subvenciones para el desarrollo rural</i>	
Incentivos fiscales	Exenciones fiscales, créditos o aplazamientos
<i>Ejemplo: deducciones en el impuesto sobre la renta, amortización acelerada, provisiones por traslado de pérdidas, exenciones en el impuesto sobre el valor agregado, incentivos a la importación de biocombustibles y exención de derechos de timbre, exenciones tributarias</i>	
Subsidios en especie	Prestaciones no monetarias que confieren un beneficio al destinatario
<i>Ejemplo: acceso y concesión de permisos sobre la tierra racionalizados o con preferencia, investigación financiada con fondos públicos que ofrece beneficios a privados, corrupción</i>	
Subvenciones cruzadas	Discriminación en los precios o transferencias de mercado dentro del alcance de una unidad
<i>Ejemplo: uso de la electricidad y del riego dentro de un servicio público</i>	
Créditos subvencionados y avales públicos	Préstamos a un tipo de interés inferior al de mercado, avales para préstamos y para hacer frente al riesgo de endeudamiento, incentivos para promover la inversión extranjera
<i>Ejemplo: compensación de pérdidas, tipos de interés preferentes</i>	
Subsidios híbridos	Instrumentos que utilizan el sistema fiscal para reducir los costos de la inversión privada
<i>Ejemplo: bonos libres de impuestos, financiamiento incremental fiscal (TIF por su sigla en inglés)</i>	
Subsidios derivados	Subsidios dirigidos a corregir las distorsiones provocadas por otros subsidios en un punto anterior de la cadena, como el aumento de los precios de los insumos para los fabricantes o consumidores situados en un punto posterior de esta
<i>Ejemplo: ayudas compensatorias, subsidios sectoriales</i>	
Adquisiciones	Compras públicas en condiciones preferentes, mecanismos especiales de financiación
<i>Ejemplo: compromisos en el ámbito de las adquisiciones del sector público, tratando de apoyar a los productores nacionales</i>	
Apoyo a los precios de mercado (en el país productor)	Pago del déficit o apoyo artificial a los precios para sufragar la diferencia entre el precio objetivo de un bien y su precio de mercado real
<i>Ejemplo: requisitos de mezcla de combustibles</i>	

■ Figura 3.5 Incentivos fiscales - Fuente: Kissinger, G. 2015

TENDENCIAS QUE INFLUIRÁN EN LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL EN EL FUTURO

Los impulsores variarán a lo largo del tiempo y del espacio; existe un conjunto de tendencias globales que pueden influir en ellos, como:

LA POBLACIÓN MUNDIAL

Se espera un incremento de la población mundial, sobre todo en las zonas urbanas (en las que existe una clase media en rápido crecimiento). Se calcula que la población humana alcanzará los 8.200 millones de habitantes en 2030. Los mayores aumentos de la población se producirán en África (+235 millones) y en la región de Asia y el Pacífico (+255 millones). Se espera que se produzca una estabilización del nivel de población con posterioridad a 2050, en torno a 8.000 o 10.000 millones de habitantes, debido al aumento del nivel de vida y al descenso de las tasas de natalidad (lo que dará lugar además a un envejecimiento de la población).

PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS

En términos globales se calcula que de aquí a 2050 la demanda de productos alimentarios crecerá un 70%. Se estima que la producción de carne aumentará un 85% (FAO, 2009). Por lo que respecta a las semillas oleaginosas, se prevé que su producción aumentará un 23% entre 2011-2020; dos terceras partes de este incremento se producirán en países en desarrollo (OCDE/FAO, 2011³). Además, se espera que la producción de aceite de palma crezca un 45%, principalmente en Indonesia y Malasia (OCDE/FAO, 2011). En 2020, los biocombustibles representarán un 21% del aumento de la producción mundial de cereales secundarios por encima de los niveles actuales y un 29% del aumento de la producción mundial de aceite vegetal, mientras que un 68% se deberá al incremento de la producción mundial de caña de azúcar (OCDE/FAO, 2011).

PRODUCTOS DE MADERA

Se espera que en 2020 la capacidad anual de producción de las plantaciones se eleve a 1.800 millones de m³ anuales. Es probable que el aumento de capacidad provenga fundamentalmente de los países tropicales y del hemisferio sur, puesto que el 80% del potencial de producción está ubicado en ellos. Cabe prever que, en 2020, el Brasil, China y Rusia dominen el comercio internacional de productos de madera (Comité Asesor de FAO sobre la Pasta y el Papel, 2007⁴). Por último, pese a que los controles a la importación que aplican la Unión Europea y los Estados Unidos de América están empezando a reducir las importaciones de productos de madera talada ilegalmente, el comercio ilegal de madera aumentará a nivel nacional y mundial a menos que los países sean capaces de intensificar la aplicación de la ley en el sector forestal. En muchos países, esto resulta difícil debido precisamente a las carencias que presentan en materia de capacidad ejecutiva. Esto significa que se prevé un incremento del comercio ilegal de madera fuera de los EE. UU. y de la UE.

LEÑA Y CARBÓN VEGETAL

Se calcula que el número de personas que dependen del uso de la biomasa tradicional disminuirá en 175 millones entre 2008 y 2030. Si bien se prevé un descenso de la tendencia

3 OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020: <http://www.agri-outlook.org/48202074.pdf>

4 <http://www.fao.org/forestry/es/>

mundial, las estimaciones disponibles apuntan a que se producirá un incremento del 34% en el consumo de leña entre 2000 y 2020 en el África Subsahariana (FAO, 2009). Es probable que la demanda de carbón vegetal (otro combustible tradicional) aumente debido a la intensificación de la urbanización.

IMPORTANCIA DE ANALIZAR LOS IDDF

Varias de las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el marco de la CMNUCC hacen referencia a los impulsores; en virtud de estas decisiones, se pide a los países en desarrollo que identifiquen los IDDF (decisión 4/CP.15), los aborden en sus estrategias nacionales o planes de acción (decisión 1/CP.16) y garanticen que la respuesta a esos impulsores esté adaptada a las circunstancias nacionales (decisión 15/CP.19). El texto de estas tres decisiones mencionadas se reproduce a continuación:

Párrafo 1 de la decisión 4/CP.15:

Pide a las Partes que son países en desarrollo que, sobre la base de la labor realizada acerca de las cuestiones metodológicas señaladas en los párrafos 7 y 11 de la decisión 2/CP.13, tengan en cuenta la siguiente orientación para las actividades relacionadas con la decisión 2/CP.13 y, sin perjuicio de cualquier otra decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes, en particular las que se refieran a la medición y la notificación:

(a) Determinen los factores indirectos de la deforestación y la degradación de los bosques que generen emisiones, así como los medios para erradicarlos;

Párrafo 72 de la decisión 1/CP.16:

Pide también a las Partes que son países en desarrollo que, cuando elaboren y apliquen sus estrategias nacionales o planes de acción, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales;

Decisión marco de Varsovia sobre los impulsores (15/CP.19):

Observando que puede haber medios de vida que dependan de actividades relacionadas con los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal, y que la lucha contra estos factores puede entrañar un costo económico y acarrear consecuencias para los recursos nacionales,

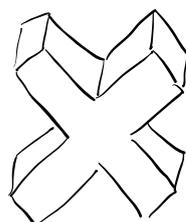
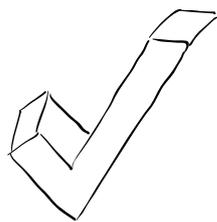
1. *Reafirma* la importancia de abordar los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal en el contexto de la elaboración y la aplicación, por las Partes que son países en desarrollo, de estrategias y planes de acción nacionales, como se menciona en la decisión 1/CP.16, párrafos 72 y 76;
2. *Reconoce* que los factores que impulsan la deforestación y la degradación forestal tienen numerosas causas, y que las medidas destinadas a hacer frente a esos factores difieren según las circunstancias, capacidades y competencias de cada país;



EJERCICIO 5

¿VERDADERO O FALSO?

La Decisión del Marco de Varsovia sobre los IDDF aborda el hecho de que los medios de vida pueden depender de actividades relacionadas con los impulsores de la deforestación y la degradación forestal.



¿POR QUÉ ANALIZAR LOS IMPULSORES?

Para reducir las emisiones y mejorar su eliminación de los bosques, es importante identificar, comprender y abordar los impulsores más importantes.

Un análisis sólido y exhaustivo de estos impulsores y el logro de un consenso entre todas las partes directamente interesadas a escala nacional puede contribuir de manera notable a las iniciativas de un país dirigidas a:

- alcanzar un acuerdo nacional con respecto a la visión sobre REDD+;
- formular una estrategia o un plan de acción nacional de REDD+ con prioridades claras;
- justificar la selección de determinadas actividades de REDD+;
- aportar información de cara al diseño de políticas y medidas para hacer frente a los impulsores prioritarios;
- establecer vínculos entre los cambios de superficie forestal y la degradación forestal con actividades específicas (véase, a modo de ejemplo, la figura 3.6);



PARA LA REFLEXIÓN

El análisis de los impulsores ofrece importantes beneficios. ¿Qué problemas cree que podrían producirse en el caso de que no se analicen eficazmente los impulsores de la deforestación y la degradación forestal?

- vincular la información relativa a los impulsores con el sistema de información sobre salvaguardas y con los procesos del marco de gestión ambiental y social;
- involucrar eficazmente a las principales partes directamente interesadas, sobre todo a las pertenecientes a sectores no forestales, que en muchos países son los principales IDDF;
- definir las prioridades del monitoreo forestal y de las labores de medición, reporte y verificación (MRV);
- informar sobre las circunstancias nacionales para ajustar los niveles de referencia de emisiones;
- diseñar a medida acciones basadas en resultados que obtendrán resultados en términos de reducción de emisiones de GEI, permitiendo de ese modo la generación de pagos basados en los resultados.

OBSTÁCULOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE “+”⁵

Sin un análisis serio de los impulsores y un consenso sobre cuáles de ellos revisten mayor importancia, la capacidad para que REDD+ logre resultados tangibles y para acceder a pagos basados en los resultados se ve comprometida. Los países que busquen centrar sus políticas y medidas, así como su estrategia o su plan de acción nacional de REDD+ en las actividades que añaden el “+” deben analizar también las barreras que existen para el incremento y la conservación de las reservas de carbono y para la gestión sostenible de los bosques. Los obstáculos a la implementación de dichas actividades son similares a las barreras a las que se enfrentan las inversiones en gestión sostenible de los bosques y a los impulsores de la deforestación, como los incentivos fiscales.

Entre los obstáculos potenciales (y existen algunas similitudes con los IDDF) figuran, con carácter no limitativo, los siguientes:

- Unos derechos cuestionados y definidos con escaso rigor;
- Una capacidad y un compromiso limitados para mejorar el cumplimiento de la legislación forestal y reducir la tala y el comercio ilegal de madera;
- Unas políticas públicas inapropiadas e incoherentes, que además se modifican de forma arbitraria;
- La falta de transparencia y rendición de cuentas;
- La falta o escasez de coordinación intersectorial, intercambio de información y disposición para desarrollar un trabajo conjunto entre los distintos ministerios;
- La escasez real o percibida de tierra disponible para invertir;
- Las complejidades y tradiciones sociales (como la falta de disposición para modificar el uso de la tierra o la emigración, que provoca carencias de mano de obra).

⁵ Se refiere a las actividades de “La conservación de las reservas forestales de carbono; La gestión sostenible de los bosques; El incremento de las reservas forestales de carbono” (párrafo 70 de los Acuerdos de Cancún).

CÓMO ANALIZAR LOS IMPULSORES

Un análisis de los IDDF puede representar la primera oportunidad para involucrar a los distintos actores sectoriales (como los diversos ministerios, la sociedad civil y el sector privado) e impulsar un diálogo inclusivo con el objetivo de alcanzar un consenso nacional.

El análisis no debería tratarse como un estudio puntual, sino enmarcarse en un proceso iterativo que utilice conocimientos e informaciones tanto nuevos como ya existentes. El trabajo analítico posterior, sobre todo cuando surjan nuevas cuestiones, debería proporcionar información adicional sobre determinados temas.

A menudo los impulsores directos más destacados son conocidos, aunque puede que no exista consenso sobre su importancia entre las partes directamente interesadas, por lo que puede ser necesario llevar a cabo análisis más exhaustivos. Los impulsores indirectos, por su parte, suelen ser menos evidentes y conocidos; no obstante, pueden ejercer una influencia poderosa en la adopción de decisiones y en las acciones de los impulsores directos (como un aumento o una disminución de los precios de los productos básicos, por ejemplo).

El análisis de las interacciones entre los impulsores directos e indirectos puede requerir la adopción de diversos enfoques analíticos, como el análisis estadístico o la elaboración de modelos utilizando indicadores económicos y demográficos, así como análisis socioeconómicos; también puede ser necesario comprender la dinámica del mercado y las pautas de producción o consumo de los productos básicos, etc.

El análisis de los impulsores puede incluir:

- Un análisis de las cuestiones relacionadas con las políticas y la gobernanza (tanto a escala mundial como nacional);
- La recolección de datos nacionales y locales, de los que con frecuencia no es fácil disponer y se encuentran dispersos entre fuentes, sectores y ministerios distintos;
- La vinculación de los cambios en la superficie forestal con actividades específicas y con los cambios en el uso de la tierra (análisis de teleobservación);
- Una evaluación del contexto espacial y la ubicación, así como de otras características (como existencia de carreteras, asentamientos, etc.) que ayude a interpretar la información;
- Conocimiento local y regional (expertos y comunidades) y observaciones efectuadas sobre el terreno;
- Un análisis de las diversas actividades económicas responsables de la deforestación, con el fin de identificar un conjunto de incentivos y desincentivos económicos actualmente existente así como los posibles obstáculos al cambio;
- Un análisis de la dimensión social de la deforestación: tradiciones, factores culturales, comportamientos individuales y colectivos en los que se sustenten la deforestación y la degradación forestal.

IMPORTANCIA DE COMPRENDER LOS MECANISMOS QUE SUBYACEN A LOS IMPULSORES

En última instancia, el análisis de los impulsores ayudará a diseñar políticas, acciones y medidas **eficaces, eficientes y equitativas**. Esto requiere una comprensión de las interacciones económicas y sociales subyacentes a los impulsores observados, así como una evaluación adecuada de los costos y beneficios económicos y sociales de dichos impulsores. La agricultura de subsistencia, por ejemplo, ofrece unos beneficios económicos limitados, pero sus implicaciones sociales y desde el punto de vista del bienestar son cruciales. Por el contrario, la agricultura comercial y mecanizada puede proporcionar importantes beneficios económicos (empleo, rentabilidad...), pero en algunos casos su potencial de creación de bienestar es limitado.

El análisis de los impulsores no solo servirá para identificarlos, sino también para compararlos de acuerdo con su potencial para reducir la deforestación.

Existen cuatro indicadores clave para comparar los impulsores:

- la superficie deforestada o degradada provocada por unidad de un impulsor concreto, tales como un incremento del precio de un producto agrícola (superficie deforestada para aceite de palma por "X" incremento del precio del aceite, por ejemplo);
- los beneficios (sociales, económicos y ambientales) que ofrece un determinado impulsor por unidad de medición;
- los costos (sociales, económicos y ambientales) que tiene un determinado impulsor por unidad;
- la disponibilidad de alternativas compatibles con REDD+.

Estos indicadores deben evaluarse a lo largo del ciclo de vida de los impulsores con el fin de analizar sus efectos a corto y largo plazo, así como sus beneficios y costos. La comparación de estos indicadores entre los diferentes impulsores ayudará a poner de manifiesto aquellos impulsores a los que debería darse prioridad en las políticas y medidas. Puesto que cada impulsor puede tener una unidad de medida distinta, es habitual "armonizarlos" notificando sus respectivos valores a lo largo de un período de tiempo definido. El valor se calcula frecuentemente en términos monetarios; no obstante, se pueden utilizar otros indicadores, como un índice general de medios de vida o un indicador del rendimiento de los ecosistemas. El objetivo de esta armonización es proporcionar una escala común para medir y comparar impulsores que presentan diferencias intrínsecas en cuanto a su naturaleza e impacto. En última instancia, esto ayudará a los responsables de tomar decisiones a seleccionar las áreas de intervención:

- se calcula que una hectárea de plantación de aceite de palma tiene un costo de oportunidad de 6.000 dólares de los Estados Unidos a lo largo de su vida útil, que alcanza los 30 años;
- no obstante, esa misma plantación de aceite de palma lleva asociada una serie de costos y riesgos que tienen que ver con la destrucción de los ecosistemas locales que prestan servicios medioambientales fundamentales: alimento, materias primas, acceso al agua, control de plagas y enfermedades. Resulta muy complicado medir con precisión estos servicios;
- una hectárea de cultivos de subsistencia de baja productividad se valora a través de la producción equivalente que se habría adquirido en un mercado local, deduciendo el costo de producción. los posibles costos y riesgos derivados de la actividad son

el agotamiento de los nutrientes del suelo, el aumento del número de incendios no controlados y la disminución de los acuíferos subterráneos.

Los valores que se obtengan a través de esta armonización representarán el valor mínimo derivado de cada impulsor. Un valor negativo representa un costo neto, mientras que un valor positivo refleja una ganancia neta. A continuación, estos precios “verdaderos” y normalizados de los distintos impulsores pueden compararse y priorizarse de acuerdo con el valor global (económico, social y ambiental) que generen o destruyan.

Por último, también es importante examinar si, desde un punto de vista político o social, resulta aceptable abordar el impulsor correspondiente. Es fundamental reconocer asimismo la importancia de otros factores externos que puedan ejercer algún tipo de influencia en el impacto y la dinámica inherente de los impulsores. Si se analiza de forma aislada, el valor monetario normalizado puede reflejar de forma imperfecta el resto de dimensiones sociales que componen el valor total de los impulsores. Este es el motivo por el que, en principio, no deberían compararse los costos y beneficios económicos de los impulsores, sino que el análisis debería incluir los costos y beneficios sociales. A modo de ejemplo, podría ser importante incluir en cualquier análisis de los impulsores la posible influencia de la ilegalidad, el incumplimiento de la normativa y la corrupción, para entender el modo en que estos factores pueden interferir con las políticas y medidas y limitar su eficacia.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué es tan importante tener en cuenta los costos y beneficios sociales al analizar los impulsores?

¿CÓMO PODEMOS CLASIFICAR LOS IMPULSORES?

Los impulsores se pueden clasificar con arreglo a varios criterios, en función de los objetivos y las estrategias definidos. La elección del indicador es crucial para garantizar que el análisis de los impulsores aporte información de cara a los objetivos y estrategias perseguidos.

Si el único objetivo se ha establecido en términos de deforestación, la clasificación puede estar basada en la cantidad de superficie deforestada. En ese caso, podría darse prioridad a la agricultura comercial. Pero la clasificación también puede centrarse en los impulsores más baratos (aquellos que ofrecen los menores beneficios netos): por ejemplo, la agricultura ineficiente y de baja productividad (de subsistencia), o la equidad, haciendo hincapié en las actividades que presentan una distribución desigual de beneficios y costos, como la minería. Por supuesto, también se podría utilizar una combinación de otros indicadores, como la integridad ambiental, la biodiversidad o el potencial de absorción de CO₂. De nuevo, es importante poner de relieve sí, desde el punto de vista político, resulta viable o aceptable abordar determinados impulsores.

Pese a todo lo expuesto, este análisis no está libre de dificultades. Puede resultar excesivamente oneroso llevar a cabo un análisis detallado de los mecanismos en juego para cada impulsor, o puede que para algunos de ellos no se disponga de todos los datos necesarios. En todo caso, deberían explicitarse las consecuencias que ello tenga para las políticas y medidas. Una falta de datos podría justificar asimismo un esfuerzo mayor dirigido a recopilar información sobre los impulsores que representen áreas de intervención prioritarias. Sin embargo, en el caso de recurrir a opciones útiles en todo caso⁶, que se espera produzcan múltiples beneficios y conlleven un riesgo bajo, un gobierno no tendría que esperar a disponer de todos los datos para actuar.

También es necesaria la coordinación entre ministerios para minimizar el riesgo de prestar una atención excesiva a los impulsores forestales y pasar por alto los no forestales (como, por ejemplo, los agrícolas).

DEFICIENCIAS HABITUALES A LA HORA DE ANALIZAR LOS IMPULSORES

- Analizar únicamente las tendencias históricas, sin examinar los posibles escenarios futuros.
- Omitir el análisis de los impulsores indirectos.
- Adoptar enfoques reduccionistas que olviden los sectores no forestales y sus planes de cara al futuro.
- No separar los impulsores de la deforestación de los de la degradación forestal, puesto que generalmente son distintos.
- Centrarse en soluciones específicas (como la silvicultura comunitaria) incluso antes de comenzar el análisis de los impulsores y de los obstáculos existentes.

6 Opciones útiles en todo caso <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=292>

SIGUIENTES PASOS

Una vez completado el análisis de los impulsores, este (junto con otras fuentes) puede aportar información de cara a:

- establecer una visión nacional para REDD+;
- definir la estrategia y/o el plan de acción nacional de REDD+ con prioridades claras, o respaldar la puesta a punto o la modificación de los planes o estrategias existentes (véase el **Módulo 4: Estrategias Nacionales y Planes de Acción**);
- alcanzar un acuerdo sobre las políticas y medidas que se adoptarán para abordar los principales impulsores, y desarrollarlas (véase el **Módulo 7: Políticas y medidas**).

A medida que surjan nuevos problemas, como cambios de los precios de los productos básicos o variaciones de los tipos de cambio (que pueden ejercer una influencia significativa), y se modifiquen los sistemas de incentivos y/o las leyes y reglamentos, cualquier análisis de los impulsores deberá someterse periódicamente a una validación.



ESTUDIO DE CASO KENIA

REVOLUCIONANDO EL SECTOR DEL FOGÓN

PROBLEMA

La leña es un impulsor muy importante de la deforestación en numerosos países en desarrollo. Cerca de 3.000 millones de personas dependen de combustibles obtenidos a partir de biomasa, como la madera, el carbón vegetal o el estiércol para cocinar. Teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y el aumento de las necesidades de consumo de energía que conlleva, se prevé que la leña continuará representando una importante fuente de energía en muchos países en los años venideros.

La producción a gran escala de cocinas de calidad a un precio asequible para los hogares, empresas e instituciones sigue siendo extremadamente difícil debido a los modelos de producción vigentes, con fabricantes de pequeño tamaño. De acuerdo con un estudio elaborado por GTZ¹, en cuanto uno de cada dos hogares posea una cocina mejorada, esta se convertirá en un elemento imprescindible para otros.

BURN Manufacturing Company (BMC) es una empresa social con forma jurídica de sociedad anónima que desarrolla actividades de fabricación en Kenia. BMC se creó con el objetivo de dar respuesta a la enorme necesidad de cocinas de alta eficiencia. En Kenia, por ejemplo, la recolección de leña ha contribuido a la destrucción del 94% de la superficie forestal con la que contaba originalmente el país. Este consume cada año 3,5 millones de toneladas de leña, más del doble de la cantidad anual que se calcula que sería sostenible (1,5 millones de toneladas). En la actualidad, los hogares urbanos gastan 365 dólares de los Estados Unidos en carbón vegetal por año. Muchos de esos hogares tienen la posibilidad y un poderoso incentivo financiero para adquirir una cocina que cuesta 20 dólares de los Estados Unidos y es capaz de reducir el consumo de combustible en un 50%.

¹ <https://www.giz.de/en/html/index.html>

ACCIÓN

En gran medida, las necesidades de estos consumidores están insatisfechas, puesto que el 97% de los consumidores de biomasa dependen de tecnologías de cocción tradicionales e ineficientes. Para responder a esta necesidad no cubierta, BMC fabricará y venderá 3 millones de cocinas en África Oriental de aquí a 2022. BMC tiene previsto recaudar 3,8 millones de dólares de los Estados Unidos para crear un moderno centro de fabricación de flujo continuo en Kenia, así como plantas de montaje satélites en Ruanda, Tanzania y Uganda.

Actualmente los usuarios disponen de dos opciones para adquirir cocinas, y ninguna de ellas responde a sus necesidades: cocinas “artesanales” de fabricación local o cocinas importadas de China o de la India. Las primeras son de calidad mixta y no se pueden fabricar en las cantidades necesarias para satisfacer la demanda del mercado. Por su parte, las cocinas importadas suelen resultar más caras debido a los aranceles y los costos de exportación. Además, no están diseñadas expresamente para dar respuesta a las necesidades específicas del mercado de África Oriental. Las cocinas Envirofit, de fabricación China, y las Prakti, manufacturadas en la India, han realizado breves incursiones en el mercado de África Oriental, pero en la actualidad su comercialización se enfrenta a las dificultades señaladas anteriormente.

La solución de BMC proporcionará unas cocinas diseñadas y fabricadas para el mercado de África Oriental, a un precio y con una calidad que los competidores no pueden igualar. BMC tiene previsto introducirse en el mercado con dos modelos de cocina.

IMPACTO

Desconocido



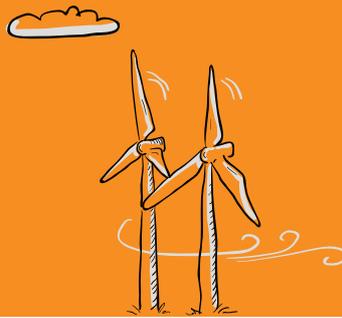
EJERCICIO 6

En este módulo se ha explicado la importancia de llevar a cabo un análisis adecuado de los IDDF. ¿Cuáles de los siguientes pueden ser los resultados más probables de un análisis de los impulsores?

Un acuerdo sobre una visión nacional compartida en lo que se refiere a REDD+



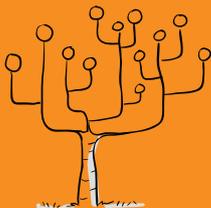
Una reducción del consumo de combustibles fósiles



Una justificación clara de la selección de determinadas actividades de REDD+



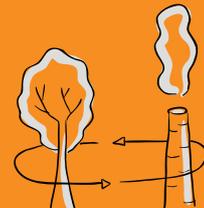
La puesta en marcha de un flujo de trabajo sobre salvaguardas y de un sistema de información sobre salvaguardas (SIS)



La formulación de una estrategia y/o un plan de acción nacional de REDD+ con prioridades definidas



Una mejor comprensión del vínculo que existe entre los cambios de la superficie forestal y determinadas actividades económicas





MENSAJES CLAVE

- Es necesario comprender correctamente los impulsores directos e indirectos de la deforestación y la degradación forestal, así como las barreras existentes para removerlos, con el fin de diseñar e implementar acciones eficaces de REDD+ basadas en resultados.
- Con mucha frecuencia, los impulsores indirectos influyen en el comportamiento de los impulsores directos y los actores asociados a los mismos
- Muy probablemente, los impulsores y las barreras a futuro serán diferentes de los existentes en el pasado y en la actualidad.
- La participación de los actores relevantes es clave en el trabajo analítico y estimula un diálogo inclusivo. Los países deberían determinar, según sus circunstancias específicas, qué nivel de consulta, participación y acuerdo entre las partes directamente interesadas resulta adecuado y necesario. Para salvaguardar las prestaciones públicas no siempre será posible obtener la adhesión o el acuerdo de los actores vinculados a impulsores clave, como el sector industrial y comercial.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS



NOTAS

4

ESTRATEGIAS NACIONALES Y PLANES DE ACCIÓN

ENTENDER EL PROPÓSITO Y LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON PROCESOS DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS NACIONALES O PLANES DE ACCIÓN DE REDD+ DE CALIDAD, ASÍ COMO DE GARANTIZAR LA CALIDAD DE ESTOS DOCUMENTOS PARA IMPLEMENTAR CON ÉXITO LAS ACTIVIDADES DE REDD+ Y ASEGURAR EL LOGRO DE RESULTADOS. EN ÉL SE HACE HINCAPIÉ TAMBIÉN EN DIVERSOS ELEMENTOS QUE LOS PAÍSES PUEDEN ENCONTRAR ÚTILES PARA CONSEGUIR ESTE OBJETIVO.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Las estrategias nacionales o planes de acción y la CMNUCC
- La elaboración de estrategias nacionales o planes de acción
- Cuestiones transversales que surgen a lo largo del proceso de elaboración de las estrategias nacionales y los planes de acción



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

4. ESTRATEGIAS NACIONALES Y PLANES DE ACCIÓN

En el Módulo 3 se explicaron los conceptos de impulsores de la deforestación y la degradación forestal (IDDF) y los obstáculos a los que se enfrentan las actividades que incorporan el “+”, así como los elementos fundamentales que es preciso analizar y las formas en que los países pueden llevarlo a cabo. Una comprensión adecuada de las dinámicas forestales pasadas y actuales, así como de los IDDF y de los obstáculos a las actividades “+” que “explican” dichas dinámicas, ofrece una base analítica esencial para determinar que los países desarrollarán progresivamente su visión sobre REDD+ y la estrategia para lograrlo.

El Programa ONU-REDD promueve un intercambio constante de experiencias entre países y ha dinamizado diversos eventos de intercambio de aprendizaje Sur-Sur¹ en los que los países tuvieron la ocasión de presentar y compartir sus experiencias sobre las estrategias nacionales o planes de acción de REDD+. Esta iniciativa permitió recopilar numerosas lecciones aprendidas y recomendaciones referentes tanto al proceso de diseño de las estrategias y los planes de acción como a los documentos en sí mismos. Este módulo se centra en dichos aspectos.

¿QUÉ ES UNA ESTRATEGIA NACIONAL O UN PLAN DE ACCIÓN?

LAS ESTRATEGIAS NACIONALES O PLANES DE ACCIÓN EN LA CMNUCC

Como se expuso en el **Módulo 2: REDD+ y la CMNUCC**, la estrategia nacional o el plan de acción es uno de los cuatro elementos que, con arreglo a un acuerdo alcanzado a escala internacional, constituyen requisitos previos para la implementación de REDD+ y para acceder a los pagos por resultados (decisión 1/CP.16, párrafo 71, letra a), de conformidad con las decisiones 12/CP.17 y 11/CP.19). La figura 4.1 presenta estos cuatro elementos. Las estrategias nacionales o planes de acción de REDD+ describen cómo se reducirán las emisiones y cómo se incrementarán, conservarán y/o gestionarán de manera sostenible las reservas forestales de carbono en el marco de la implementación de REDD+ (fases 2 y 3). Las estrategias nacionales o planes de acción son productos y procesos integradores de la fase de preparación (es decir, la fase 1). Utilizan todo el trabajo analítico, el diálogo de las partes directamente interesadas y las decisiones estratégicas adoptadas para implementar REDD+ de un modo eficaz y eficiente (fase 2).

¹ Talleres regionales de intercambio de conocimientos Sur-Sur organizados en Ecuador (agosto de 2014) para la región de América Latina y el Caribe, y en Kenia (octubre de 2014) para África. Sesión de intercambio de información y conocimientos previa a la Junta Normativa del Programa ONU-REDD sobre las estrategias y los planes de acción nacionales, celebrada en Tanzania (noviembre de 2014). Los informes y presentaciones están disponibles en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&view=list&slug=information-session-documents-5-november-3596&Itemid=134%20&%20http://www.unredd.net/index.php?view=list&slug=information-and-knowledge-sharing-sessions-5-november-3592&option=com_docman&Itemid=134



■ Figura 4.1 ELEMENTOS DE DISEÑO DE LA PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

Los textos de las decisiones no contienen instrucciones detalladas con respecto al contenido real que debe tener una estrategia nacional o un plan de acción, ni ofrecen modelo alguno. A diferencia de los niveles de referencia de emisiones, no existe ningún requisito que obligue a efectuar una evaluación técnica ni a obtener ningún tipo de aprobación de la CMNUCC. El Marco de Varsovia solo recuerda

la necesidad de contar con una estrategia nacional o un plan de acción para REDD+ y pide a los países que incluyan un enlace a sus respectivas estrategias o planes de acción en el Centro de Información de la Plataforma Web de REDD+ de la CMNUCC para poder recibir pagos basados en resultados (decisión 11/CP.19).

No obstante, el párrafo 72 de la decisión 1/CP.16 (Acuerdos de Cancún) indica que cuando elaboren (fase 1) y apliquen (fase 2) sus estrategias nacionales o planes de acción, las Partes deberán abordar, entre otros aspectos:

- Los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal;
- Las cuestiones de la tenencia de la tierra;
- La gobernanza forestal;
- Las consideraciones de género;
- Las salvaguardas que se enuncian en los Acuerdos de Cancún sobre REDD+;
- Asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Asimismo, el párrafo 1 del apéndice 1 de la decisión 1/CP.16 establece una orientación general que debería seguirse a la hora de implementar actividades de REDD+ y que, por tanto, debería tenerse presente al elaborar una estrategia nacional o un plan de acción:



PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué cree que los Acuerdos de Cancún contienen un conjunto de principios y orientaciones generales sobre las estrategias nacionales o planes de acción en lugar de “instrucciones detalladas” al respecto?

Las [cinco] medidas [previstas para implementar REDD+] deberían:

- Contribuir a estabilizar las concentraciones de GEI;
- Estar a cargo de los países;
- Ser compatibles con el objetivo de la integridad ambiental y tener en cuenta las múltiples funciones de los bosques y otros ecosistemas;
- Llevarse a cabo de conformidad con las circunstancias, los objetivos y las prioridades de desarrollo y las capacidades de los países, y respetar su soberanía;
- Ser compatibles con las necesidades y los objetivos nacionales de desarrollo sostenible de las Partes;
- Aplicarse en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, respondiendo al mismo tiempo al cambio climático;
- Ser compatibles con las necesidades de adaptación del país;
- Contar con un apoyo financiero y tecnológico adecuado y previsible, que incluya apoyo para el fomento de la capacidad;
- Basarse en los resultados;
- Promover la gestión sostenible de los bosques.

ENFOQUES FLEXIBLES EN LO REFERENTE A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES O PLANES DE ACCIÓN

Las decisiones de la CMNUCC otorgan plena flexibilidad a los países en lo que concierne tanto al proceso de diseño de estrategias nacionales o planes de acción como al contenido de dicho documento, siempre que se respeten los principios generales indicados en las secciones anteriores. Esto permite que cada país explore el proceso estratégico óptimo hacia REDD+ teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales específicas. El documento de la estrategia nacional o el plan de acción puede adoptar varias formas: se puede materializar, por ejemplo, en una “estrategia de REDD+” concreta, integrarse en un marco más amplio sobre el clima o la economía verde (como en el caso de Etiopía o México) o formar parte de varias estrategias de desarrollo sectoriales y multisectoriales. Algunos países han optado por diseñar este documento como un marco general con una visión a largo plazo para, a continuación, descender al detalle a través de un plan de inversión (así lo han hecho, por ejemplo, la República Democrática del Congo o Zambia) centrándose en los primeros años de implementación. Otros, en cambio, incluyen ambos en un único documento. En consecuencia, el proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción puede organizarse de formas muy diversas, dentro del proceso de preparación en su conjunto como en relación con otros procesos de planificación sectoriales y multisectoriales.

EL PROCESO DE DISEÑO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL O EL PLAN DE ACCIÓN REPRESENTA UNA OPORTUNIDAD

Pese a que las estrategias nacionales o planes de acción pueden adoptar muchas formas distintas, los países pueden encontrar útil recopilar y presentar los elementos pertinentes de sus estrategias nacionales o planes de acción de un modo coherente. El documento de estrategia nacional o plan de acción brinda una oportunidad a las partes directamente interesadas para evaluar el cumplimiento de los aspectos generales de la orientación de la CMNUCC, así como la pertinencia, eficiencia, eficacia y solidez globales de la visión del país sobre REDD+ y su enfoque, medidas, herramientas y procesos propuestos de cara al logro de resultados.

Un documento de estrategia nacional o plan de acción de calidad, elaborado a través de un proceso de diseño de calidad, ofrece una oportunidad para:

- Presentar REDD+ de forma más concreta a todas las partes directamente interesadas;
- Generar confianza y adhesión por parte de la comunidad internacional y de las partes interesadas nacionales (es decir, obtener apoyo político de alto nivel y un respaldo amplio);
- Transmitir confianza sobre la capacidad de un país para lograr resultados a través de REDD+ a fin de recibir pagos o financiación basados en los resultados;
- Aumentar las oportunidades de atraer el apoyo financiero de la comunidad internacional (a través de fuentes bilaterales o multilaterales) para su implementación; y
- Contribuir a mejorar la coordinación y la eficiencia del proceso de preparación.

Esto reviste una importancia especial, puesto que todavía es necesario aclarar el mecanismo internacional de financiación de REDD+ y que actualmente los países que estén dispuestos a implementar actividades relacionadas compiten por los limitados recursos económicos de que dispone REDD+ para apoyar la implementación de las estrategias nacionales o planes de acción. La financiación potencial de REDD+ puede incluir financiación ex ante basada en los resultados (como en el caso de Vietnam) u otras formas más tradicionales de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que puede ser necesaria para que muchos países puedan implementar las políticas y medidas de REDD+ y obtener resultados así como elevar el perfil de la agenda nacional de REDD+. Puede encontrarse más información sobre este tema en el **Módulo 9: Financiación de REDD+**.

Pese a que no existen criterios explícitos para evaluar la calidad de una estrategia nacional o un plan de acción (ni un mecanismo técnico de examen para hacerlo al amparo de la CMNUCC), se enumera a continuación una serie de elementos que han demostrado ser: i) particularmente útiles en algunos países que ya se han involucrado en este proceso; y ii) factores importantes para que algunos donantes presten apoyo financiero a los países que van a implementar REDD+.

- estar basados en pruebas;
- abordar los principales impulsores directos de la deforestación y la degradación forestal, así como las causas subyacentes a estas (es decir, los impulsores indirectos) y los posibles obstáculos a los que se enfrentan las actividades “+” de REDD+ (y el potencial de estas);
- presentar una visión estratégica sobre REDD+ que sea creíble y ambiciosa al mismo tiempo, con políticas y medidas transformadoras;
- demostrar el compromiso del país;
- contar con apoyo político (de alto nivel);
- crear mecanismos eficaces de coordinación multisectorial y cooperación, o fortalecer los existentes;
- garantizar un proceso de diseño transparente y participativo; e
- ilustrar las diferencias entre la estrategia nacional o plan de acción y las medidas “habituales”.

Resulta obvio que estos aspectos pueden variar notablemente en función del contexto específico de cada país, por lo que en modo alguno pretenden constituir una lista de verificación.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué significa la expresión “políticas y medidas transformadoras”?

ALGUNAS LECCIONES IMPORTANTES APRENDIDAS

Pese a que el proceso de desarrollo de la estrategia nacional o plan de acción depende en gran medida de circunstancias nacionales, la experiencia adquirida hasta el momento por distintos países pone evidencia las siguientes lecciones clave generales:

- **La elaboración de una estrategia o plan de acción para REDD+ concierne tanto al proceso como al producto.** En particular, si el proceso hace hincapié en la celebración de consultas inclusivas y equitativas y en la participación de actores relevantes pertinentes, se garantizará un apoyo más amplio y más sólido a la estrategia y esto facilitará su aprobación y su posterior implementación. A modo de ejemplo, que puede resultar o no pertinente en otros contextos nacionales, Costa Rica ha celebrado más de 150 reuniones informativas y de consulta a lo largo del proceso de diseño de su estrategia nacional o plan de acción.
- **El proceso de diseño de la estrategia nacional o plan de acción debería planificarse desde una fase inicial del proceso de preparación,** en lugar de considerarse un mero producto generado al término de la fase de preparación. La secuenciación de los diferentes flujos de trabajo (por ejemplo, trabajo analítico, consultas, etc.) puede resultar complicada, pero es crucial para garantizar la eficiencia del proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción (y de la preparación en su conjunto).
- **Decisiones estratégicas adoptadas sobre cada uno de los cuatro elementos de diseño de REDD+ definidos en los Acuerdos de Cancún**
 - iii. Estrategias nacionales o planes de acción;
 - iv. Niveles de Referencia de Emisiones;
 - v. Servicios Nacionales de Monitoreo de los Bosques ;
 - vi. Sistema de Información sobre Salvaguardas.

Pueden tener importantes consecuencias (la sección “Análisis de los impulsores del alcance, la dimensión y la prioridad en perspectiva” ofrece algunos ejemplos). Por consiguiente, es fundamental garantizar una comunicación y una retroalimentación periódicas en el desarrollo y la implementación de estos elementos esenciales del diseño a lo largo de todo el proceso de preparación; ello puede contribuir además a mejorar la eficiencia del proceso de preparación. El documento de la estrategia nacional o el plan de acción representa una oportunidad para fortalecer los vínculos entre estos elementos de diseño de REDD+ y demostrar la coherencia global del enfoque de país en lo que respecta a REDD+ así como su capacidad para lograr resultados.

- **El diseño de estrategias nacionales o planes de acción es un proceso iterativo por etapas,** puesto que las estrategias nacionales o planes de acción constituyen

documentos orgánicos que se van ampliando y mejorando de forma cíclica a medida que los países avanzan hacia unas respuestas más integrales en el marco de REDD+. A modo de ejemplo, las estrategias iniciales pueden abordar únicamente las actividades más significativas de REDD+ o los impulsores más destacados de la deforestación y la degradación forestal, planificando al mismo tiempo la introducción de mejoras posteriores a través de un enfoque pragmático por etapas y adaptado a un contexto dinámico. Brasil decidió empezar a hacer frente al problema de la deforestación solo en la región de la Amazonía, mientras se preparaba para incluir la degradación forestal y para ampliar el proceso con el fin de incluir el bioma de Cerrado.

- **Las estrategias y planes de acción nacionales no deberían considerarse documentos aislados.** Los países pueden tener interés en garantizar la elaboración y aplicación de estos documentos, que sean pertinentes (es decir, ofrezcan potencial para REDD+, generen compromiso político, etc.), se enmarquen en el proceso de planificación del desarrollo nacional y estén en consonancia con otras iniciativas nacionales e internacionales relacionadas con REDD+ (como las Metas de Aichi adoptadas por la Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible). La apropiación nacional del proceso y, por tanto, del producto, así como una integración cuidadosa con otros planes de desarrollo son elementos clave para el éxito. Mongolia, por ejemplo, está integrando REDD+ en su estrategia de desarrollo verde, garantizando la coherencia con su agenda de desarrollo global.

UN FLUJO LÓGICO

Si bien la CMNUCC no ofrece ninguna recomendación o modelo acerca de la estructura que debiera tener una estrategia nacional o un plan de acción, muchos países han articulado sus documentos de estrategia nacional o plan de acción en torno a cuestiones generales del tipo “por qué”, “qué” y “cómo”, lo que les permite dotar a dichos documentos de una estructura lógica y flexible:

- **“Por qué” (o “para qué”):** ¿cuál es el contexto general del país, incluido su marco de desarrollo? ¿Qué relación (positiva o negativa) guarda ese contexto con REDD+? ¿Cuál es el contexto forestal del país (reservas y flujos de carbono, impulsores de la deforestación y la degradación forestal -IDDF- y obstáculos a las actividades que aportan el “+”, tendencias de cambio en el uso de la tierra y pérdida de carbono)? Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿qué visión tiene el país sobre REDD+ y a su contribución a los objetivos nacionales? Dicho de otro modo, ¿qué puede hacer REDD+ por mi país?
- **“Qué”:** ¿qué políticas y medidas y qué enfoques se prevé adoptar para lograr la visión y los resultados de REDD+? ¿Qué cambios cabe esperar que se produzcan a raíz de ello?
- **“Cómo”:** cómo se implementará la estrategia nacional o el plan de acción y cómo se garantizará el logro de resultados: ¿qué mecanismos y herramientas jurídicos, institucionales y financieros se requieren para una eficaz implementación, gestión y monitoreo de REDD+?

Partiendo del trabajo analítico (datos nuevos y existentes) y de las diversas consideraciones estratégicas que sea preciso tener en cuenta en función de la visión que tenga el país sobre REDD+ (y que den forma a dicha visión), las mismas cuestiones subyacentes utilizadas para estructurar el documento pueden guiar la secuenciación del proceso global de diseño de

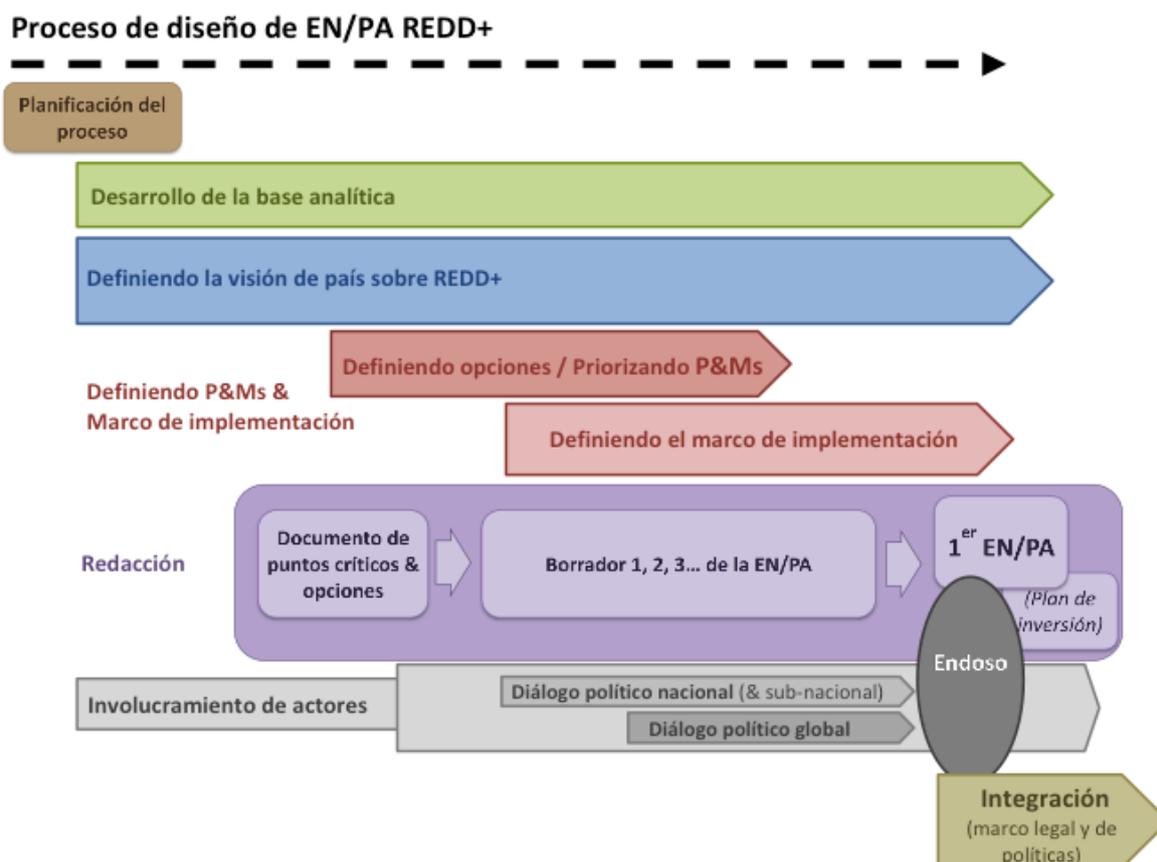
la estrategia nacional o plan de acción, como muestra el marco ilustrativo recogido en la figura 4.2. El proceso real dependerá en gran medida de las circunstancias específicas del país (incluidos los datos pertinentes disponibles, las estrategias y políticas, los procesos de planificación o la capacidad del país).

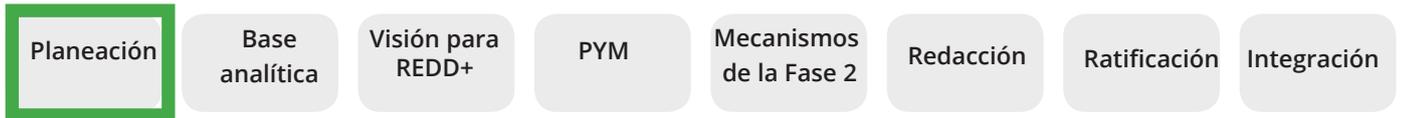
ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL O PLAN DE ACCIÓN

Aunque el proceso que se decida seguir dependerá de circunstancias nacionales, puede desglosarse en un conjunto amplio (y no prescriptivo) de procesos clave (figura 4.2). Estos procesos no siguen en modo alguno una secuencia rígida; de hecho, muchos de ellos deberían tener lugar en paralelo, garantizando una interacción y retroalimentación periódicas:

- Planificación del proceso de diseño de la estrategia nacional o plan de acción
- Desarrollo de la base analítica
- Establecimiento de la visión de país sobre REDD+
- Análisis de las opciones y definición de prioridades sobre las políticas y medidas que deben implementarse
- Definición de mecanismos de implementación (financieros, jurídicos e institucionales)
- Proceso de redacción
- Adhesión política y de las partes directamente interesadas
- Integración formal de la estrategia nacional o plan de acción en el marco de políticas o reglamentario

■ Figura 4.2 PRIMERA ESTRATEGIA NACIONAL O PLAN DE ACCIÓN: UN PROCESO DE DISEÑO ITERATIVO POR ETAPAS - Fuente: Programa ONU-REDD.





PLANIFICACIÓN DEL PROCESO DE DISEÑO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL O PLAN DE ACCIÓN

Los países pueden encontrar útil elaborar un plan de trabajo global y explícito para el proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción que puede ponerse en común y debatirse con las partes interesadas pertinentes. Este plan puede ayudar a:

- aclarar la secuenciación de las distintas aportaciones técnicas, decisiones estratégicas, procesos de consulta y validación y etapas del proceso de redacción;
- definir las funciones y responsabilidades respectivas de las diversas instituciones y socios involucrados;
- identificar las necesidades presupuestarias, y
- estructurar el proceso de diseño y consulta (por ejemplo, plataformas, grupos de trabajo técnicos de tamaño reducido, talleres con un amplio número de participantes, listas de correo, etc.).

En aras de la eficiencia global del proceso, también será fundamental garantizar una planificación y una retroalimentación adecuadas entre los distintos elementos del proceso de preparación, según sea pertinente y factible.

El plan de trabajo global podrá complementarse, si procede, con documentos específicos adicionales como los que se indican a continuación:

- un plan de trabajo analítico que aporte información a las diversas fases del proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción ;
- una estrategia y un plan de trabajo referentes al involucramiento de las partes directamente interesadas, que deberán incluir específicamente los aspectos relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; y
- un plan de desarrollo de capacidades.

Aunque el plan de trabajo puede ser dinámico, puesto que a lo largo del camino pueden ir surgiendo nuevas oportunidades, los países pueden encontrar útil también iniciar una reflexión temprana sobre el estatus jurídico propuesto para la estrategia nacional o plan de acción y su “anclaje” (por ejemplo, dentro una estrategia más amplia de lucha contra el cambio climático y fomento de la economía verde, o de un plan global de desarrollo). También pueden tener interés en aclarar las sucesivas etapas propuestas, por ejemplo si la estrategia nacional o plan de acción se pondrá a punto y en práctica a través de un plan de inversión específico en el marco de REDD+, o si se integrará de un modo más directo en las leyes, políticas y planes sectoriales y transversales.



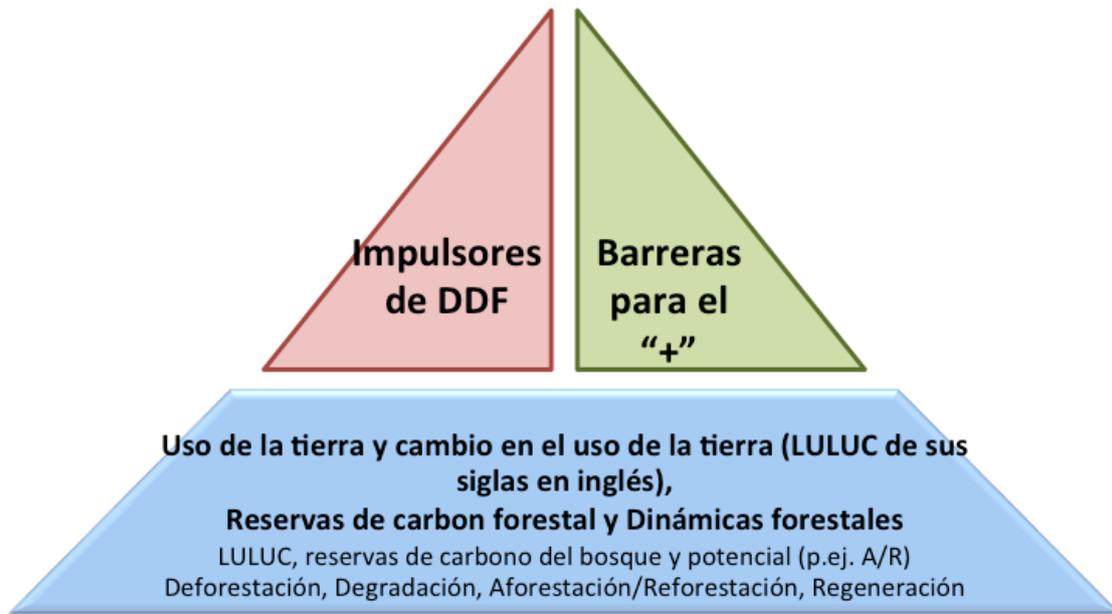
DESARROLLO DE LA BASE ANALÍTICA (FIGURA 4.3)

A menudo, este es un proceso iterativo que tiene lugar a lo largo del proceso de elaboración de la estrategia nacional o plan de acción y sus revisiones ulteriores, durante el que se realizan estudios (o se profundiza en ellos) y se fomenta la capacidad técnica. Será necesario disponer de datos basados en pruebas, cuya compilación se efectuará a partir de las contribuciones de los distintos sectores y partes interesadas, con objeto de posibilitar la toma de decisiones y el diseño de políticas con conocimiento de causa y de garantizar la validez de la estrategia nacional o plan de acción. Los países deberían empezar por la información existente y, al mismo tiempo, ir mejorando la base de conocimiento a lo largo del proceso, en lugar de esperar a contar con los mejores datos posibles. Dependiendo del contexto nacional y de las decisiones adoptadas, los análisis y herramientas pertinentes pueden variar de forma significativa. Cabe la posibilidad de desarrollar un plan pragmático de trabajo analítico para asegurar que se disponga de la información necesaria en un plazo adecuado, teniendo en cuenta la capacidad financiera y técnica.

El principal punto de partida del proceso de diseño de la estrategia es un consenso global entre las partes directamente interesadas sobre los principales impulsores de la deforestación y la degradación forestal así como acerca de los obstáculos a los que se enfrentan las actividades que aportan el “+” (que por lo general son conocidos, pero sobre los que no siempre existe un reconocimiento o acuerdo general). En el caso de que este consenso se alcance desde el inicio o bien requiera la celebración de debates y consultas adicionales, los países pueden encontrar útil considerar su trabajo en relación con los impulsores dentro de un marco analítico más amplio, capaz de proporcionar una base firme para garantizar la solidez de los procesos de diseño de sus estrategias nacionales o planes de acción. También es útil asegurar el establecimiento de vínculos entre los análisis de:

- el uso de la tierra y los cambios que experimenta dicho uso, las reservas forestales de carbono y la dinámica de los bosques (deforestación, degradación, forestación/ reforestación y regeneración), por un lado; y
- los impulsores pasados, actuales y potencialmente futuros de la deforestación y la degradación forestal, y los obstáculos a los que se enfrentan las actividades que añaden el “+”, que explican esas dinámicas, por otro.

Esto aportará información crucial sobre el potencial de las distintas actividades previstas en el marco de REDD+, las prioridades geográficas, las tendencias, los posibles puntos de partida para las políticas y medidas de REDD+, etc. Es probable que el análisis de los impulsores y obstáculos requiera numerosos estudios diferentes pero complementarios (por ejemplo, del marco jurídico, normativo y fiscal; de la organización de las cadenas de suministro; de las prácticas tradicionales, etc.). El **Módulo 3: Impulsores de la degradación forestal y la deforestación** ofrece información adicional sobre el análisis de los IDDF.



■ Figura 4.3 UNA BASE ANALÍTICA SÓLIDA PARA LA ESTRATEGIA NACIONAL O EL PLAN DE ACCIÓN - Fuente: Programa ONU-REDD

De manera paralela, o en etapas posteriores, será necesario realizar trabajos analíticos adicionales, como:

- un análisis prospectivo (modelización) que respalde el diálogo (intersectorial, entre múltiples partes directamente interesadas) y la adopción de decisiones estratégicas;
- una planificación espacial (por ejemplo, la recolección y generación de datos espaciales que puedan ayudar a identificar áreas adecuadas para la implementación de las diversas políticas y medidas de REDD+);
- un estudio de los costos, beneficios y riesgos de las posibles acciones en el marco de REDD+;
- un estudio de las distintas opciones de financiación, de los incentivos necesarios, etc.; y
- una evaluación de las capacidades institucionales y de las necesidades de fomento de la capacidad.

A efectos ilustrativos, los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

- ¿Cuál es el contexto físico y socioeconómico del país, su estructura de gobernanza y sus principales objetivos de desarrollo (tanto a nivel intersectorial como en los sectores pertinentes)? ¿Qué implicaciones, positivas o negativas, puede tener dicho contexto para REDD+?
- ¿Cuáles son las dinámicas pasadas, actuales, y las dinámicas probables futuras en lo que respecta al sector forestal (deforestación y degradación, reforestación y regeneración)? ¿Qué relación guardan estas dinámicas con las actividades previstas en el marco de REDD+? ¿Cuáles son los impulsores directos y los impulsores subyacentes conexos de la deforestación y la degradación forestal? ¿A qué obstáculos se enfrentan las actividades que aportan el "+"? ¿Cuáles son las partes involucradas, dónde, en qué medida y por qué motivos?
- ¿Qué relación tiene la implementación de REDD+ con los marcos jurídicos, las políticas y los compromisos existentes?



PARA LA REFLEXIÓN

¿Le viene a la mente alguna otra información técnica pertinente que su país pudiera tener interés en incluir?

Planeación

Base
analítica

Visión para
REDD+

PYM

Mecanismos
de la Fase 2

Redacción

Ratificación

Integración

ESTABLECIMIENTO DE UNA VISIÓN DE REDD+ Y CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS RELACIONADAS (ALCANCE, DIMENSIÓN, IMPULSORES PRIORITARIOS/OBSTÁCULOS, FINANCIACIÓN)

A partir de la información, las visiones, las estrategias y planes existentes, así como de los resultados del trabajo analítico, los países pueden estudiar la posibilidad de definir su visión a largo plazo en lo que respecta a REDD+ y el proceso estratégico que seguirán para hacer realidad dicha visión, incluso en sus fases iniciales (es decir, en la primera versión de la estrategia nacional o el plan de acción). Para ello, pueden reflexionar sobre los objetivos concretos que REDD+ puede ayudar a lograr en el país, tanto en términos de las cinco actividades de REDD+ como de los objetivos y prioridades generales del país. Es probable que la visión sobre REDD+ vaya tomando forma progresivamente a lo largo del proceso de preparación (y con posterioridad a este), dependiendo, por ejemplo, de las oportunidades y limitaciones detectadas, del estudio de viabilidad elaborado para REDD+, de la capacidad para garantizar un apoyo político de alto nivel y para involucrar activamente a las diversas partes interesadas (incluidos los sectores pertinentes de uso de la tierra y el sector privado).

HACIA UN PROCESO CONDUENTE A UN CRECIMIENTO Y DESARROLLO VERDES

Para lograr sus objetivos de desarrollo, los países dependen de cinco tipos de capital: el financiero, el natural, el físico, el humano y el social. Cada país utiliza estos activos de forma diferente en función de su contexto nacional específico y de las políticas y prácticas pasadas. Lo ideal es que los países hayan definido una visión colectiva, explícita y a largo plazo sobre el desarrollo que desean lograr (por ejemplo, la Visión 2050 de Papua Nueva Guinea) o, en otras palabras, su situación futura deseada. Con frecuencia, esto se lleva a cabo a través de un estudio prospectivo y participativo (como el estudio prospectivo en curso de Costa de Marfil I2040 o el estudio prospectivo de la República Democrática del Congo, denominado Visión 2035). Apoyándose en los cinco tipos de capital mencionados, los países dispondrán de numerosas opciones para tratar de hacer realidad esa visión. Estas opciones se articulan mediante estrategias o planes a mediano plazo (como el futuro Plan Nacional de Desarrollo de Costa de Marfil 2016-2020), que sirven de base para la elaboración de planes sectoriales (como un plan quinquenal para el sector agrícola).

Las decisiones estratégicas adoptadas, tanto en términos de objetivos a largo plazo como de estrategia de desarrollo, representan diferentes “opciones hacia el desarrollo”. El proceso escogido condicionará poderosamente la capacidad para hacer realidad la visión deseada y para lograrlo en un plazo mayor o menor, y tendrá efectos muy diversos, tanto positivos como negativos, en las esferas económica, social y ambiental a corto, mediano y largo plazo.

A diferencia de una economía convencional, una economía “verde” (o un crecimiento o desarrollo verde) es aquella que puede dar lugar a una mejora del bienestar humano y de la equidad social y de género, al tiempo que reduce los riesgos medioambientales y los

déficits ecológicos (figura 4.4). En otras palabras, es una economía en la que los activos de capital financiero, natural, físico, humano y social no disminuyen a lo largo del tiempo, sino que aumentan siempre que resulta posible. Una utilización inicial del capital natural (por ejemplo, bosques y minerales) que sea parcialmente insostenible debería contribuir al desarrollo del resto de tipos de capital y conducir a un cambio en la estructura económica del país, que permita seguir un itinerario hacia el desarrollo menos dependiente del capital natural y favoreciendo la utilización sostenible de este.

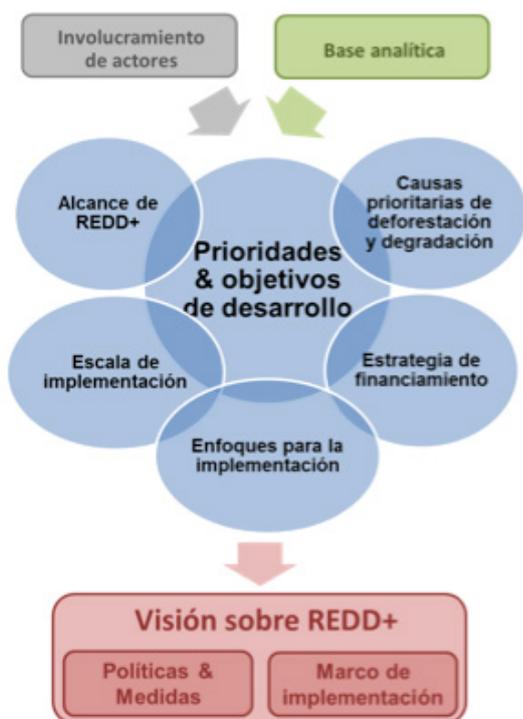


■ Figura 4.4 POSIBLES OPCIONES HACIA EL DESARROLLO Y SUS DISTINTAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES
- Fuente: Programa ONU-REDD.

REDD+: UNA OPORTUNIDAD UN DESARROLLO VERDE

En muchos países, REDD+ puede representar una oportunidad y un paso muy importante para adoptar un proceso de desarrollo conducente a una economía verde, equitativa, baja en emisiones y eficiente en cuanto al consumo de recursos. En ese sentido, REDD+ debería considerarse como una oportunidad para "optimizar" el desarrollo en lugar de una simple herramienta de conservación y/o gestión forestal. En ese sentido, es fundamental comprender la relación existente entre el marco nacional de desarrollo y REDD+, así como el modo en que su diseño puede apoyar el logro de los objetivos nacionales. Lo anterior resulta particularmente válido en el caso de los países con un elevado potencial de REDD+ (por ejemplo, con una elevada cobertura forestal y un alto grado de deforestación), pero también en otros países en los que REDD+ puede ser un buen medio para respaldar la reforma de un determinado sector (como el forestal) o para lograr un cambio más amplio apoyado por una sólida voluntad política, como el que se produjo en Costa Rica antes incluso de que se pusiera en marcha REDD+. Cuando se lleven a cabo estudios prospectivos para desarrollar o actualizar una visión estratégica y a largo plazo sobre el desarrollo,

debería aprovecharse esta oportunidad para incluir un escenario de crecimiento verde (acorde con REDD+). Para ello será clave conseguir el involucramiento del sector privado, diseñar modelos operativos que reduzcan la deforestación y la degradación forestal y promover las actividades que aportan el “+” en las cadenas de suministro.



Todo ello exige tener en cuenta la relación existente entre REDD+ y el marco de desarrollo del país en cuestión, así como el modo en que dicha iniciativa puede contribuir al proceso de desarrollo o modificarlo. Requiere: i) definir una visión a largo plazo con respecto a REDD+; ii) estudiar la forma en que se desplegará la iniciativa a lo largo del tiempo, hasta llegar a su fase 3, y la realización de una visión más sostenible del desarrollo a largo plazo (proceso estratégico); y iii) establecer las primeras etapas pragmáticas que tendrán lugar en los primeros años (primera versión de la estrategia nacional o el plan de acción). Será necesario adoptar diversas decisiones estratégicas al respecto, que afectarán incluso a las opciones de implementación de REDD+ en términos de alcance y dimensión (véanse las definiciones de estos conceptos en la sección siguiente), los impulsores que se considere prioritario abordar, la estrategia de financiación o el enfoque en lo que respecta a REDD+ (figura 4.5).

■ Figura 4.5 CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS QUE DETERMINAN LA VISIÓN DE UN PAÍS EN LO QUE CONCIERNE A REDD+ -Fuente: Programa ONU-REDD.

CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS

El “alcance” de las actividades previstas en el marco de REDD+ (figura 4.6) está relacionado fundamentalmente con cuál (o qué combinación) de las cinco actividades decida implementar un país. La “dimensión” de REDD+ (figura 4.9) se refiere en esencia al área geográfica en la que el país asumirá la responsabilidad de implementar REDD+ de cara a la obtención de pagos basados en resultados (es decir, la superficie cubierta por un nivel de emisiones de referencia, con su correspondiente monitoreo y reporte). La expresión “impulsores prioritarios” hace referencia a los impulsores directos e indirectos que un país decida abordar de forma preferente, y que pueden constituir un subconjunto del total de impulsores identificados. El “enfoque con respecto a la implementación de REDD+” es el planteamiento adoptado por un país de cara a su implementación, incluidos los aspectos siguientes: i) si REDD+ se implementará fundamentalmente a través del establecimiento de un marco reglamentario y de políticas adaptado y/o de inversiones específicas; ii) las funciones complementarias de los distintos niveles de gobierno (nacional, sub-nacional y local); y iii) los tipos de agentes involucrados en la implementación efectiva (como organismos gubernamentales, el sector privado o las ONG).

ALCANCE DE REDD+

El “alcance” de las actividades previstas en el marco de REDD+ (figura 4.6) está relacionado fundamentalmente con cuál (o qué combinación) de las cinco actividades decida implementar un país. También puede referirse a los cinco depósitos de carbono de un país

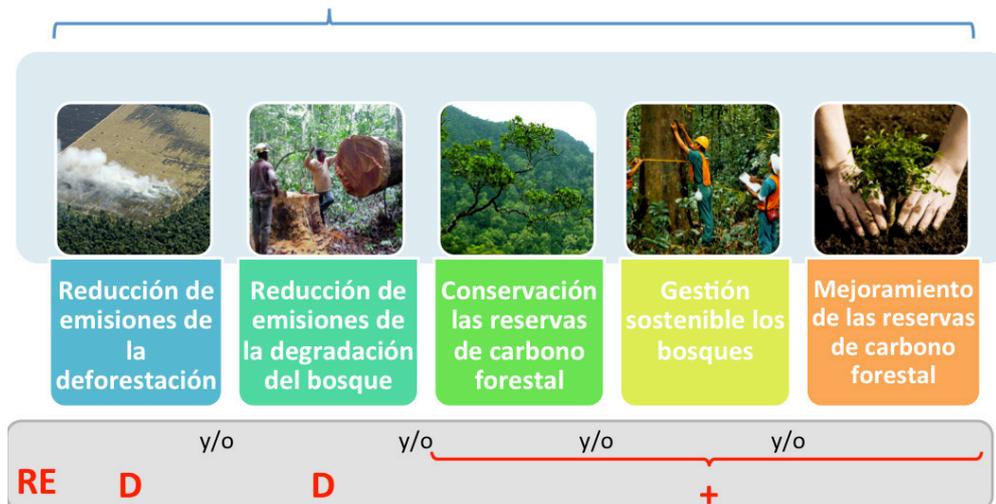
(biomasa aérea, biomasa subterránea, madera muerta, basura y suelo) y/o a los impulsores que se considera prioritario abordar. El alcance de un nivel de emisiones de referencia presentado puede constituir un subconjunto de las actividades y depósitos expuestos en la estrategia nacional o el plan de acción, con la intención de ampliar el alcance de dichas actividades y depósitos a lo largo del tiempo aplicando un enfoque por etapas.

El amplio alcance de las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ hace posible la participación de numerosos países con circunstancias nacionales muy diversas y que se encuentran en distintas fases de la curva de transición forestal (véase el recuadro 4.7). La decisión de un país en cuanto al alcance de las actividades previstas en REDD+ puede depender, entre otros factores, de los siguientes: i) la importancia de las diversas actividades previstas en REDD+ en términos de emisiones y/o eliminación de gases de efecto invernadero; ii) su relación con los distintos impulsores y la capacidad para implementar las actividades a través de políticas y medidas eficientes y eficaces en función de los costos; iii) las consideraciones técnicas sobre el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y los niveles de referencia de emisiones; iv) las prioridades políticas.

Los países pueden encontrar útil centrarse en primer lugar en una o dos actividades más sencillas de REDD+ (como la reducción de la deforestación, o la reducción de la deforestación y el incremento de las reservas forestales de carbono). Brasil, por ejemplo, ha comenzado solamente por la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación, pero ya está trabajando para mejorar su capacidad para monitorear la degradación de cara a la integración de esta actividad en una fase posterior.

Los países pueden decidir abordar en sus estrategias nacionales o planes de acción, a través de políticas y medidas dedicadas, actividades de REDD+ no contempladas en el alcance inicial de su nivel de emisiones de referencia. Pueden centrarse en ventajas no relacionadas con las emisiones, en las prioridades políticas o en garantizar el apoyo de importantes partes directamente interesadas. No obstante, todas las partes interesadas deberían ser conscientes de que esto no dará lugar a pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC, y los países pueden estudiar la posibilidad de establecer una distinción clara al respecto en sus estrategias nacionales o planes de acción.

¿Cuál de estas cinco actividades REDD+?

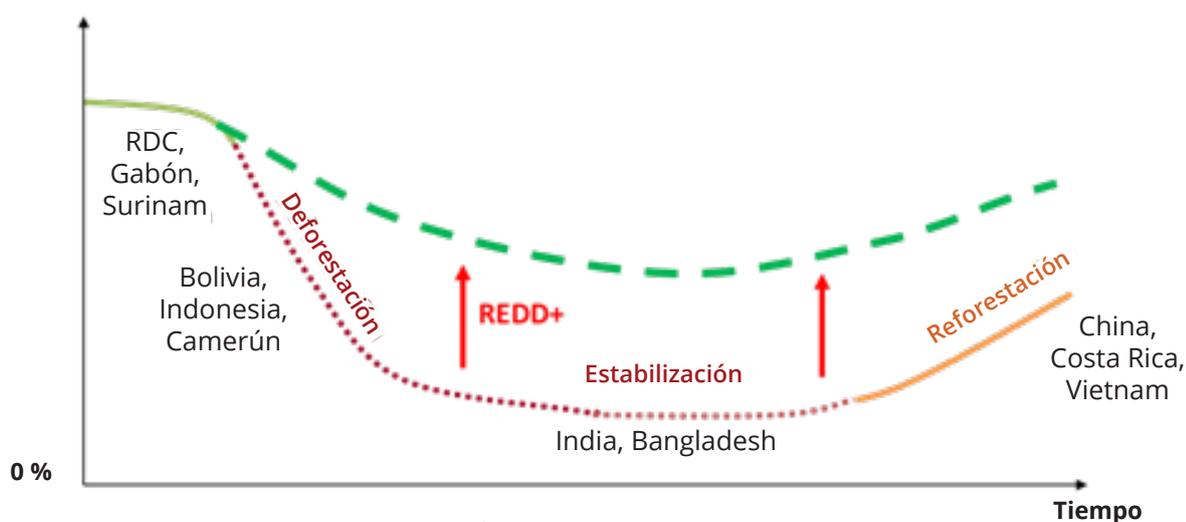


■ Figura 4.6 ALCANCE DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

■ Recuadro 4.7 LA TEORÍA DE LA TRANSICIÓN FORESTAL

La teoría de la transición forestal sugiere la existencia de un patrón de cambio en la cubierta forestal de un país o región a lo largo del tiempo (figura 4.8). Inicialmente, un país cuenta con una parte elevada y relativamente estable de territorio cubierto por bosques. Con la intensificación de los procesos de desarrollo, comienza la deforestación y seguidamente se acelera debido al consumo de recursos forestales destinado a satisfacer las necesidades nacionales y a financiar el desarrollo nacional, así como por la conversión de tierra forestal para otros usos (agrícolas, por ejemplo). Esta reducción de la cubierta forestal puede estabilizarse cuando i) se han utilizado los bosques y las tierras forestales más accesibles y/o ii) la conversión con fines agrícolas, en particular, ofrece una rentabilidad menor que otras actividades (diversificación de la economía) y/o iii) la escasez de madera crea un incentivo o una necesidad para adoptar medidas de reforestación. Además, el éxodo rural abre la posibilidad de regenerar los bosques (forestación/reforestación, agro-silvicultura, regeneración, restauración), si bien con un menor contenido global de carbono y con unos servicios ecosistémicos y una biodiversidad más pobres. Todo ello tiene consecuencias negativas sobre los medios de vida y la viabilidad económica.

Cobertura forestal



■ Figura 4.8 REDD+ Y LA CURVA DE TRANSICIÓN FORESTAL

- Fuente: Adapted from Conrad (2007)

Esta teoría empírica describe un patrón amplio, en el que pueden influir numerosos factores internos y externos, como el contexto nacional (como la presión demográfica, la conexión con la economía mundial, la capacidad para hacer cumplir las leyes, las fuerzas económicas globales y las políticas gubernamentales). REDD+ persigue modificar las causas estructurales de la curva de transición forestal a través de las medidas siguientes: i) alentando a los países en desarrollo a actuar sobre los factores internos de la transición a través de políticas y medidas adecuadas, y, al mismo tiempo, ii) influyendo en los

factores externos que quedan fuera del alcance directo de los países que implementan REDD+, relacionados, por ejemplo, con las fuerzas del mercado (por ejemplo, la asunción de compromisos de deforestación neta nula por parte de los grandes productores de productos básicos o las condiciones de acceso al mercado en los países consumidores). Dependiendo de la fase de la curva de transición forestal en la que se encuentren y de su visión en lo que concierne a REDD+, es probable que los países utilicen paquetes diversos de políticas y medidas así como combinaciones de incentivos y medidas ejecutivas, con el fin de alcanzar un punto de inflexión en la curva mientras persiguen sus legítimos objetivos de desarrollo.



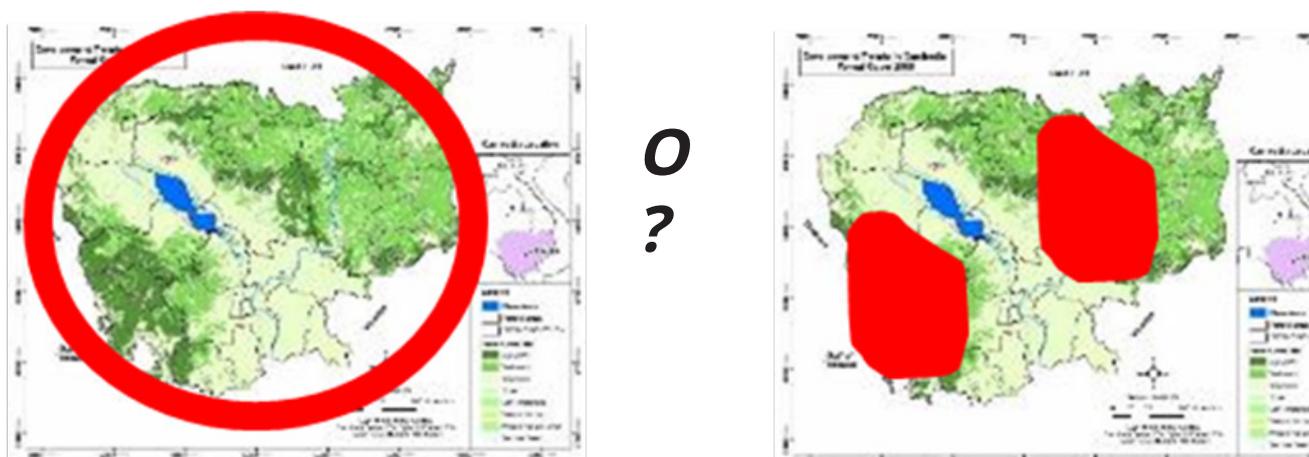
PARA LA REFLEXIÓN

¿Ha empezado su país a estudiar el alcance de REDD+? En caso afirmativo, ¿sabe qué actividades se propone implementar y por qué motivos?

DIMENSIÓN DE REDD+

La CMNUCC otorga a los países flexibilidad para comenzar a desarrollar sus respectivos niveles de referencia de emisiones y para el monitoreo y reporte a escala sub-nacional como medida de carácter provisional (decisión 1 CP/16, párrafo 71, letras b) y c)). En ese sentido, la dimensión de REDD+ se refiere fundamentalmente al área geográfica en la que se implementará REDD+ de cara a la recepción de pagos basados en resultados. Con independencia de ello, debería elaborarse una estrategia o un plan de acción a escala nacional, como lo hace el sistema de información sobre salvaguardas (SIS; decisión 1 CP/16, párrafo 71, letras a) y d)). Sin embargo, un país puede decantarse por la dimensión sub-nacional, o por actuar a escala nacional centrando parte de sus iniciativas pertinentes en el marco de REDD+ (o todas ellas) en determinada(s) área(s) sub-nacional(es) clave. Una decisión de intervenir a escala sub-nacional, puede estar relacionada, entre otros factores, con los siguientes:

- limitaciones de capacidad financiera y/o técnica (por ejemplo, la magnitud del país) para abordar los impulsores o los obstáculos con la dimensión necesaria para lograr resultados cuantificables en todo el país, o para monitorear y reportar los resultados a escala nacional;
- una falta de control sobre todo su territorio (por la presencia de grupos armados, por ejemplo);
- sus prioridades de desarrollo geográfico; y
- el ensayo de diversos enfoques y herramientas en un contexto más específico (como el bioma del Amazonas) o más fácil de controlar (menos disperso, con un menor número de agentes involucrados), fomentando al mismo tiempo la capacidad de cara a una implementación más eficaz a nivel nacional (a través de materiales, herramientas y procesos de comunicación y capacitación).



■ Figura 4.9 DIMENSIÓN DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

Un país que opte por una dimensión sub-nacional para los pagos basados en resultados como medida provisional puede considerar diferentes enfoques para definir la dimensión real cubierta. Esta puede estar vinculada, por ejemplo, a unidades administrativas (como el estado de Cross River en Nigeria), un bioma específico (el de la Amazonia en el Brasil) o incluso el área pertinente para un determinado impulsor prioritario. Todas las opciones tendrán ventajas e inconvenientes; por ejemplo, la utilización de una unidad administrativa puede facilitar la adopción de decisiones, la armonización de las políticas y medidas y las sinergias entre los diferentes niveles de gobierno; por su parte, un enfoque basado en un bioma o en los impulsores puede permitir trabajar para mejorar la homogeneidad de los procesos de deforestación y degradación forestal y para ofrecer respuestas más integradas. En última instancia, la opción óptima dependerá del contexto concreto de cada país, incluidas sus estructuras de gobernanza, los tipos de impulsores de la deforestación y/o la degradación forestal, el dinamismo del proceso de preparación, etc. Los países pueden incluso examinar dónde se encuentra el equilibrio más adecuado entre estas opciones. Brasil, por ejemplo, utilizó la región ya existente de la Amazonia Legal (creada en 1948 con base en estudios que analizaron cómo planificar el desarrollo económico y social de la región amazónica).

Puede merecer la pena destacar que incluso cuando se define el nivel de referencia de emisiones a escala nacional y el monitoreo y reporte se lleva a cabo en este nivel, es probable que las inversiones relacionadas con REDD se centren, al menos en parte, en una o varias áreas clave. Además de los puntos enumerados anteriormente, esto puede guardar relación con la presencia de zonas gravemente deforestadas o de fuerte degradación forestal, o de áreas en las que exista un mayor potencial para la realización de las actividades que aportan el “+”. También puede deberse a la presencia de agentes particularmente activos (autoridades sub-nacionales, por ejemplo) en determinadas áreas, a la existencia de asociados en la implementación o a las preferencias de los socios financieros.

Por otra parte, incluso si se opta por actuar a escala sub-nacional, será fundamental contar a nivel nacional con políticas y medidas que apoyen la implementación sub-nacional (véase más adelante la sección sobre “enfoques con respecto a la implementación de REDD+”). De igual modo, los países pueden estudiar también la posibilidad de apoyar políticas y medidas pertinentes a efectos de REDD+ fuera de un área sub-nacional, a pesar de que no vayan a dar lugar a pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC.

Existen varias herramientas que pueden ayudar a evaluar las distintas opciones para seleccionar la(s) más adecuada(s) (véase el **Módulo 7: Políticas y medidas** para obtener información más detallada al respecto). Los países que opten de forma provisional por la implementación sub-nacional pueden considerar la posibilidad de tratar de alcanzar un equilibrio entre las áreas que ofrezcan potencial para obtener resultados con cierta facilidad y las cuestiones y zonas geográficas que presenten mayores problemas. Esto se reflejará en la credibilidad de la estrategia nacional o el plan de acción y en su capacidad para lograr la implicación de la comunidad internacional y obtener el apoyo a las inversiones previstas en REDD+ (frente a pagos basados en resultados).

Los países pueden estudiar la posibilidad de exponer en sus estrategias nacionales o planes de acción:

- la lógica subyacente a la decisión sobre el enfoque y la ubicación de cara a la implementación sub-nacional;
- las consecuencias en lo que respecta a los mecanismos de implementación de REDD+ (la arquitectura de dicha iniciativa);
- el modo en que se espera que dicha lógica contribuya a dar respuesta al contexto global de REDD+ a nivel nacional; y
- la propuesta de visión de cara a una futura ampliación sin incidencias hasta llegar a la implementación a escala nacional.

Cuando se ponga en marcha la implementación de REDD+ en una o más áreas sub-nacionales, será esencial contar con un liderazgo nacional que garantice la coherencia del trabajo de preparación para REDD+ (que engloba el desarrollo de niveles de referencia de emisiones, salvaguardas y SIS, entre otros aspectos):

- entre las entidades sub-nacionales (coherencia horizontal), y
- entre las entidades sub-nacionales y a nivel nacional (coherencia vertical).

La coherencia será un factor crucial para garantizar una agregación más sencilla de la información a efectos de la presentación de informes de calidad a la CMNUCC para la obtención de pagos basados en resultados, así como para gestionar la transición de la implementación sub-nacional a la nacional a lo largo del tiempo. Este problema se agudizará cuando se combinen diversos instrumentos ajenos a la CMNUCC, como enfoques sub-nacionales o de proyecto en relación con los mercados voluntarios de carbono, dado que las metodologías y reglas utilizadas por los distintos estándares de dichos mercados pueden no ajustarse necesariamente a la CMNUCC. La integración con estos otros instrumentos, ya desplegados en muchos países que implementan REDD+, es necesaria, pero puede resultar particularmente compleja si no se garantiza la coherencia desde un principio. Será necesario evaluar exhaustivamente las numerosas oportunidades y limitaciones asociadas a la adopción de este tipo de planteamiento alternativo.

IMPULSORES PRIORITARIOS

Un país puede desear también considerar qué impulsor (o impulsores) directo(s) estratégico(s) y qué impulsores indirectos conexos desea abordar de forma prioritaria. En este tipo de ejercicio de definición de prioridades se puede tener en cuenta, entre otras cosas:

- la importancia de cada impulsor directo en términos de emisiones procedentes de la deforestación o la degradación forestal, o el potencial de eliminación de carbono que ofrecen las actividades que aportan el “+”;
- el alcance y la dimensión;
- las prioridades políticas;
- la capacidad para hacer frente al impulsor (capacidad técnica, capital político necesario y agentes cuya participación se requiera, y todo ello teniendo en cuenta los impulsores indirectos conexos);
- costos y beneficios esperados de la implementación (incluidos los no relacionados con las emisiones); y
- los potenciales riesgos y beneficios sociales y ambientales asociados al hecho de abordar un impulsor determinado.

Puede encontrarse más información sobre la priorización de los impulsores en el **Módulo 3: Impulsores de la deforestación y la degradación forestal**.

En resumen, puede que el (o los) impulsor(es) más importante(s) desde el punto de vista del potencial para reducir las emisiones o mejorar la eliminación de carbono no sea(n) aquellos cuyo abordaje se considere más estratégico. Dichos impulsores podrán abordarse con mayor eficacia en una fase posterior, cuando el entorno (político, financiero, etc.) sea más propicio para ello. No obstante, dado que el hecho de descartar impulsores de elevada importancia puede socavar la credibilidad global de la estrategia nacional o plan de acción, puede ser relevante exponer y argumentar adecuadamente estos puntos.

ANÁLISIS DE LOS IMPULSORES DEL ALCANCE, LA DIMENSIÓN Y LA PRIORIDAD EN PERSPECTIVA

Las decisiones referentes al alcance, la dimensión o los impulsores prioritarios tienen consecuencias mutuamente importantes, y deberían examinarse de forma conjunta y no separada (figura 4.10). También pueden tener repercusiones muy destacadas para el diseño y la implementación de los diversos elementos de la arquitectura de REDD+ a escala nacional (especialmente la estrategia nacional o plan de acción y la elección de políticas y medidas, los niveles de referencia de emisiones, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y las salvaguardas/SIS), y a la inversa.



■ Figura 4.10 FUERTES INTERRELACIONES ENTRE LAS CONSIDERACIONES RELATIVAS AL ALCANCE, LA DIMENSIÓN Y LOS IMPULSORES - Fuente: Programa ONU-REDD



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cómo cree que puede afectar el alcance a la dimensión y a los impulsores prioritarios?
 ¿Cuál puede ser la influencia en sentido inverso? ¿Qué relación puede guardar esto con la arquitectura de REDD+?

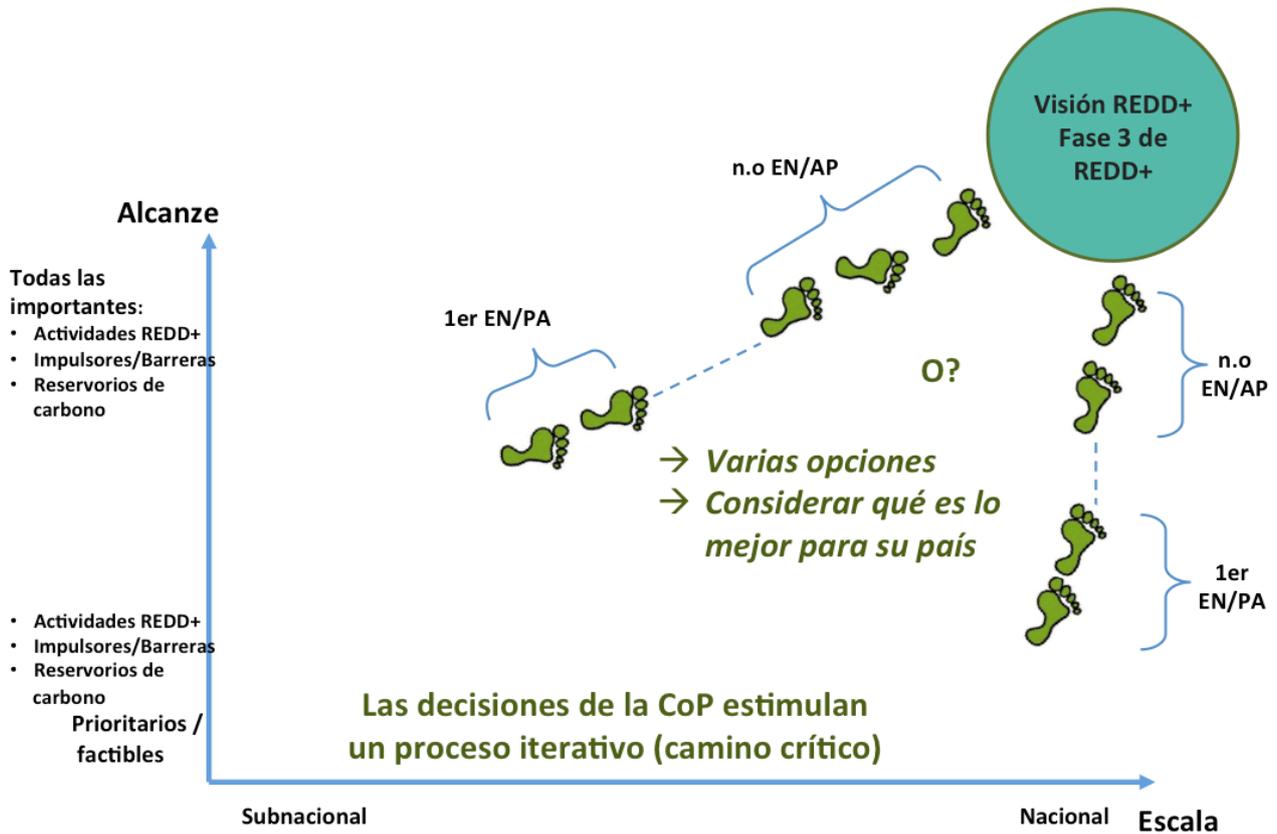
Por ejemplo, si un país se centra en la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación para recibir pagos basados en resultados, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques debería diseñarse de modo que haga un seguimiento de la deforestación; debería establecerse un nivel de referencia de emisiones para reflejar la deforestación histórica (y adaptarlo a las circunstancias nacionales, según sea necesario); y, en cualquier caso, las salvaguardas (y el SIS) deben funcionar correctamente. Por otra parte, las dificultades para incluir algunas de las actividades previstas en REDD+ en el nivel de referencia de emisiones, o las limitaciones técnicas o en términos de costos para vigilar esa actividad a través del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, pueden contribuir a que se adopte la decisión de no abordar los impulsores vinculados a esa actividad o afectar al nivel de los esfuerzos financieros invertidos en ello, puesto que no dará lugar a la percepción de pagos basados en resultados (por ejemplo, abordando la tala selectiva o la recolección de leña, que provocan degradación forestal). De nuevo, un país puede decidir incluir estas actividades de todos modos por los beneficios (ajenos a las emisiones) que ofrezcan o por otros motivos.

Las decisiones sobre la dimensión o la áreas prioritarias para la implementación de REDD+ pueden tener importantes implicaciones, entre otras cosas, para las actividades pertinentes y los impulsores que deberán abordarse, las partes interesadas a las que se deberá implicar, los costos y beneficios esperados, el diseño y la implementación de los diversos elementos de REDD+ recogidos en los Acuerdos de Cancún y la arquitectura general de REDD+ (nivel de referencia de emisiones, Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, SIS y mecanismos jurídicos, institucionales y financieros), así como desde el punto de vista de la capacidad requerida. Del mismo modo, las consecuencias que tiene desde el punto de vista del costo y la capacidad el despliegue de la arquitectura de REDD+, o la aplicación de políticas y medidas para obtener resultados significativos, pueden llevar a un país a implementar inicialmente REDD+ a nivel sub-nacional o a concentrar sus esfuerzos en un número más reducido de áreas clave a la hora de aplicar su enfoque nacional.

Las decisiones adoptadas con respecto a los impulsores prioritarios (la producción de carbón vegetal, por ejemplo) y las políticas y medidas a través de las que se abordarán dichos impulsores (como la formalización y organización de la cadena de valor de carbón vegetal) puede tener repercusiones notables desde el punto de vista de las salvaguardas (por afectar, por ejemplo, a los medios de vida de los numerosos hogares vulnerables involucrados en la producción, el transporte o la comercialización). Para abordar y respetar las salvaguardas y garantizar la viabilidad y el éxito de la implementación puede ser necesario introducir ajustes en la aplicación de las políticas y medidas, y complementar estas con otras.

Pese a que la decisión sobre los aspectos estratégicos, como el alcance, la dimensión y los impulsores prioritarios, puede adoptarse en diferentes fases del proceso de preparación, el examen temprano de estos aspectos puede ayudar a centrar el trabajo

analítico, las reflexiones y las consultas en los aspectos clave. El conjunto óptimo desde el que iniciar la implementación dependerá por entero de las circunstancias específicas del país y de las decisiones referentes a la visión a largo plazo en lo que respecta a REDD+ (incluida su fase 3) y al itinerario estratégico elegido para alcanzar la fase 3 de REDD+, tal como ilustra la figura 4.11.



■ Figura 4.11 DEFINICIÓN DE LA VISIÓN SOBRE REDD+ Y DEL ITINERARIO ESTRATÉGICO PARA HACERLA REALIDAD - Fuente: Programa ONU-REDD

ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN

Los análisis de los costos y la planificación financiera son elementos centrales de la estrategia (y/o del plan de inversión conexo) y pueden servir para lograr dos objetivos cruciales:

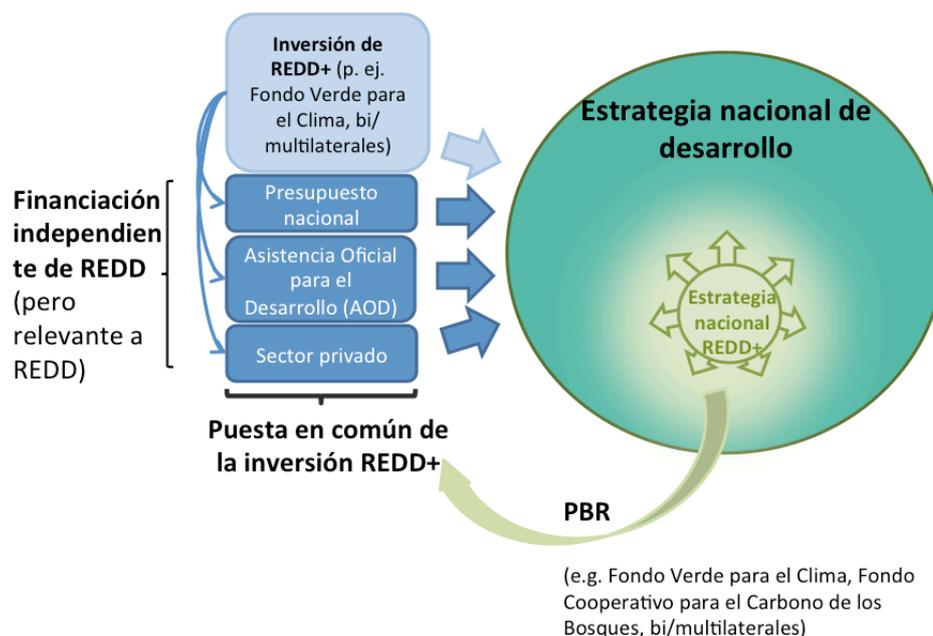
- Reflejar los costos de la implementación de la estrategia una vez seleccionadas las opciones estratégicas. Esto puede ayudar a:
 - Cuantificar los gastos en los que incurrirá el país y determinar el momento en que se producirán;
 - Identificar fuentes de financiación adecuadas al perfil financiero de las opciones estratégicas analizadas;
 - Rediseñar las opciones estratégicas para crear actividades que utilicen la tierra de forma rentable (por ejemplo, modificando las políticas fiscales para hacer que una actividad de REDD+ sea rentable); y
 - Ayudar a diseñar mecanismos nacionales de gestión de los fondos con objeto de canalizar estos adecuadamente para implementar las opciones estratégicas.
- Contribuir a la priorización de las opciones durante el proceso de elaboración de la estrategia (de modo que las políticas y medidas que no sean viables desde el punto de vista financiero se puedan eliminar o modificar su diseño).

Por este motivo, es probable que la estrategia de financiación influya en la visión del país sobre REDD+ y en la correspondiente elección de políticas y medidas (figura 4.12). Esto incluye la identificación y el acceso a fuentes de financiación para la implementación de las políticas y medidas (inversión en el marco de REDD+) así como garantizar un compromiso financiero para la recepción de pagos basados en resultados. La financiación internacional para la implementación de las políticas y medidas puede proceder de diversas fuentes privadas y/o públicas, como:

- Acuerdos bilaterales (que pueden referirse tanto a inversiones como a pagos basados en resultados);
- Programas multilaterales (que también pueden referirse tanto a inversiones como a pagos basados en resultados), incluido el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (inversión) y el Fondo de Carbono del Banco Mundial (pagos basados en resultados);
- El Fondo Verde para el Clima (inversión y pagos basados en resultados); y
- Fuentes privadas (si bien todavía no existe una definición adecuada del mecanismo).

Dependiendo del contexto del país, las fuentes de financiación nacionales también pueden revestir importancia de cara a la implementación de las políticas y medidas, que fortalecerá la implicación nacional y la sostenibilidad a largo plazo de la implementación de REDD+. La armonización con los objetivos de REDD+ y las políticas y medidas y la integración en las prioridades nacionales y los programas existentes pueden facilitar este proceso (en México, por ejemplo, REDD+ se considera una oportunidad adicional para lograr el objetivo nacional del programa de desarrollo rural integrado).

Es poco probable que la financiación de REDD+, ya provenga de fuentes nacionales o internacionales, pueda competir con los niveles de financiación destinados a apoyar algunos de los impulsores de la deforestación (como los incentivos fiscales a la agricultura o las inversiones directas en esta actividad). En esos casos, podría recurrirse a la financiación de REDD+ para ayudar a influir en las opciones de desarrollo, los objetivos sectoriales y/o las políticas y programas conexos, en lugar de competir directamente con los propios impulsores en el plano financiero. Puede consultarse un análisis más profundo sobre la financiación de las actividades de REDD+ en el **Módulo 9: Financiación de REDD+**.



■ Figura 4.12 NECESIDAD DE PONER EN COMÚN Y ARMONIZAR LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE REDD+ Y AJENAS A DICHA INICIATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES O PLANES DE ACCIÓN - Fuente: Programa ONU-REDD

ENFOQUES CON RESPECTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

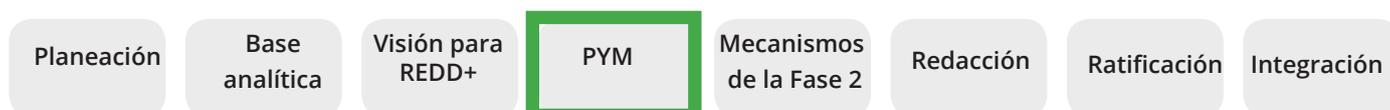
Los distintos países pueden tener enfoques diversos en lo que respecta a la implementación de REDD+, dependiendo de sus contextos y prioridades respectivos. Algunos países pueden tomar la decisión de adoptar enfoques más bien laxos, utilizando el marco jurídico, normativo y fiscal para promover las conductas adecuadas y desalentar las inadecuadas; otros, en cambio, pueden centrarse en enfoques más prácticos y desarrollar intervenciones concretas sobre el terreno; otros, por último, pueden utilizar una combinación de las dos modalidades anteriores. Algunos países pueden decidir implementar REDD+ principalmente a través de organismos gubernamentales, mientras que otros pueden recurrir en mayor medida a proveedores de servicios nacionales e internacionales, ya sea de la sociedad civil o del sector privado. Los países también pueden tomar la decisión de recurrir a diversos niveles de incentivos y medidas promovidas desde el Ejecutivo, así como de asignar distintas funciones a cada nivel de gobierno (dependiendo asimismo de la estructura de gobernanza, es decir, del grado de descentralización).

De la misma forma, es probable que la implementación de REDD+ exija intervenciones coordinadas en múltiples niveles de gobernanza (nacional, sub-nacional y local). Estos diversos niveles de gobernanza implican la participación de múltiples interesados, incluidos los encargados de la adopción de decisiones, agentes influyentes y responsables de la deforestación y la degradación forestal, cada uno de ellos con intereses y capacidades de implementación propios. Si resulta pertinente en su contexto nacional (de acuerdo con su estructura de gobernanza), los países pueden tener interés en reflexionar sobre sus políticas y medidas en todos estos niveles de gobernanza, garantizando que las que se apliquen en los niveles superiores ejerzan un efecto catalizador en los niveles inferiores y aborden algunas cuestiones a las que no sea posible hacer frente en estos últimos (para obtener más información sobre este tema, véase el Módulo 7, dedicado a las políticas y medidas).

En última instancia, el enfoque óptimo en lo que concierne a la implementación de REDD+ debería decidirse con criterios pragmáticos y sobre la base de las circunstancias nacionales, utilizando una combinación de las diversas opciones expuestas.

Los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

- ¿Cómo puede influir y/o contribuir REDD+ a nuestro marco nacional de desarrollo?
- ¿Cuáles son las actividades más destacadas de REDD+ en nuestro país? ¿Existe alguna limitación técnica para implementarlas (por ejemplo, Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques o Niveles de Referencia de Emisiones)?
- ¿Desarrollaremos Niveles de Referencia de Emisiones a escala nacional y/o nos centraremos en determinadas áreas sub-nacionales específicas? ¿Por qué motivos?
- ¿Qué relación tienen los impulsores identificados con las diversas actividades previstas en REDD+? ¿Cuáles son los principales impulsores en términos de REDD+, y a cuáles debería darse prioridad (por ejemplo: importancia desde el punto de vista de REDD+, viabilidad, prioridades)?
- ¿Qué enfoque aplica nuestro país en lo que se refiere a la implementación de REDD+? ¿Qué funciones deben tener los diferentes niveles de gobernanza (nacional, sub-nacional y local)? ¿Cómo podemos garantizar que los niveles de gobernanza superiores catalicen, coordinen y respalden de manera eficaz y eficiente las iniciativas sub-nacionales y a los agentes públicos y privados?



ANÁLISIS DE LAS OPCIONES DISPONIBLES Y PRIORIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

En el contexto de REDD+, las políticas y medidas pueden entenderse como actuaciones que el gobierno lleva u ordena llevar a cabo con el fin de implementar actividades previstas en REDD+, quizá en combinación con otros objetivos (como el desarrollo rural integrado o la transformación sectorial). Por lo tanto, la presentación de las políticas y medidas constituye una sección central del documento de estrategia nacional o plan de acción.

El conjunto adecuado de políticas y medidas necesarias en un país para lograr resultados en materia de REDD+ se determina a partir de la información técnica recabada para el proceso, incluido el análisis de los impulsores y obstáculos, así como la visión nacional en cuanto a REDD+ y las diversas consideraciones estratégicas asociadas anteriormente expuestas. Sin embargo, dependiendo del contexto y las prioridades del país, así como de las políticas y medidas existentes y de la implementación en curso de los diversos planes y estrategias, los países pueden tomar la decisión de integrar en su estrategia nacional o plan de acción aquellas políticas y medidas que no estén directamente relacionadas con esas decisiones estratégicas. Esto compete por entero al país, aunque puede resultar útil indicar claramente en esta fase qué conjunto de políticas y medidas se espera que conduzcan a pagos basados en resultados y cuáles no.

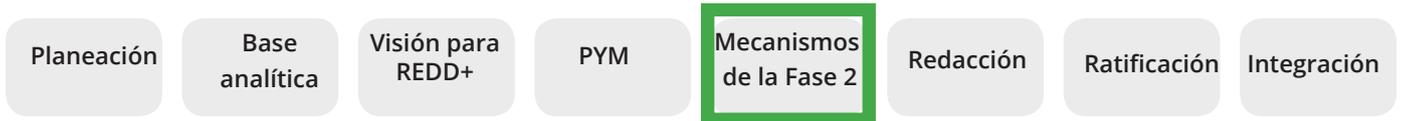
El proceso de selección de las políticas y medidas pertinentes debería llevarse a cabo en consulta con las partes directamente interesadas, que, según proceda, pueden englobar desde funcionarios públicos nacionales y locales hasta organizaciones de la sociedad civil, entidades del sector privado y grupos indígenas y comunitarios, entre otros (véase el **Módulo 11: Introducción a la participación de actores relevantes** para obtener más información al respecto). Es probable que esto dependa de varios factores, como:

- el potencial de mitigación de las actividades de REDD+ en su contexto nacional;
- los posibles beneficios y riesgos sociales y ambientales;
- la capacidad del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para medir el resultado del paquete global de políticas y medidas;
- la capacidad para monitorear la implementación y, si procede, el resultado de cada política y medida (por ejemplo, las de regeneración);
- la capacidad (en los niveles nacional y sub-nacional) para implementar las políticas y medidas de manera eficaz y eficiente;
- los costos y beneficios probables de las políticas y medidas (incluidos los beneficios no relacionados con las emisiones), así como los riesgos potenciales;
- la alineación con las prioridades y planes nacionales (y/o sub-nacionales) de desarrollo;
- la admisibilidad de determinadas acciones y/o el respaldo político que obtienen;
- la naturaleza y alcance de las políticas y medidas pertinentes a efectos de REDD+, incluidas las políticas y planes existentes que afecten al sector forestal; y
- el potencial para obtener financiación (nacional, bilateral o multilateral) para la implementación de las políticas y medidas.

La pertinencia e idoneidad de cada política o medida no deberían medirse de forma aislada, sino que estas deberían llevarse a cabo en forma de un paquete coherente de intervenciones REDD+ secuenciadas en el tiempo, complementarias entre sí y que aborden tanto los impulsores directos como subyacentes de un modo eficaz, eficiente y equitativo. Debería analizarse el potencial o las sinergias y efectos catalizadores necesarios entre las políticas y medidas implementadas a escala nacional, sub-nacional y local (por ejemplo, las reformas normativas o reglamentarias que apoyen la implementación de las acciones en el nivel sub-nacional). El desarrollo de este paquete podría estar respaldado por la definición de una teoría del cambio que exprese cómo se espera que las distintas políticas y medidas logren –conjuntamente– los resultados deseados (beneficios en términos de emisiones y de otros tipos). Las políticas y medidas elegidas deberían tener en cuenta la experiencia anterior y basarse en las existentes, perfeccionándolas o realineándolas con la visión definida. Puede consultarse un análisis más profundo sobre este tema en el **Módulo 7: Políticas y medidas**.

Los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

- ¿Qué políticas y medidas prevemos adoptar para implementar las actividades de REDD+ identificadas? ¿Cómo permitirán las acciones propuestas abordar adecuadamente los impulsores directos y subyacentes relacionados con la deforestación y la degradación forestal, y/o los obstáculos a los que se enfrentan las actividades que aportan el “+”?
- ¿Cómo y por qué razones se han definido y priorizado las políticas y medidas? ¿Cuál es su viabilidad social, política y económica, y qué relación guardan con las políticas y medidas existentes (corrigiéndolas, apoyándolas o incorporando algún elemento a ellas)? ¿En qué sentido pueden considerarse transformadoras?



DEFINICIÓN DE MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN (FINANCIEROS, JURÍDICOS E INSTITUCIONALES)

Los países deberían definir el modo en que garantizarán la implementación eficiente y eficaz de REDD+ en la fase 2. Esto implica determinar los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros que se utilizarán para supervisar, coordinar, implementar, monitorear y reportar la implementación de REDD+. Puede que en la fase de implementación sea necesario reconsiderar los mecanismos institucionales implantados para la fase de preparación, con el fin de adecuarlos mejor a los impulsores abordados y a las políticas y medidas seleccionadas.

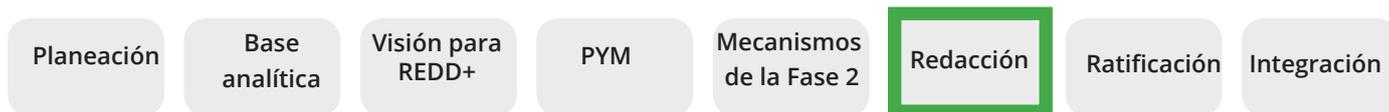
Deberían establecerse mandatos, presupuestos y una base jurídica claros, que estén basados en los mecanismos existentes y se complementen a través de las medidas necesarias. El recuadro 4.13 propone varios recursos en relación con los aspectos jurídicos que pueden servir de apoyo en esta etapa. Los mecanismos institucionales para REDD+ deben estar a cargo de los países, y podrían beneficiarse (cuando resulte apropiado) de las orientaciones proporcionadas por el Programa ONU-REDD. Para obtener más información sobre el monitoreo de las políticas y medidas, véase el **Módulo 7: Políticas y medidas**.

Los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

- ¿Cómo se fomentará y garantizará, por ejemplo (si procede) un diálogo y una coordinación interinstitucional e intersectorial eficaces?
- ¿Cómo se implantarán o perfeccionarán las diversas herramientas y sus procesos y responsabilidades conexos de cara, por ejemplo, a permitir un monitoreo y una evaluación adecuados de la implementación y los resultados de REDD+?
- ¿Cómo podemos conseguir que estos mecanismos estén basados de manera eficiente en las estructuras, procesos y marcos jurídicos existentes, y que los complementen?

■ Recuadro 4.13 RECURSOS QUE PUEDEN APOYAR LA DEFINICIÓN DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

- Folleto sobre la preparación jurídica
- Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation: Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia (ONU-REDD/FAO, 2013)
http://www.un-redd.org/Newsletter37/Legal_Analysis_Publication_Launch/tabid/106156/Default.aspx
- Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO
<http://www.fao.org/legal/home/legal-office/es/>



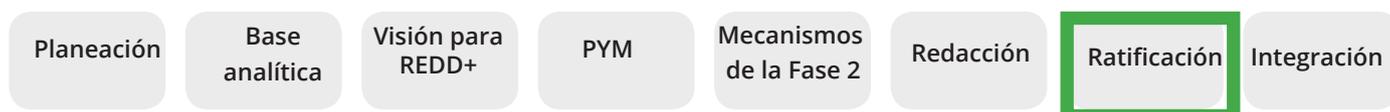
EL PROCESO DE REDACCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL O PLAN DE ACCIÓN

El proceso de redacción del documento en el que se plasmará la estrategia nacional o el plan de acción debería representar una oportunidad para celebrar nuevas consultas con las partes directamente interesadas tanto del país como del ámbito internacional, con el fin de llegar a una versión completa de dicho documento. La duración de este proceso dependerá en gran medida de la forma en que se lleve a cabo y del grado de consenso que se desee obtener con respecto a los distintos aspectos reflejados en esos documentos.

Algunos países (como Zambia, por ejemplo) encontraron útil iniciar el proceso de redacción mediante la elaboración de un documento de “problemas y opciones” que:

- reúne y presenta toda la información disponible pertinente (como los impulsores y obstáculos, las políticas y medidas existentes y las lecciones aprendidas) y pone de relieve las carencias; y
- expone las distintas consideraciones estratégicas y las opciones potenciales, junto con sus consecuencias probables.

Este tipo de documento resulta particularmente útil para apoyar el diálogo de las múltiples partes directamente interesadas y para aportar información al proceso de adopción de decisiones antes de poner en marcha la redacción efectiva de la estrategia nacional o el plan de acción. La redacción de la estrategia nacional o plan de acción debería facilitar numerosas interacciones y una amplia retroalimentación, de forma que quede garantizado el involucramiento y el apoyo de todas los actores relevantes.



ADHESIÓN POLÍTICA Y DE LOS ACTORES RELEVANTES

Los países podrían estudiar la posibilidad de emprender una iniciativa encaminada a lograr la adhesión o validación políticas de sus estrategias nacionales o planes de acción. Por esto se entiende una “aprobación formal” del Gobierno (incluidos los ministerios clave relacionados con los impulsores directos y subyacentes de la deforestación) y la validación por parte de las los actores relevantes. Este proceso dotará al documento de mayor peso y legitimidad, sobre todo si se pretende obtener apoyo financiero para la inversión en REDD+.



INTEGRACIÓN FORMAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL O EL PLAN DE ACCIÓN

Una vez que se haya logrado la adhesión a la estrategia nacional o el plan de acción, dependiendo del enfoque adoptado, los países podrían considerar la posibilidad de integrar formalmente la estrategia o el plan de acción en el marco normativo y/o reglamentario nacional a través de diversos instrumentos, como un decreto presidencial o ministerial, o bien de incorporarlo a la legislación nacional (al marco reglamentario de lucha contra el cambio climático, por ejemplo) de acuerdo con sus circunstancias nacionales. Asimismo, el contenido de la estrategia nacional o plan de acción debería integrarse en la medida de lo posible en los planes sectoriales e intersectoriales pertinentes a nivel nacional y sub-nacional (como el plan agrícola o el plan de uso del suelo, según los impulsores abordados y las opciones estratégicas seleccionadas). Este proceso puede dilatarse en el tiempo, pero es esencial para que la estrategia tenga un impacto verdaderamente transformador.

■ Recuadro 4.14 ALGUNAS VISIONES, METAS, COMPROMISOS Y RESULTADOS PERTINENTES DE REDD+ EN TODO EL MUNDO

- **Indonesia** se ha embarcado en un proceso de reforma integral de las políticas de uso de la tierra, los derechos tradicionales sobre la tierra, la normativa y los mecanismos de aplicación de la ley con el objetivo de cumplir su promesa de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 26% hasta 2020 (un 41% si cuenta con ayuda internacional).
- **Colombia** está realizando progresos en su iniciativa “Visión Amazonía”, un ambicioso plan con el que se propone cumplir el objetivo de lograr una deforestación neta nula en su región amazónica de aquí a 2020.
- **México** ha aprobado una ley de lucha contra el cambio climático que incluye el objetivo de lograr una deforestación neta nula.
- En **Etiopía**, el Mecanismo para una Economía Verde Resiliente al Clima establece el objetivo de conseguir el estatus de país de ingresos medianos para 2025, con un crecimiento neto nulo de sus emisiones de gases de efecto invernadero al tiempo que mejora su resiliencia frente a las crisis climáticas.
- **Brasil** se ha comprometido a reducir sus emisiones de GEI entre un 36,1% y un 38,9% hasta 2020. Este país ha demostrado un enorme progreso en la reducción de la deforestación, que para 2013 había disminuido un 71% en comparación con el promedio anual del período 1996-2005; al mismo tiempo, su producción agrícola y sus ingresos rurales aumentaban.

CUESTIONES TRANSVERSALES QUE SURGEN A LO LARGO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

Con el fin de garantizar la calidad del proceso de diseño y del propio documento, es preciso tener en cuenta varios elementos adicionales.

CLARIDAD INSTITUCIONAL, LIDERAZGO Y COORDINACIÓN A ESCALA NACIONAL

Es probable que el proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción requiera una concertación de información y esfuerzos de múltiples partes interesadas, sectores, áreas temáticas y geográficas a distintos niveles de gobernanza, lo que puede resultar bastante complicado. Es fundamental contar con el liderazgo firme de un único organismo

gubernamental a lo largo de todo el proceso de preparación, con el respaldo de un marco jurídico y de un presupuesto adecuados, que faciliten un funcionamiento eficaz de los procesos de preparación y de diseño de la estrategia. Lo anterior también es válido en lo que se refiere a la fase de implementación, aunque es probable que los mecanismos de coordinación multisectorial revistan incluso una importancia mayor que en la fase de preparación de cara al logro de resultados de REDD+.

PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE MÚLTIPLES SECTORES Y PARTES DIRECTAMENTE INTERESADAS

Es importante generar entendimiento, consenso, respaldo y colaboración de los diversos sectores productivos e instituciones intersectoriales ya desde la fase de preparación, puesto que la mayoría de los IDDF tienen su origen fuera del sector forestal. Por consiguiente, el involucramiento y coordinación de los múltiples sectores (forestal, medioambiental, agrícola, de planificación y financiero) son cruciales, tanto en la fase de preparación como en la de implementación. El proceso de diseño de la estrategia nacional o plan de acción representa un medio y una oportunidad muy adecuados para presentar REDD+ de forma más concreta a otros sectores. La figura 4.15 proporciona un ejemplo de la aportación que pueden hacer los distintos ministerios sectoriales al proceso de elaboración de la estrategia nacional o plan de acción.

Puede ser necesario crear un mecanismo adecuado de diálogo y coordinación intersectoriales o fortalecer el mecanismo existente con objeto de facilitar la posterior armonización de las acciones, políticas y medidas de la fase de implementación para el logro de resultados de REDD+. El apoyo político de alto nivel resulta particularmente vital para este fin, y a su vez requiere la elaboración de un estudio de viabilidad riguroso para REDD+.



■ Figura 4.15 EJEMPLO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS MINISTERIOS SECTORIALES
- Fuente: Programa ONU-REDD

Para generar consenso, apoyo y colaboración también es necesario que el proceso sea participativo, transparente y equitativo, y que involucre a agentes no gubernamentales (incluidas organizaciones de base que representen los intereses de las comunidades, de los pueblos indígenas y del sector privado). Debería recurrirse a expertos externos, por ejemplo a centros de investigación, a expertos del mundo académico, etc. Si se consigue que en el proceso participen múltiples sectores y partes interesadas, será más fácil obtener la validación y apropiación definitivas de la estrategia nacional o plan de acción.

La identificación de los actores clave, tanto en el seno del gobierno como fuera de él, es útil para definir la estrategia de participación de los actores relevantes. Ello permitirá detectar a los posibles defensores (instituciones y particulares) y detractores, junto con el tipo de información, intervenciones y/o apoyo que pueden suscitar el interés y el apoyo de aquellos a REDD+. A continuación podrá elaborarse un plan de trabajo formal u oficioso que haga posible que los agentes anteriores participen y se involucren de forma adecuada y en el momento oportuno. Puede encontrarse más información sobre este tema en el **Módulo 11: Introducción a la participación de actores relevantes.**

CONSIDERACIONES DE GÉNERO

Las funciones, derechos y responsabilidades de hombres y mujeres, así como sus pautas específicas de uso y su conocimiento de los bosques, dan lugar a experiencias diferentes. Por ello, las intervenciones programáticas y normativas deben tener siempre en cuenta las necesidades, usos y conocimientos específicos de cada género (lo que incluye también los referentes a los bosques). De ese modo se facilitará el éxito a largo plazo de REDD+ sobre el terreno. Por consiguiente, la comprensión de las distintas funciones que desempeñan los hombres y las mujeres puede permitir llevar a cabo un análisis más preciso del problema —quién está provocando la deforestación, dónde y de qué manera— y ayudar a identificar posibles soluciones; además, posibilita que las intervenciones previstas en REDD+ sean aplicables y pertinentes a escala nacional y local. Con el fin de garantizar que las estrategias nacionales o planes de acción sean inclusivos y resilientes, debe prestarse una atención particular a las funciones, prioridades y contribuciones específicas de las mujeres, los hombres y los jóvenes en todas las fases de la elaboración de las políticas y programas, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación. En consecuencia, para que pueda considerarse que las estrategias nacionales o planes de acción y las políticas y medidas tienen en cuenta las cuestiones de género, deben reconocer el papel de las mujeres como (a menudo) principales usuarias de los bosques y sus valiosos conocimientos y experiencias; comunicar con claridad los beneficios que pueden ofrecer a las mujeres; e incluir medidas ejecutables que aseguren la obtención y protección de dichos beneficios². El Programa ONU-REDD ha elaborado dos documentos en relación con el género y REDD+: “Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+”³ y “Guidance note on gender sensitive REDD+”⁴. El objetivo de este último documento (elaborado en forma de nota orientativa) es fomentar la integración de la perspectiva de género en los procesos de REDD+ y ayudar a los países asociados y las partes directamente interesadas del Programa ONU-REDD en la elaboración, desarrollo e implementación de estrategias nacionales o planes de acción con perspectiva de género.

2 Véase el Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+.

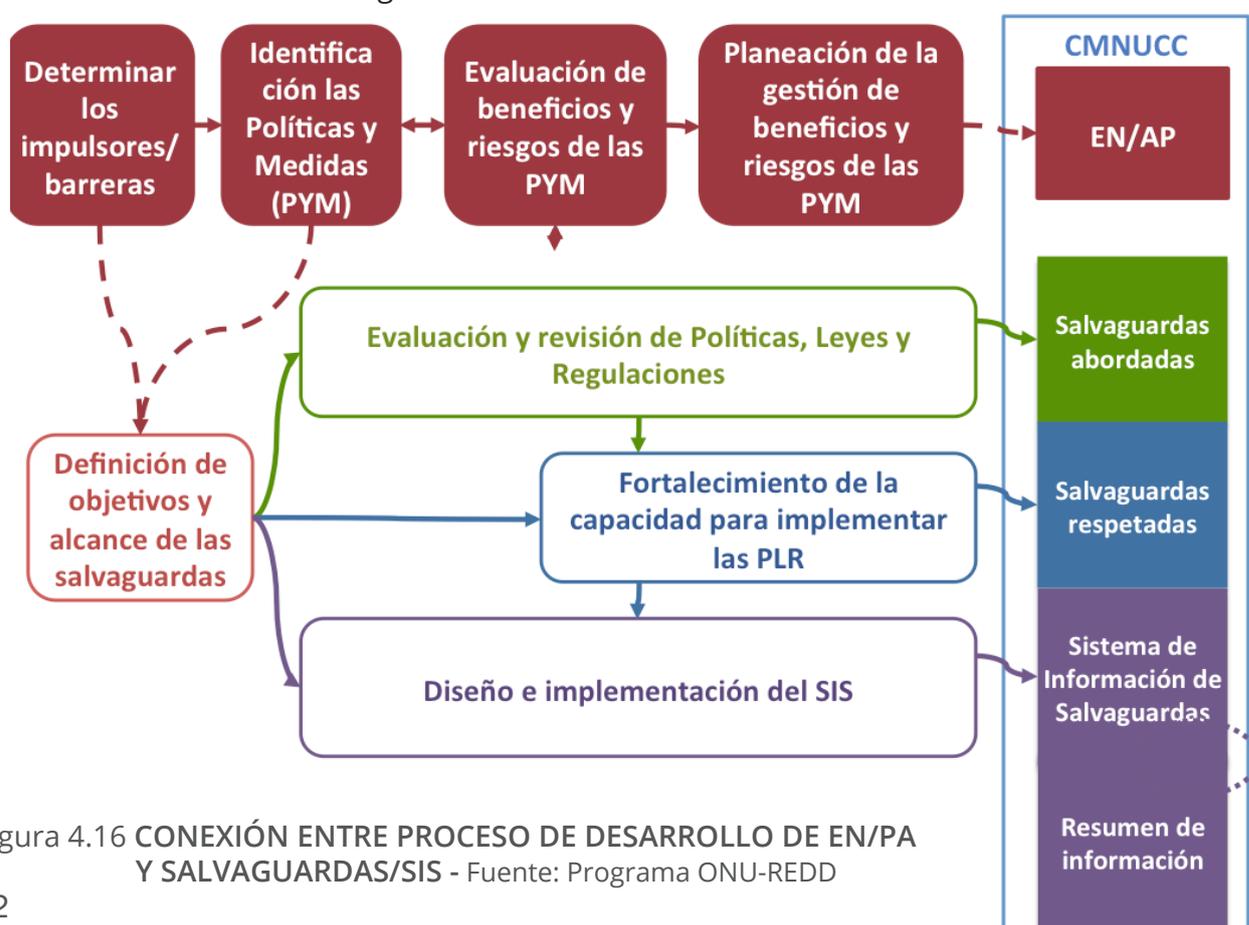
3 Disponible en http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/the_business_caseformainstreaminggenderinredd.html

4 Disponible en http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/the_business_caseformainstreaminggenderinredd.html

GARANTIZAR LA COORDINACIÓN Y LA COHERENCIA ENTRE LOS ELEMENTOS APROBADOS EN LOS ACUERDOS DE CANCÚN

Como se ha mencionado en la introducción de este módulo, la estrategia nacional o plan de acción es solamente uno de los cuatro elementos aprobados en el marco de los Acuerdos de Cancún que un país debe elaborar para prepararse para recibir pagos basados en los resultados. Las decisiones estratégicas adoptadas sobre cada uno de los cuatro elementos de diseño de REDD+ acordados en Cancún pueden tener importantes consecuencias para el resto (véase la sección “Análisis de los impulsores del alcance, la dimensión y la prioridad en perspectiva”, así como el **Módulo 8: Salvaguardas** y el **Módulo 7: Políticas y medidas**). Por lo tanto, al diseñar la estrategia nacional o el plan de acción, es importante tener en cuenta el panorama global y garantizar una comunicación y una coordinación periódicas durante el desarrollo y la implementación de los elementos de REDD+ acordados en Cancún.

A modo de ejemplo, el análisis de los impulsores u obstáculos y de las políticas y medidas ayudará a definir los objetivos y el alcance de las salvaguardas. Si se invierte un esfuerzo excesivo en el flujo de trabajo de las salvaguardas antes de que el país llegue a estudiar sus opciones estratégicas, el trabajo analítico podría ser ineficiente desde el punto de vista técnico y económico (es decir, excesivamente general o no centrado en los problemas o las áreas geográficas adecuados); además, ello podría dar lugar a un debate acalorado y abstracto que posteriormente se compruebe que fue irrelevante (por ejemplo, sobre las amenazas potenciales que supone REDD+ para los medios de vida de los pueblos indígenas, cuando la implementación de la iniciativa quizá se centre en áreas o impulsores que no planteen amenaza alguna en ese sentido). La figura 4.16 ilustra una posible secuenciación y retroalimentación entre la estrategia nacional o el plan de acción y los procesos de desarrollo de salvaguardas/SIS.



■ Figura 4.16 CONEXIÓN ENTRE PROCESO DE DESARROLLO DE EN/PA Y SALVAGUARDAS/SIS - Fuente: Programa ONU-REDD

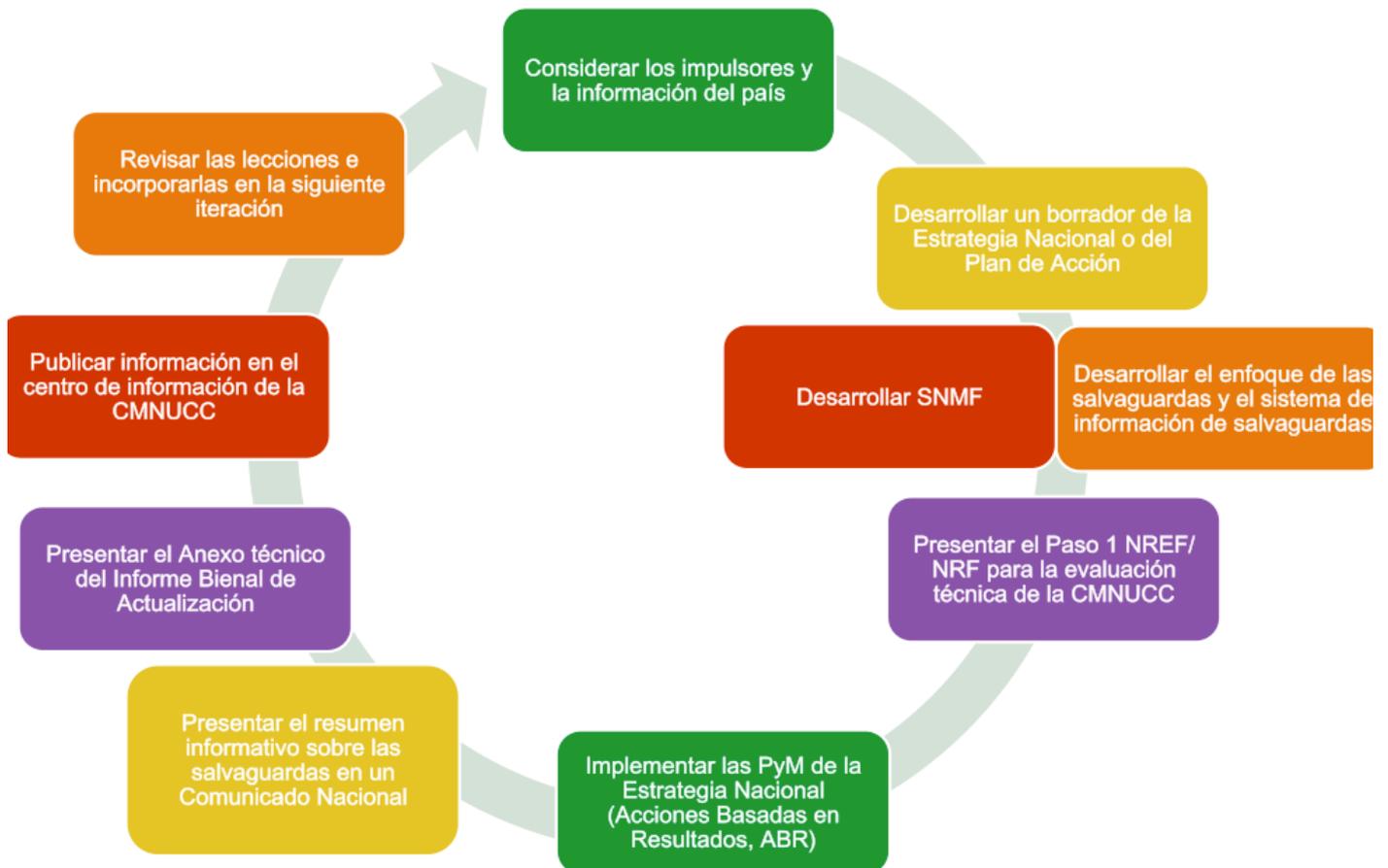


PARA LA REFLEXIÓN

¿Recuerda los cuatro elementos recogidos en los Acuerdos de Cancún para la implementación de REDD+?

UN PROCESO ITERATIVO POR ETAPAS

Como ocurre con cualquier documento estratégico, las estrategias nacionales o planes de acción deben revisarse periódicamente en función de los cambios que se produzcan en el contexto y de las lecciones aprendidas (figura 4.17). Los cambios del contexto pueden estar relacionados con la mutación de los impulsores de la deforestación o la aparición de otros nuevos, cambios en el contexto político y económico del país o la mejora de la capacidad técnica de este (por ejemplo, el establecimiento de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques); todo ello puede permitir ampliar el alcance de REDD+. La fase de implementación de REDD+ (fase 2) tiene la finalidad de experimentar y continuar fomentando la capacidad de cara a la fase 3. Esta será la ocasión ideal para poner a prueba diferentes (combinaciones de) políticas y medidas en diversos contextos y a través de distintos mecanismos de implementación. Las lecciones aprendidas deberían documentarse de manera sistemática a través de un marco de resultados adecuado e integrarse en las siguientes versiones de la estrategia nacional o el plan de acción (véase también el **Módulo 7: Políticas y medidas**).



■ Figura 4.17 LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ COMO CICLO DE MEJORA CONTINUA

- Fuente: Programa ONU-REDD

APOYO POTENCIAL DEL PROGRAMA ONU-REDD

El Programa ONU-REDD respalda las distintas etapas y elementos del proceso de elaboración de las estrategias nacionales o planes de acción. La figura 4.18 presenta un resumen de las áreas de trabajo en las que el programa presta su apoyo.



■ Figura 4.18 Áreas temáticas comunes para el diseño de estrategias y planes de acción nacionales y de las herramientas de REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

Las distintas herramientas que se ofrecen están disponibles para todos los países miembros. Las herramientas se utilizan frecuentemente de cara al logro de más de un resultado y a menudo son flexibles (en ese sentido, se trata más bien de enfoques que de herramientas). Por ejemplo, una evaluación participativa de la gobernanza puede ayudar a comprender los impulsores, a fortalecer las salvaguardas y a monitorear las capacidades.



ESTUDIO DE CASO BRASIL

¿REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN Y APOYO AL CRECIMIENTO?

El ritmo de destrucción forestal en la Amazonia brasileña se redujo sustancialmente a partir de mediados de la década de 2000. Después de aumentar progresivamente hasta llegar a los más de 27.000 km² en 2004, la tasa de deforestación en la Amazonia Legal disminuyó de forma casi constante en los años posteriores hasta situarse en torno a los 7.000 km² en 2009.

Por un lado, la tasa anual de deforestación presentaba una correlación elevada con las variaciones de los precios de los productos agrícolas, sobre todo en la primera mitad del decenio. Así pues, las condiciones del mercado pueden haber contribuido a la reducción de la destrucción forestal derivada de la expansión de las tierras agrícolas.

Por otro lado, en la década de 2000 se acometió una revisión profunda de las políticas de conservación dirigidas a controlar y evitar la deforestación en la Amazonia. El Gobierno federal de Brasil y el Ministerio de Medio Ambiente buscaban impedir la destrucción de los bosques y promover su conservación. Para ello, centraron su atención en tres políticas fundamentales:

- el fortalecimiento de las estrategias de mando y control;
- una fuerte expansión del territorio protegido;
- la adopción de políticas de crédito condicionales.

Pese a que estos esfuerzos condujeron a una intensa reformulación de las políticas de conservación en la década de 2000, hubo dos años que marcaron importantes puntos de inflexión en el contexto institucional del país: 2004 y 2008.

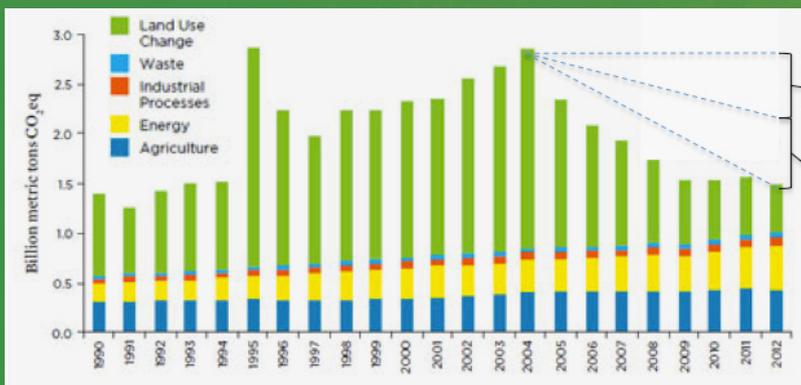
En primer lugar, la puesta en marcha del Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal en 2004 integró las actuaciones que estaban llevando a cabo las distintas instituciones gubernamentales e introdujo procedimientos innovadores para el monitoreo, el control del medio

ambiente y la gestión territorial. Dicho plan se centró en tres áreas fundamentales:

- la gestión territorial y el uso de la tierra, prestando una atención especial a las disputas relacionadas con la tenencia de la tierra;
- el control y mando como medio para mejorar el monitoreo, la concesión de licencias y la aplicación de la ley; y
- la promoción de prácticas sostenibles, incluida una revisión de los incentivos económicos para fomentar una agricultura y una gestión forestal sostenibles, un mejor uso de las tierras ya deforestadas y el desarrollo de infraestructuras sostenibles en los sectores del transporte y la energía.

En segundo lugar, a medida que se fueron implementando nuevas políticas a partir de 2008, empezó a ser factible seleccionar los municipios con tasas de deforestación críticas y condicionar los créditos rurales a la aportación de pruebas de cumplimiento de la normativa medioambiental por parte de los prestatarios. La adopción de políticas de conservación posteriores a estos puntos de inflexión coincide con unos bruscos descensos de la tasa de deforestación registrada.

Los análisis disponibles indican que las políticas de conservación evitaron la deforestación de 62.100 km² en el período comprendido entre 2005 y 2009 (figura 4.19). Esto representa aproximadamente la mitad de la superficie forestal que se habría destruido en el caso de que no se hubieran introducido dichas políticas. Utilizando los factores de conversión MMA (2011) de 10.000 toneladas de carbono por km² y 5 dólares de los Estados Unidos por tonelada de CO₂, resulta que se evitó una pérdida equivalente a 621 millones de toneladas de carbono almacenado, o 2.300 millones de toneladas de CO₂ almacenado, valoradas en 11.500 millones de dólares de los Estados Unidos. Cálculos similares para una simulación alternativa confirman el notable impacto que tuvieron las políticas.



PyM: ≈ 62,000 km²
50% total ↘ Deforestación

Precios agrícolas en descenso: ≈ 62,000 km²
50% total ↘ Deforestación

Figura 4.19 REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA BRASILEÑA: RALENTIZACIÓN DEL MERCADO Y ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS - Fuente: PRODES-INPEE BACEN

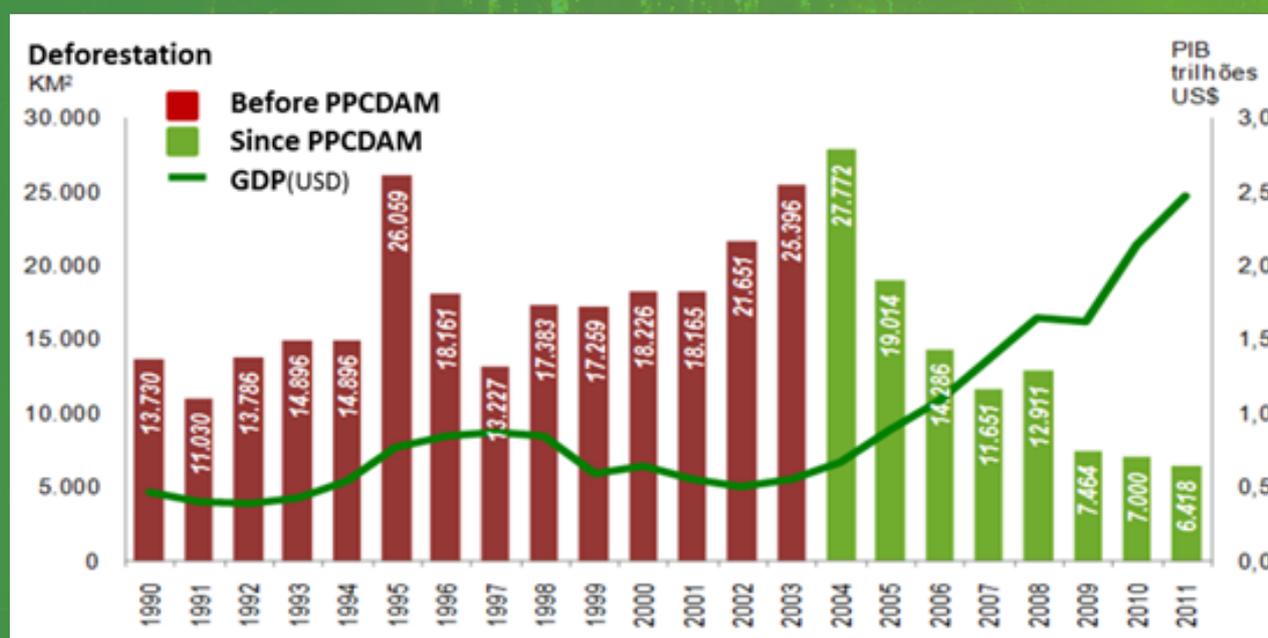


ESTUDIO DE CASO BRASIL

EN TÉRMINOS GLOBALES, LOS RESULTADOS MUESTRAN QUE:

- los precios de los productos agrícolas influyen en las tasas de deforestación;
- los cambios en las políticas de conservación introducidos a partir de 2004 y 2008 contribuyeron de forma significativa a la reducción de las tasas de deforestación, incluso después de controlar distintos tipos de efectos provocados por los precios; y
- diversas simulaciones de contraste sugieren que las políticas introducidas con posterioridad a los puntos de inflexión de 2004 y 2008 evitaron una destrucción sustancial de los bosques de la Amazonía entre 2005 y 2009.

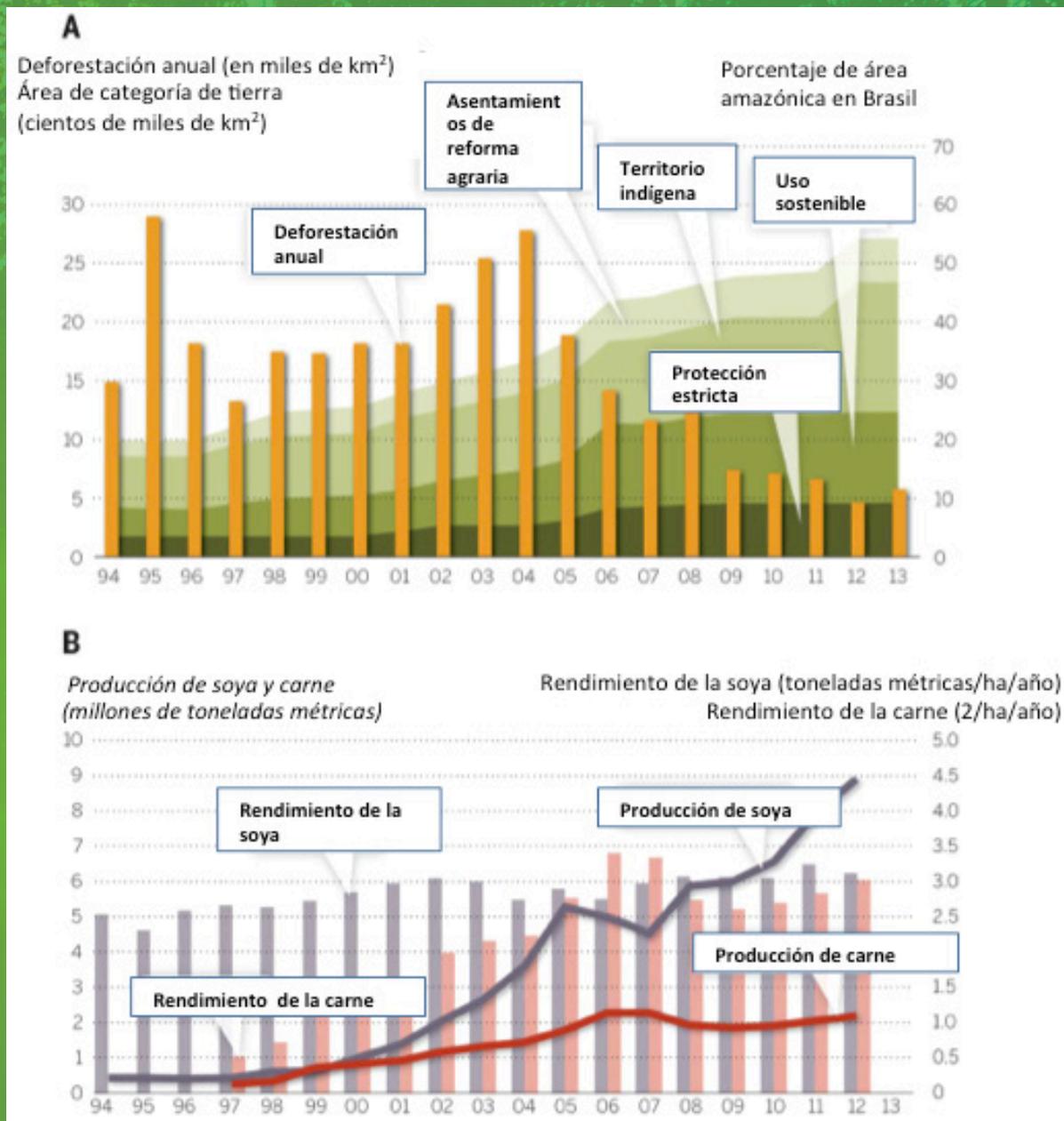
Este ejemplo pone de relieve el elevado impacto que tuvo el cambio de visión del Gobierno del Brasil en lo que respecta a los bosques amazónicos. A través de una estrategia intersectorial coherente que aborde los impulsores directos e indirectos más importantes, la deforestación se redujo de manera drástica al tiempo que el PIB continuaba creciendo (figura 4.20), al igual que la producción agrícola y los ingresos rurales (figura 4.21). Esto demuestra que el crecimiento se puede desvincular eficazmente de la deforestación, incluso en el caso de un país que es el tercer exportador de productos agrícolas a escala mundial (y el cuarto exportador de productos alimentarios).



■ Figura 4.20 Deforestación de la Amazonia y PIB - Fuente: PRODES-INPEE BACEN

Nota: el texto que se presenta en este estudio de caso con letra cursiva está extraído del artículo *Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies?* (CPI, 2012, págs. 3, 7 y 35)¹.

1 <http://climatepolicyinitiative.org/publication/deforestation-slowdown-in-the-legal-amazon-prices-or-policies/>



■ Figura 4.21 Tendencias de la deforestación, de las categorías de uso de la tierra y de la producción (de carne de vacuno y soya) en la Amazonia brasileña - Fuente: Daniel Nepstad et al. Science 2014; 344:1118-1123

Esta visión podría materializarse si se cuenta con apoyo político de alto nivel que facilite una coordinación y colaboración elevadas entre los distintos sectores y niveles de gobierno, desde el federal hasta el estatal y el municipal. En 2003 se creó un grupo de trabajo interministerial permanente. Su objetivo era proponer y coordinar acciones dirigidas a reducir la deforestación en la Amazonia Legal. El grupo de trabajo estaba integrado por los titulares de los 13 ministerios clave, y presidido por el Jefe de Personal (el miembro de mayor rango de la Oficina Ejecutiva del Brasil).



EJERCICIO 7

En la mayoría de los países, las estrategias nacionales o planes de acción siguen un flujo lógico, articulado en torno a una estructura del tipo “Qué, cómo y por qué”. Algunos de los siguientes elementos que puede contener una estrategia nacional o un plan de acción hacen referencia a la cuestión de “por qué”, otras al “qué” y otras al “cómo”.

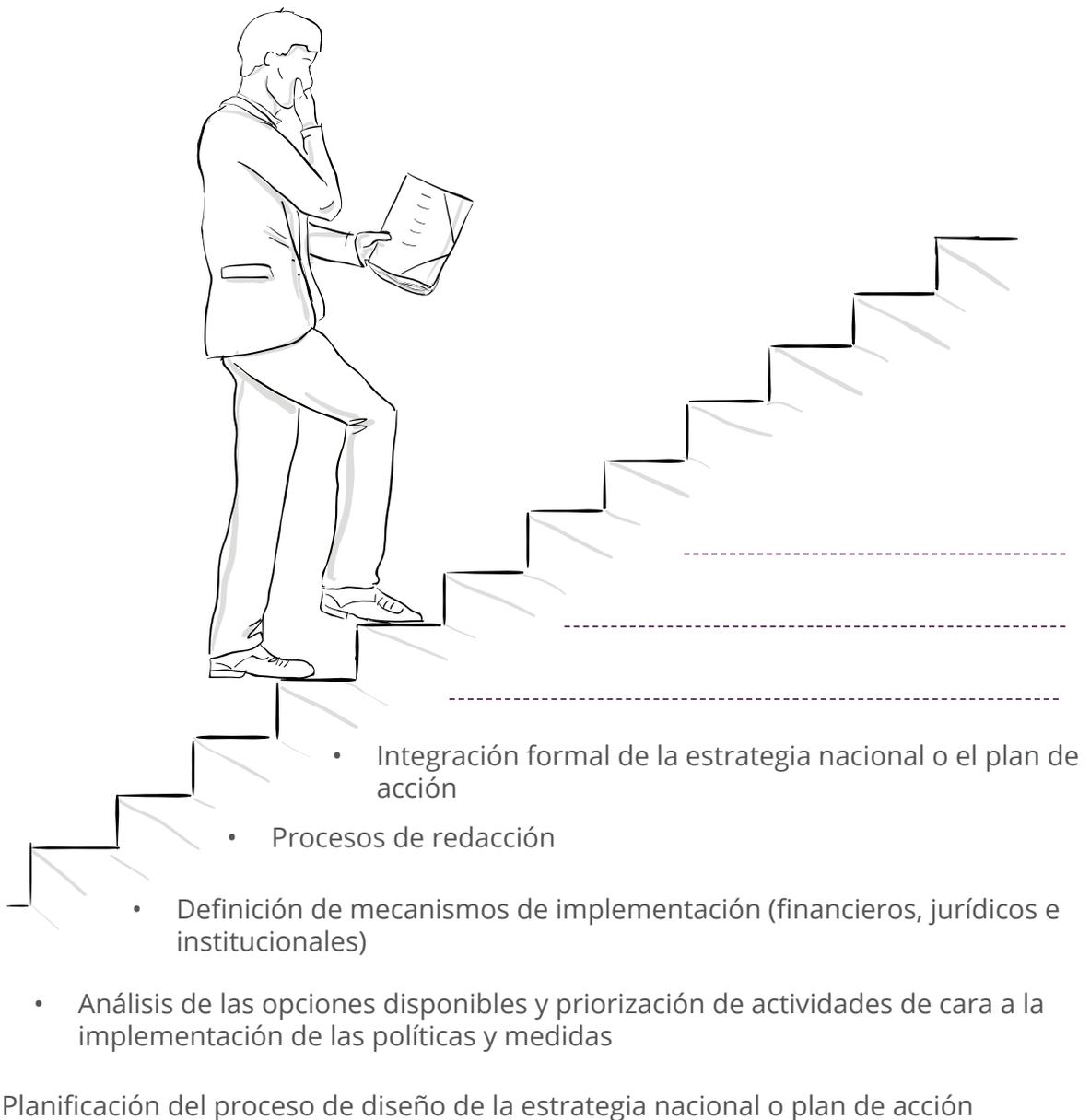
¿Puede identificar a cuál de estos aspectos se refiere cada una de ellas? Utilice la columna de la izquierda para tratar de adivinarlo sin consultar el texto. A continuación, utilice la columna de la derecha para comprobar si sus respuestas eran acertadas.

SU RESPUESTA	ELEMENTOS POTENCIALES DE LA ESTRATEGIA	RESPUESTA REAL TRAS CONSULTAR EL TEXTO
	Políticas y medidas dirigidas a abordar los impulsores y lograr resultados	
	Visión del país con respecto a REDD+	
	Contexto forestal del país (procesos y tendencias de los IDDF, impulsores, obstáculos a los que se enfrentan las actividades que aportan el "+")	
	Mecanismos de implementación	
	La forma en que las políticas y medidas previstas en la estrategia se integran en las políticas y medidas existentes, las complementan o las modifican	
	Contexto y objetivos del país en lo que respecta a su desarrollo	
	Alcance de REDD+, dimensión de dicha iniciativa, impulsores prioritarios	



EJERCICIOS 8

Suponga que, mientras se dirige a una importante reunión con un asociado gubernamental para elaborar una estrategia nacional o un plan de acción, olvida repentinamente los 8 pasos fundamentales de los que consta el proceso de diseño. Solo se acuerda de los siguientes. ¿Cuáles faltan?





MENSAJES CLAVE

- Las estrategias nacionales o planes de acción REDD+ describen cómo se reducirán las emisiones y cómo se incrementarán, conservarán y/o gestionarán de manera sostenible las reservas forestales de carbono en el marco de la implementación de REDD+.
- La estrategia nacional o el plan de acción es uno de los cuatro elementos que, con arreglo a la CMNUCC, constituyen requisitos previos para la implementación de REDD+ y para acceder a los pagos basados en resultados;
- Es fundamental garantizar la calidad tanto del proceso de diseño de la estrategia nacional o plan de acción como del propio documento, dado que representa una oportunidad para:
 - generar confianza y apoyo por parte de las partes directamente interesadas nacionales e internacionales;
 - transmitir confianza sobre la capacidad de un país para lograr resultados a través de REDD+ a fin de recibir pagos por resultados;
 - maximizar las oportunidades para atraer apoyo financiero de cara a la implementación de la estrategia nacional o el plan de acción ;
 - contribuir a mejorar la coordinación y la eficiencia del proceso de preparación.
- Las decisiones estratégicas adoptadas sobre cada uno de los cuatro elementos de preparación para REDD+ recogidos en los Acuerdos de Cancún (la estrategia nacional o plan de acción, los Niveles de Referencia de Emisiones Forestales, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y el Sistema de Información sobre Salvaguardas) pueden tener importantes consecuencias para el resto: por lo tanto, es crucial garantizar una comunicación y retroalimentación periódicas en su elaboración y durante su implementación; y
- la elaboración de una estrategia nacional o plan de acción es un proceso iterativo por etapas.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS

5

SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES PARA REDD+

EN ESTE MÓDULO SE ANALIZA CÓMO PUEDEN MEDIR LOS PAÍSES SUS RESULTADOS EN TÉRMINOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN EL MARCO DE REDD+.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Qué se entiende por Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques
- Por qué son necesarios esos sistemas, haciendo referencia a la CMNUCC y a los acuerdos internacionales pertinentes
- Cómo se desarrolla e implementa un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques en términos de clasificación del uso de la tierra, desarrollo de inventarios forestales, cálculo de factores de emisión, coherencia con el IPCC, presentación de informes a la CMNUCC y la posterior verificación de dichos informes



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

5. SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES PARA REDD+

¿QUÉ ES UN SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES?

En el contexto de REDD+, un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es un sistema que sirve para registrar y monitorear la forma en que se utiliza la tierra en un país, y para desarrollar datos que muestran los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y las eliminaciones de estos gases relacionadas con los bosques.

El objetivo de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es evaluar en qué medida funcionan las actividades que se llevan a cabo en el marco de la iniciativa REDD+. Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para REDD+ debería implementarse en fases, de acuerdo con el esquema siguiente:

FASE 1 — — — — FASE 2 — — — — FASE 3

Recolección de datos iniciales; desarrollo de capacidades, instituciones e infraestructura

Implantación de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques con carácter experimental con actividades piloto de la iniciativa REDD+

Plena implementación del sistema con las políticas y medidas previstas en el marco de la iniciativa REDD+.

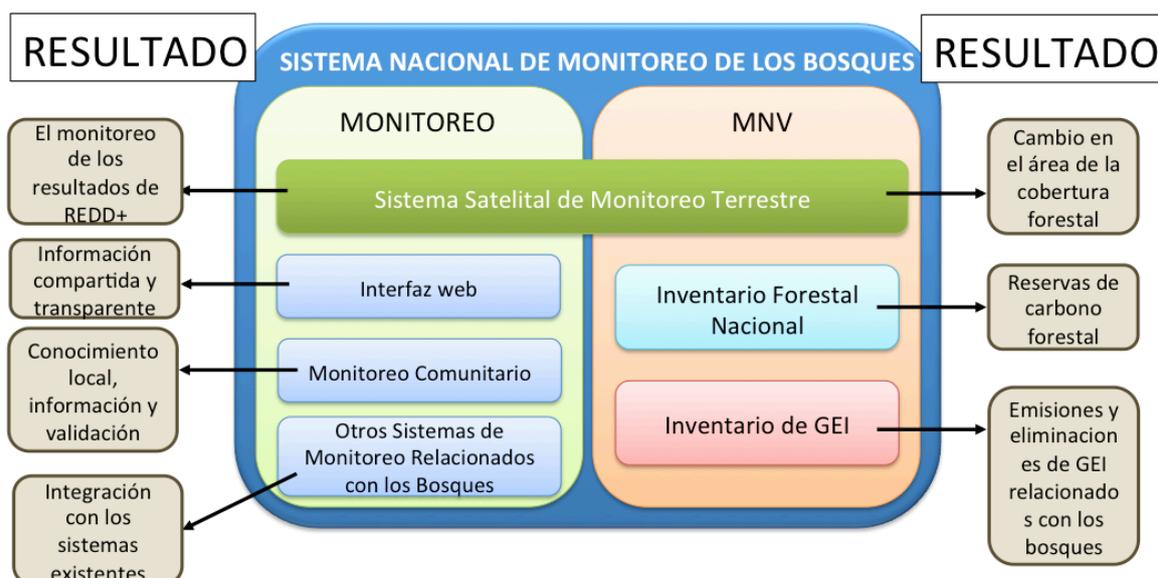
Combinando información sobre los cambios que se producen en los patrones de uso de la tierra a través, por ejemplo, de la deforestación o la forestación, con los datos de un inventario forestal nacional, se pueden realizar estimaciones acerca de las emisiones de GEI relacionadas con el sector forestal.

Como resume la figura 5.1, un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques consta de una serie de elementos.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué dificultades prevé que planteará la medición de los datos de la actividad y de los factores de emisión?



■ Figura 5.1 COMPONENTES DE UN SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES - Fuente: Programa ONU-REDD

Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques tiene dos funciones:

1. La de monitoreo;
2. La de medición, reporte y verificación (MRV).

Esta última función es específica a la iniciativa REDD+; la de monitoreo también es importante para dicha iniciativa, pero también lo es para fines ajenos a REDD+ dentro del sector forestal.

Hay que tener en cuenta dos aspectos de la función de MRV de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques para REDD+:

1. La información sobre los cambios producidos en la cantidad, la calidad o el tipo de tierras forestales, que generalmente se miden a través de tecnología de teledetección por satélite, se denomina “datos de la actividad”. Según las guías y directrices del IPCC los datos de la actividad deben ser transparentes y estar disponibles.
2. La información sobre las reservas forestales de carbono, que normalmente se miden a través de un inventario forestal nacional, es el insumo para producir factores de emisión. Un factor de emisión es un coeficiente que indica las emisiones de GEI que provocará una unidad de cambio (por ejemplo, una hectárea de deforestación) en un determinado tipo de bosque o una especie de árboles.

Todas las emisiones de GEI son importantes, sea cual sea el gas del que se trate, pero la mayoría de las emisiones generadas por el sector del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura son de dióxido de carbono (CO₂), por lo que los factores de emisión se miden en toneladas de (CO₂) equivalente (t CO₂e).

Los bosques y otros ecosistemas terrestres capturan carbono de la biomasa y del suelo. La tasa a la que un determinado tipo de bosque captura carbono se conoce con el nombre de factor de remoción.

La combinación de datos de la actividad y factores de emisión (y de factores de remoción) se puede utilizar para elaborar una estimación nacional de las emisiones netas de GEI a lo largo de un período de tiempo específico. Esta estimación forma parte del inventario de gases de efecto invernadero de un país.

¿POR QUÉ ES NECESARIO UN SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES?

Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es uno de los cuatro elementos que deben desarrollar los países para poder acceder a los pagos por resultados de REDD+ bajo la CMNUCC (véase el **Módulo 2: REDD+ y la CMNUCC**). A continuación se refleja la evolución de las orientaciones sobre el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques en la CMNUCC. Dicha evolución tiene varios momentos importantes: el Plan de Acción de Bali y las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en sus reuniones celebradas en Copenhague, Cancún y Varsovia.

13ª CONFERENCIA DE LAS PARTES: BALI (2007))

Decisión 1/CP.13: Plan de Acción de Bali:

Párrafo 1, letra b):

*“La intensificación de la labor nacional e internacional relativa a la mitigación del cambio climático, incluido... el examen de:
... Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera medible, notificable y verificable...”*

El término “MRV” está tomado de este párrafo, que hace referencia a las medidas de mitigación en general, no solo a las previstas en el marco de REDD+. El Plan de Acción de Bali alienta a todos los países a que reduzcan sus emisiones de GEI con arreglo a sus circunstancias nacionales, de manera:

- **Medible:** o cuantificable es decir, el país debe poder estimar las reducciones de las emisiones de GEI y los incrementos de los sumideros de carbono.
- **Notificable:** el país debe poder elaborar un inventario de GEI transparente, preciso y completo.
- **Verificable:** los terceros países deben poder acceder a toda la información necesaria para verificar la información del inventario de GEI.

Decisión 2/CP.13: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: métodos para estimular la adopción de medidas:

Párrafo 2:

“Alienta a todas las Partes que estén en condiciones de hacerlo a que apoyen el fomento de la capacidad, presten asistencia técnica, faciliten la transferencia de tecnología para mejorar, entre otras cosas, la recolección de datos, la estimación de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, el monitoreo y la presentación de informes, y aborden las necesidades institucionales de los países en desarrollo para estimar y reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques”

Este párrafo apoya las iniciativas dirigidas a prestar asistencia técnica e institucional a los países en desarrollo para el establecimiento de Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques de cara a REDD+.

Párrafo 6:

“Alienta a que se usen las directrices para la presentación de información más recientes [del IPCC] como base para comunicar información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación, observando asimismo que se ha invitado a las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención a aplicar la orientación sobre las buenas prácticas en el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura [de 2003]”

Este párrafo señala la fuente de información recomendada para estimar las emisiones de GEI para el sector del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura, incluso para REDD+.

Párrafo 2 del anexo:

“Las estimaciones de las reducciones o aumentos de las emisiones deberían basarse en resultados y ser demostrables, transparentes y verificables, y deberían efectuarse con regularidad”

Este párrafo ofrece una indicación clara de los atributos que debería tener un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para REDD+.

15ª CONFERENCIA DE LAS PARTES: COPENHAGUE (2009)

Decisión 4/CP.15: Orientación metodológica para las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión de bosques sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

Párrafo 1:

“Pide a las Partes que son países en desarrollo que, sobre la base de la labor realizada acerca de las cuestiones metodológicas... en particular las que se refieran a la medición y la notificación:

... Utilicen la orientación y las directrices más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático que haya aprobado o alentado la Conferencia de las Partes, según corresponda, como base para estimar las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropogénica por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en las zonas forestales;

To establish, according to national circumstances and capabilities, robust and transparent national forest monitoring systems and, if appropriate, sub-national systems as part of national monitoring systems that:

- i. Utilicen una combinación de métodos de levantamiento de inventarios de carbono forestal basados en la teleobservación y en mediciones en el terreno para estimar, según proceda, las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropogénica por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en las zonas forestales;*
- ii. Proporcionen estimaciones transparentes, coherentes, en lo posible exactas y que reduzcan las incertidumbres, teniendo en cuenta los medios y las capacidades nacionales;*

iii. *Sean transparentes y sus resultados estén disponibles y puedan ser examinados por la Conferencia de las Partes si así lo decide*"

Este párrafo está basado en el párrafo 6 de la decisión 2/CP.13 adoptada en la Conferencia de las Partes celebrada en Bali, y proporciona instrucciones más concretas sobre la fuente de orientación y las metodologías recomendadas para establecer un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para REDD+.

16ª CONFERENCIA DE LAS PARTES: CANCÚN (2010)

Decisión 1/CP.16: Acuerdos de Cancún:

Parte III, sección C: Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

Párrafo 71:

"Pide a las Partes que son países en desarrollo que se propongan adoptar las medidas [de REDD+] que elaboren lo siguiente:

... Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques robusto y transparente para el monitoreo y reporte respecto de las medidas [de REDD+], con la opción, si procede, de establecer provisionalmente un sistema sub-nacional de monitoreo y reporte, de conformidad con las circunstancias nacionales y con lo dispuesto en la decisión 4/CP.15 y en toda nueva disposición al respecto que acuerde la Conferencia de las Partes"

Este párrafo introduce el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques como uno de los cuatro elementos de REDD+.

Párrafo 73:

"Decide que las medidas que emprendan las Partes con arreglo al párrafo 70 supra deberían llevarse a la práctica por etapas, comenzando por la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad, siguiendo con la aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados, y pasando luego a la ejecución de medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación"

Este párrafo describe que REDD+, incluido el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, debería desarrollarse mediante un enfoque por fases.

19ª CONFERENCIA DE LAS PARTES: VARSOVIA (2013)

Decisión 11/CP.19: Modalidades de los sistemas nacionales de monitoreo forestal:

Párrafo 2:

“Decide que el desarrollo de los Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques de las Partes... deberían tener en cuenta la orientación proporcionada en la decisión 4/CP.15 y guiarse por las orientaciones y directrices más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático aprobadas o impulsadas por la Conferencia de las Partes... como base para calcular las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropogénica por los sumideros relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y las variaciones del carbono almacenado en los bosques y los cambios en la superficie forestal”

Este párrafo eleva al rango de decisión la orientación recogida en el párrafo 6 de la decisión 2/CP.13 y el párrafo 1 de la decisión 4/CP.15.

Párrafo 3:

“Decide también que un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques robusto debería proporcionar datos e información transparentes, coherentes a lo largo del tiempo y que permitan medir, reportar y verificar las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropogénica por los sumideros relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y las variaciones del carbono almacenado en los bosques y los cambios en la superficie forestal resultantes de la aplicación de las medidas [de REDD+]... teniendo en cuenta el párrafo 71 b) y c), en consonancia con las orientaciones acordadas por la Conferencia de las Partes para medir, reportar y verificar las medidas de mitigación apropiadas para cada país adoptadas por las Partes que son países en desarrollo, teniendo en cuenta la orientación metodológica a que se refiere la decisión 4/CP.15”

Este párrafo eleva al rango de decisiones las orientaciones recogidas en las decisiones 4/CP.15 y 1/CP.16, y hace hincapié en la importancia de seguir la orientación sobre MRV contenida en la decisión 1/CP.13 en relación con las medidas de mitigación apropiada para cada país.

Párrafo 4:

“Decide además que los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques... deberían:

- (a) Basarse en los sistemas existentes, si los hubiera;*
- (b) Permitir la evaluación de distintos tipos de bosques dentro de un país, entre ellos los bosques naturales, con arreglo a la definición del Estado parte;*
- (c) Ser flexibles y permitir mejoras;*
- (d) Reflejar, en su caso, el enfoque por etapas a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16, párrafos 73 y 74”*

Este párrafo hace hincapié en que no existe una fórmula fija para el establecimiento de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para REDD+, en que dicho sistema se desarrollará de conformidad con las circunstancias nacionales y en que, en la mayoría de los países, su desarrollo no partirá de cero.

Decisión 14/CP.19: Modalidades para la medición, reporte y verificación:

Párrafo 3:

“Decide que los datos y la información utilizados por las Partes para estimar las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropogénica por los sumideros relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y las variaciones del carbono almacenado en los bosques y los cambios en la superficie forestal... deben ser transparentes y coherentes, tanto a

lo largo del tiempo como con los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o niveles de referencia forestal...”

Este párrafo describe la calidad de los datos que se deben utilizar en las labores de MRV en el marco de la REDD+.

Párrafo 4:

“Conviene en que... los resultados de la aplicación por las Partes de las medidas [de REDD+], medidos con respecto a los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o niveles de referencia forestal, se expresarán en toneladas de dióxido de carbono equivalente por año”

Este párrafo describe las unidades de medida en las que se expresarán los resultados de las medidas de REDD+.

Párrafo 5:

“Alienta a las Partes a ir mejorando con el tiempo los datos y las metodologías que utilicen, sin dejar de mantener la coherencia con los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o niveles de referencia forestal...”

Este párrafo indica que no se espera que muchos Estados (partes) dispongan de métodos y conjuntos de datos avanzados para poner en marcha el trabajo, pero esto no debería impedirles empezar a tomar las medidas adecuadas para el desarrollo de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para REDD+.

Párrafo 6:

Decide que... los datos y la información a que se alude en el párrafo 3 supra [los datos para REDD+] se suministrarán en los informes bienales de actualización de las Partes...”

Este párrafo describe los medios que deberán utilizar los países para reportar los resultados de las medidas de REDD+.

Párrafo 7:

“Pide a las Partes que son países en desarrollo que quieran obtener y recibir pagos por medidas basadas en los resultados que, cuando presenten los datos y la información a que se hace referencia en el párrafo 3 supra por medio de los informes bienales de actualización, incluyan el anexo técnico...”

Este párrafo indica que, cuando los países notifiquen los resultados de sus medidas de REDD+, deberían describir en un anexo técnico el método utilizado para realizar sus mediciones. Por lo que respecta a REDD+, sin embargo, esto reviste carácter voluntario; por lo tanto, si un país no persigue obtener pagos en el marco de REDD+, no tendrá que presentar el anexo técnico al que se refiere este apartado.

Párrafo 10:

“Decide también que, si así lo solicita la Parte país en desarrollo que desee obtener y recibir pagos por medidas basadas en resultados, se incluyan, entre los miembros del equipo técnico de expertos, dos expertos en el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura, uno de una Parte que sea un país en desarrollo y otro de una Parte que sea un país desarrollado, seleccionados de entre la lista de expertos de la Convención Marco”

Este párrafo describe cómo se llevará a cabo la verificación de los resultados de las medidas de REDD+.

Anexo: Directrices sobre los elementos que habrán de incluirse en el anexo técnico a que se hace referencia en el párrafo 7:

En este anexo se enumeran los elementos que deberá incluir un país en su informe sobre los resultados de las medidas de REDD+:

3. *Información resumida del informe definitivo que contenga el correspondiente nivel de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal establecido (que se describen en el Módulo 6: Niveles de referencia de emisiones forestales);*
4. *Los resultados se expresan en toneladas de CO₂eq por año, de conformidad con el nivel de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal establecido;*
5. *La demostración de que las metodologías empleadas son coherentes con las utilizadas para establecer el nivel de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal establecido;*
6. *Una descripción del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y de las funciones y responsabilidades institucionales relativas a la medición, notificación y verificación de los resultados;*
7. *La información necesaria para la reconstrucción de los resultados;*
8. *Una descripción de la manera en que se han tenido en cuenta los elementos señalados en la decisión 4/CP.15, párrafo 1 c) y d).*

■ Cuadro 5.2 Resumen de las decisiones de la conferencia de las partes en relación con los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques

ACUERDO	RESUMEN
CMNUCC: Texto de la Convención (1992), artículo 4: Compromisos:	Las Partes publicarán y facilitarán a la Conferencia de las Partes inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y de la absorción por los sumideros, utilizando métodos similares.
Plan de Acción de Bali (2007)	Se alienta a todas las partes a reducir sus emisiones de GEI de manera medible, notificable y verificable. Deberá apoyarse el fomento de la capacidad y se alientará la presentación de informes de acuerdo con las directrices más recientes del IPCC.
Copenhague (2009)	Las emisiones procedentes de los bosques deberían reducirse de acuerdo con las directrices más recientes del IPCC, y deberían establecerse Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques con arreglo a metodologías coherentes.
Cancún (2010)	Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es uno de los cuatro elementos de REDD+ y debería desarrollarse a través de un enfoque por fases.
Varsovia (2013)	Eleva las orientaciones previas al rango de decisiones, describe la calidad que deberán tener los Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para medir los resultados de las medidas de REDD+ así como los métodos de notificación y verificación.

IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES

Para implementar un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques de cara a REDD+, es fundamental tener en cuenta las orientaciones metodológicas del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). El IPCC ha desarrollado a lo largo de los años una serie de directrices que se pueden utilizar para ayudar a los países a implementar un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques. Entre ellas figuran las siguientes:

- Las directrices revisadas del IPCC de 1996
- La orientación sobre buenas prácticas de 2000 (para sectores ajenos al del uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura)
- La orientación sobre buenas prácticas de 2003 (para el sector del uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura)
- Las directrices del IPCC de 2006

Las directrices detalladas pueden consultarse en el sitio web de la CMNUCC, al que puede accederse en la dirección siguiente:

https://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd_web_platform/items/6734.php

Se alienta a los Estados partes no incluidos en el anexo I a que utilicen las directrices sobre buenas prácticas de 2003 y las directrices más recientes del IPCC (es decir, las de 2006).

HERRAMIENTAS DE SOFTWARE

Existe un conjunto de herramientas de software que respaldan estas directrices y que pueden utilizarse para ayudar a los países a implementar metodologías para sus Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y para calcular sus emisiones de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, la Base de Datos de Factores de Emisión es un centro de información sobre factores de emisión diseñado para su uso en los informes sobre REDD+.

Estas herramientas están disponibles en Internet:

- Sitio web principal del IPCC: <http://www.ipcc.ch/>
- Página principal de la Base de Datos de Factores de Emisión: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/EFDB/main.php>

UTILIDAD DE LAS DIRECTRICES DEL IPCC

Las directrices del IPCC están diseñadas para ayudar a los países a elaborar inventarios de GEI precisos, que (en la medida en que pueda establecerse) no sobrestimen ni subestimen las emisiones reales y que reduzcan la incertidumbre al mínimo posible.

Las directrices ayudan a elaborar inventarios de GEI:

1. transparentes;
2. precisos;
3. coherentes a lo largo del tiempo;
4. completos;
5. comparables;
6. sujetos a un control y garantía de calidad.

Las directrices ayudan a los países a utilizar sus recursos de manera eficiente y a elaborar un inventario de GEI que vaya ganando en precisión a lo largo del tiempo, a medida que se vaya disponiendo de información nueva.

CLASIFICACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

El IPCC propone categorizar la tierra en seis categorías, atendiendo al uso que se hace de ella:

1. Tierras forestales
2. Pastizales
3. Tierras de cultivo
4. Humedales
5. Asentamientos
6. Tierras destinadas a otros usos

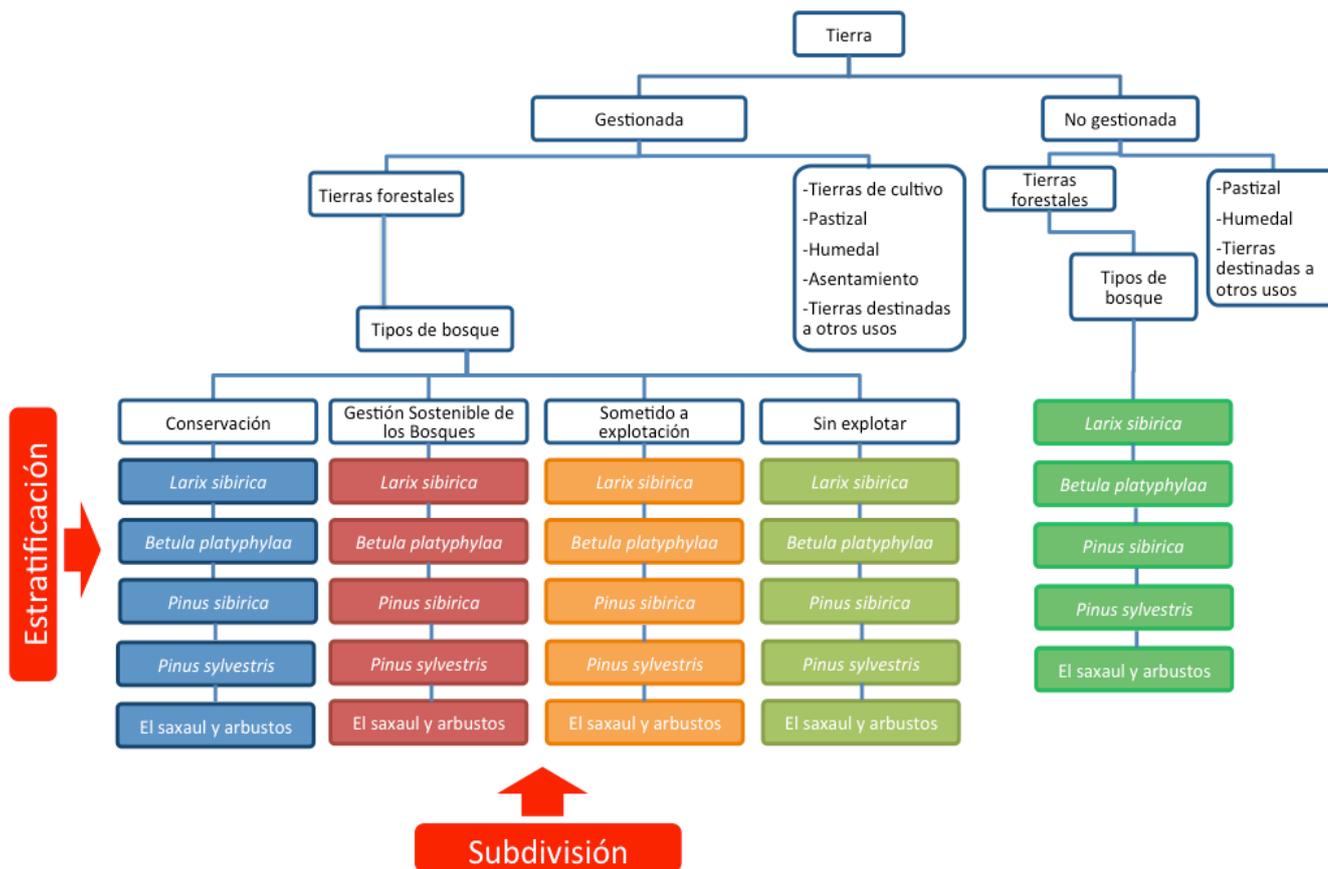
Cada una de estas categorías se desglosa a su vez con el fin de reflejar el uso pasado y actual de la tierra. Por ejemplo, las tierras forestales se desglosan en las subcategorías siguientes:

- Tierras forestales que continúan siéndolo
- Pastizales convertidos en tierras forestales
- Tierras de cultivo convertidas en tierras forestales, etc.

Las categorías y subcategorías de uso de la tierra se pueden subdividir en niveles adicionales con arreglo a las prácticas de uso de la tierra o a las características biofísicas de esta. A modo de ejemplo, las tierras forestales se pueden subdividir del siguiente modo según el tipo de bosque:

- Bosque tropical de tierras bajas
- Manglares, etc.

Esta clasificación se puede representar a través de un árbol de estratificación como el que se elaboró en el caso de Mongolia (figura 5.3):



■ Figura 5.3 CLASIFICACIÓN DE LAS TIERRAS EN MONGOLIA - Fuente: Programa ONU-REDD

Al diseñar y mantener sistemas de representación de la tierra, es importante que sean:

- **Adecuados:** es decir, capaces de representar las distintas categorías de uso de la tierra y las conversiones entre diversas categorías, según sea necesario para estimar las variaciones de las reservas de carbono y las emisiones y absorción de gases de efecto invernadero.
- **Coherentes:** deben ser capaces de representar las distintas categorías de uso de la tierra de un modo congruente a lo largo del tiempo, sin verse indebidamente afectadas por rupturas artificiales de las series temporales de datos.
- **Completo:** deberían incluir toda la tierra de un país; los incrementos de unas áreas deberían compensarse con los decrementos en otras, reconociendo la estratificación biofísica de la tierra si es necesario.
- **Transparentes:** las fuentes de datos, definiciones, metodologías e hipótesis utilizadas deberían describirse con claridad.

CATEGORÍAS CLAVE

Los países deberían identificar las categorías de uso de la tierra que revistan una importancia particular desde el punto de vista de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las categorías pueden considerarse clave si:

- El nivel absoluto de emisiones que generan es elevado en comparación con otras categorías;
- Las emisiones que generan aumentan o disminuyen con rapidez; y
- Existe cierta incertidumbre en cuanto al nivel o la tendencia de las emisiones.

La identificación de las categorías clave ayuda a priorizar la asignación de esfuerzos y recursos, con objeto de garantizar la disponibilidad de datos de mayor calidad para esas categorías. Como se explica con mayor detalle más adelante, todo ello también tiene consecuencias de cara a la presentación de informes por lo que respecta al nivel que deberá utilizarse.

INVENTARIOS FORESTALES NACIONALES

Para clasificar el uso de la tierra, es importante contar con un inventario forestal nacional. El inventario forestal nacional proporciona un registro de la cantidad y el tipo de bosques existentes en un país, y, en el caso de que se lleven a cabo dos inventarios de este tipo en diferentes momentos del tiempo, las tendencias de cambio respecto de ambas variables. Los inventarios forestales nacionales se utilizan para generar información útil para la adopción de decisiones (a escala nacional y subnacional) y para las labores de monitoreo en el sector de la silvicultura y en otros ámbitos de uso de la tierra.

Las orientaciones y directrices del IPCC establecen un vínculo entre los inventarios forestales nacionales y los requisitos referentes a la presentación de informes sobre los GEI. Cuando la presentación de informes sobre los GEI tiene lugar a un Nivel 2 o en el Nivel 3 (puede consultarse una explicación sobre estos términos en la sección siguiente, en la que se aborda la presentación de informes), el inventario forestal nacional debe contener:

- estimaciones específicas al país sobre los factores de emisión;
- datos correspondientes a varios períodos;
- un análisis de la incertidumbre de los datos incluidos en el inventario;
- las medidas de garantía y control de calidad adoptadas para garantizar la exactitud, la coherencia y la fiabilidad de los datos.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Sabe si se ha elaborado un inventario forestal nacional en su país?

PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE EMISIONES Y ABSORCIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Una vez abordadas las cuestiones básicas referentes a los Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques, procederemos a examinar con más detalle la función de medición, reporte y verificación (MRV; véase la figura 5.4).



Figura 5.4 MEDICIÓN, REPORTE Y VERIFICACIÓN - Fuente: Programa ONU-REDD

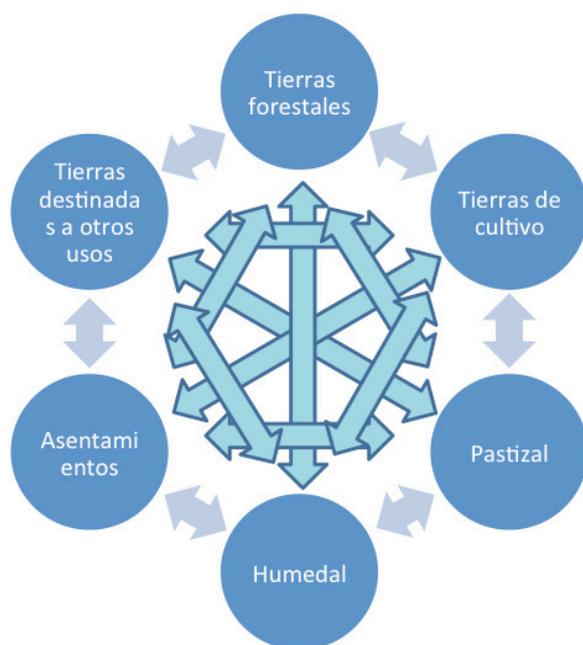
La figura 5.5 muestra la secuencia de las funciones de MRV en el marco de REDD+, sintetizando el proceso de recolección, procesamiento, presentación y verificación de los datos de monitoreo forestal. En esta sección se analizan con mayor profundidad las distintas fases de este ciclo.



Figura 5.5 CICLO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE MRV EN EL MARCO DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

El objetivo último de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es obtener estimaciones fiables acerca de las cantidades de gases de efecto invernadero liberadas a la atmósfera y absorbidas de ella por los bosques de un país.

Esta actividad se enfrenta a un reto constante, puesto que el uso de la tierra cambia sin cesar, tal como ilustra la figura 5.6. Si el uso de una superficie de tierra cambia, sus emisiones netas también lo harán. Por lo tanto, la cuestión crucial para el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es mantener registros precisos de la superficie dedicada a cada tipo de uso de la tierra.



■ Figura 5.6 INTERACCIONES ENTRE LOS DISTINTOS USOS DE LA TIERRA - Fuente: Programa ONU-REDD

Las orientaciones del IPCC señalan que los países deberían clasificar y llevar un registro lo más coherente y transparente posible de todas las áreas de tierra pertinentes, y que los datos deberían reflejar las tendencias históricas del uso de la tierra.

Las guías de buenas prácticas del IPCC (GPG 2003) proponen tres enfoques para la representación coherente de las tierras:

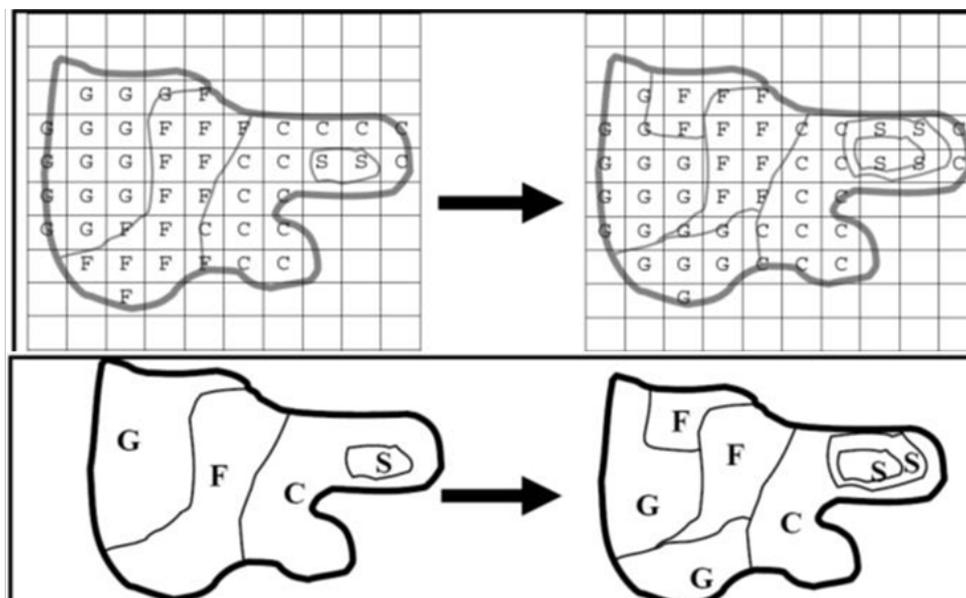
- Enfoque 1: datos básicos sobre el uso de la tierra (tipos de uso de la tierra en los momentos 1 y 2).
- Enfoque 2: estudio del uso de la tierra y del cambio de este (cambios de una categoría a otra).
- Enfoque 3: datos geográficos explícitos sobre el uso de la tierra (ubicaciones en las que se tenga constancia de cambios entre categorías).

En la mayoría de los países en desarrollo, la única forma de representar la tierra de un modo coherente y transparente con un horizonte temporal de 20 años es la utilización de datos de teleobservación por satélite, un método compatible con la adopción del tercero de estos enfoques.

Para poder aplicar el enfoque 3, la recopilación de datos geográficos explícitos sobre el uso de la tierra, es necesario realizar observaciones del uso de la tierra (y de los cambios de este) explícitas desde el punto de vista espacial. La figura 5.7 muestra un ejemplo.

MOMENTO 1

MOMENTO 2



LEYENDA

- G: PASTOS
- F: TIERRAS FORESTALES
- C: TIERRAS DE CULTIVO
- S: ASENTAMIENTOS

■ Figura 5.7 DATOS GEOGRÁFICOS EXPLÍCITOS SOBRE EL USO DE LA TIERRA
 - Fuente: Programa ONU-REDD

Estos datos pueden obtenerse a través de:

- un muestreo de ubicaciones geográficas;
- un censo exhaustivo;
- una combinación de ambas.

Este método es riguroso y relativamente sencillo desde el punto de vista conceptual; sin embargo, su aplicación exige una gran cantidad de datos. Existen varias herramientas disponibles que pueden utilizarse para la recolección de datos:

- la teleobservación por satélite resulta eficaz en función de los costos para áreas forestales extensas;
- un portal web de un sistema de información cartográfica permite visualizar y poner en común los datos de forma transparente.

La figura 5.8 muestra un ejemplo de un portal disponible en el Paraguay, que permite al país monitorear los resultados de la implementación de sus políticas de REDD+ así como medir los resultados y comunicarlos a la comunidad internacional (utilizando un proceso de presentación de informes abierto y transparente).

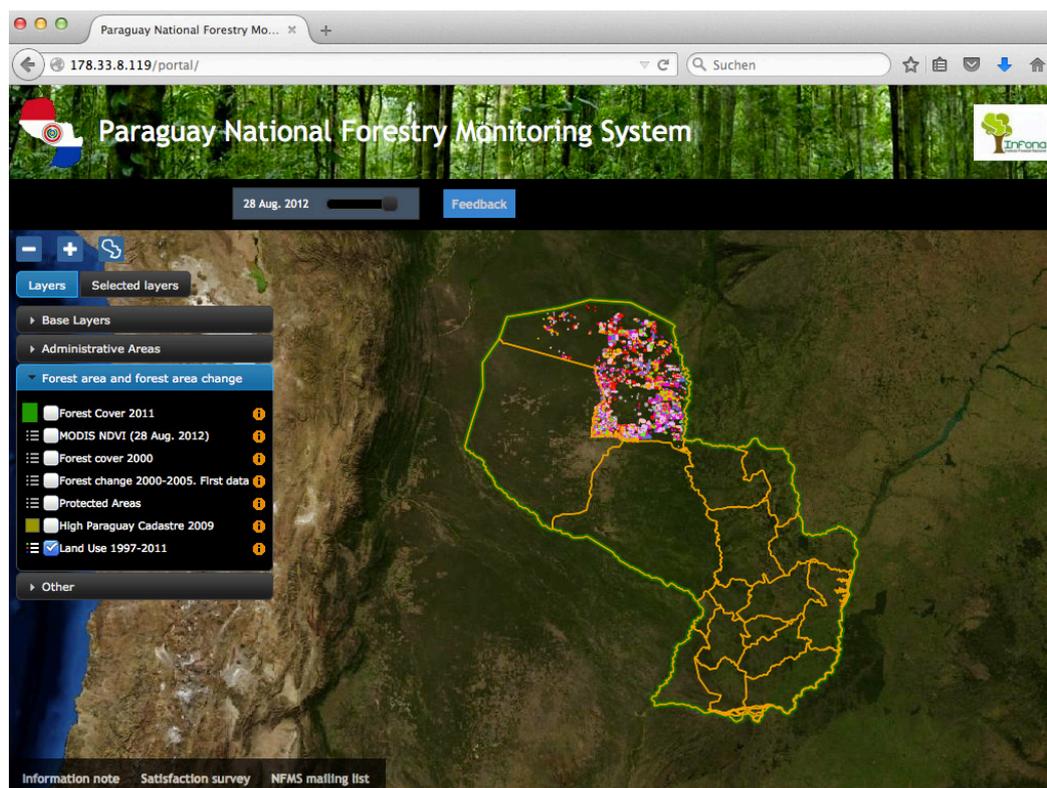


Figura 5.8 EJEMPLO DE PORTAL WEB DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA EN PARAGUAY - Fuente: captura de pantalla del portal web: <http://178.33.8.119/portal/>

Cualquier usuario puede interactuar con el sistema a través de una interfaz web altamente intuitiva, y, si lo desea, puede aportar información adicional o hacer llegar sus comentarios sobre áreas de deforestación. Los usuarios también pueden manipular los niveles de datos, por ejemplo para seleccionar determinadas áreas o niveles de su interés, así como descargar estadísticas.

De forma complementaria, el monitoreo comunitario permite validar de forma participativa los datos obtenidos por satélite e incorporar el conocimiento local a la labor de monitoreo realizada a escala nacional.

También es importante aprovechar los sistemas ya existentes, por ejemplo los utilizados para monitorear las concesiones de tala o vigilar las áreas protegidas.

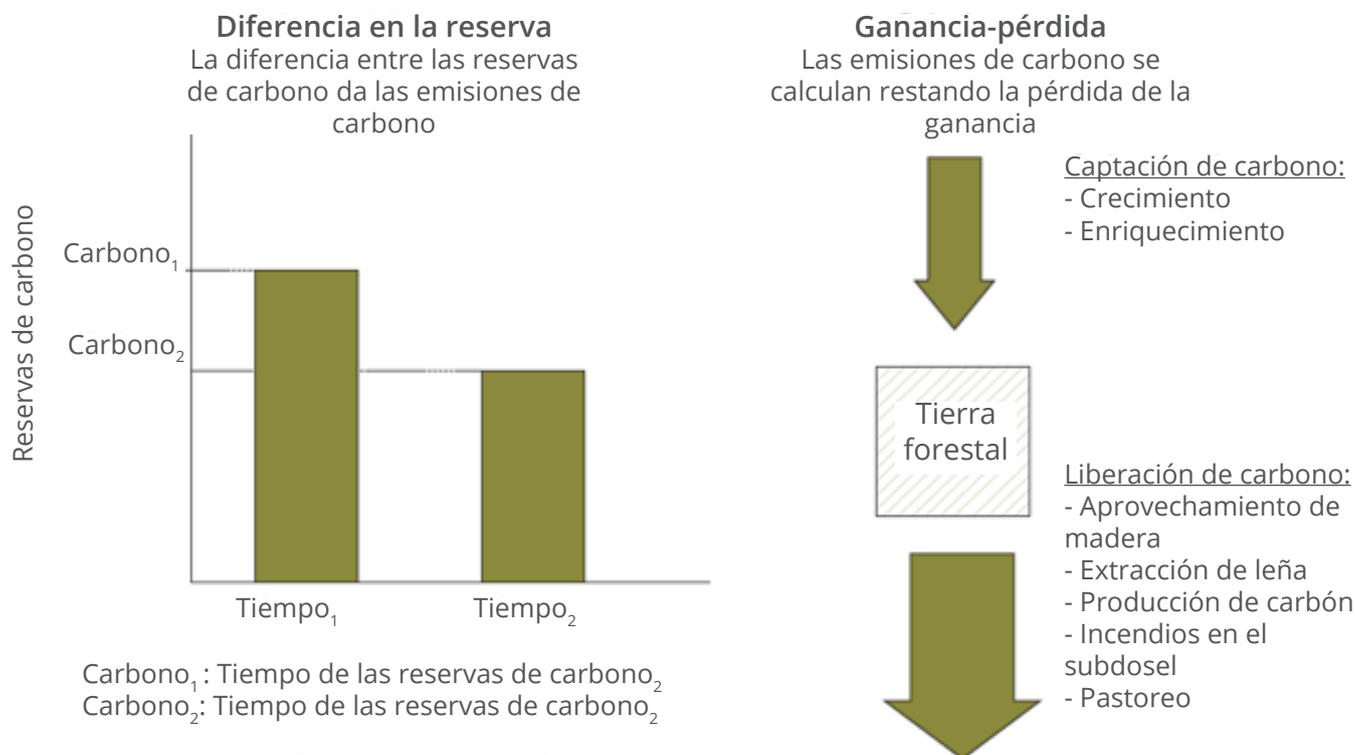


PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué tecnologías utiliza su país para apoyar la labor de monitoreo forestal?

CUANTIFICACIÓN DEL CARBONO ALMACENADO

Las variaciones de la cantidad de carbono almacenado en los bosques pueden medirse a través de dos métodos, que se resumen en la figura 5.9.



■ Figura 5.9 **LOS DOS MÉTODOS DE CUANTIFICACIÓN DEL CARBONO FORESTAL**
 - Fuente: Programa ONU-REDD

En el método de **diferencia en las reservas de carbono**, es necesario conocer las cantidades de carbono existentes en el momento 1 y en el momento 2. A continuación se obtiene la variación directamente mediante el cálculo de la diferencia entre ambos valores. Aunque se trata de un método sencillo, la mayoría de los países en desarrollo no cuentan con inventarios de carbono en dos momentos distintos del tiempo, por lo que casi todos ellos utilizan el método de pérdidas y ganancias.

El método de **pérdidas y ganancias** parte del dato conocido sobre las reservas de carbono actuales, obtenido a partir de estudios recientes, y a continuación estima:

- las pérdidas debidas a las cosechas, la recolección de leña, la producción de carbón vegetal, los incendios producidos, el pastoreo, etc.
- las ganancias debidas al crecimiento y al enriquecimiento de los bosques.

A continuación se añade la pérdida o ganancia neta al dato de las reservas de carbono actuales.

Es evidente que este proceso se basa en los datos del inventario forestal nacional, lo que demuestra la importancia de que dicho inventario contenga datos fiables sobre:

- las diversas condiciones ecológicas o los distintos regímenes de gestión;
- las emisiones y la absorción debidas a la actividad humana;
- las variaciones registradas en los cinco reservorios de carbono, siempre que resulte posible (biomasa aérea, madera muerta, carbono orgánico del suelo, basura y biomasa subterránea).

Una vez que se introducen los datos sobre el uso de la tierra y los cambios de este en una hoja de cálculo del inventario de GEI (como la que muestra la figura 5.10) y que dichos datos se combinan con los factores pertinentes de emisión y absorción, se puede calcular la emisión o absorción resultante.

GEOGRAPHICAL LOCATION ¹⁰¹		ACTIVITY DATA		IMPLIED CARBON STOCK CHANGE FACTORS ¹⁰²										Implied emission / removal factor per area ¹⁰³	CHANGE IN CARBON STOCK ¹⁰⁴							Net CO ₂ emissions/removals ¹⁰⁵			
Identification code	Subdivision ¹¹	Area subject to the activity ¹²	Area of organic soils ¹³	Carbon stock change in above-ground biomass per			Carbon stock change in below-ground biomass per			Net carbon stock change in litter per	Net carbon stock change in dead wood	Net carbon stock change in soils per	Mineral soils	Organic soils	Gains	Losses	Net change	Gain	Losses	Net change	Net carbon stock change in litter ¹⁴	Net carbon stock change in dead wood ¹⁵	Mineral soils	Organic soils	Net CO ₂ emissions/removals ¹⁰⁵
				Gains	Losses	Net change	Gains	Losses	Net change																
Total for activity A.2		6,561.62	NO	0.00	-0.29	-0.29	0.00	-0.17	-0.17	-0.15	-0.34	-0.47	NO	5.57	0.50	-2,561.09	-2,560.59	0.23	-1,125.73	125.50	-958.47	-2,105.90	-2,044.92	NO	36,244.92
15	ASV	1,207.73	NO	0.00	-0.00	-0.00	0.00	-0.34	-0.34	-0.31	-0.41	-0.55	NO	0.07	0.27	-82.57	-82.30	0.12	-250.44	250.36	-231.81	-48.51	-556.90	NO	3,043.00
16	Acacia Forest and Woodland	61.17	NO	IE	-0.10	-0.10	IE	-0.08	-0.08	-0.14	-0.10	0.01	NO	2.00	IE	-0.92	-0.92	IE	-4.95	-4.95	-0.59	-0.92	0.69	NO	127.30
17	Acacia Open Woodland	0.44	NO	IE	-0.52	-0.52	IE	-0.50	-0.50	-0.22	-0.33	0.04	NO	5.61	IE	-0.23	-0.23	IE	-0.22	-0.22	-0.31	-0.95	0.02	NO	2.49
18	Acacia Shrubland	39.23	NO	IE	-0.12	-0.12	IE	-0.12	-0.12	-0.15	-0.06	-0.01	NO	1.71	IE	-0.20	-0.20	IE	-0.06	-0.06	-0.21	-5.86	-1.20	NO	59.82
19	Callitris Forest and Woodland	48.32	NO	IE	-0.46	-0.46	IE	-0.21	-0.21	-0.25	-0.15	NO	4.76	IE	-22.01	-22.01	IE	-0.30	-0.30	-0.45	-7.81	-9.37	NO	229.99	
20	Callitris Forest and Woodland	51.32	NO	IE	-0.29	-0.29	IE	-0.10	-0.10	-0.23	-0.45	-0.05	NO	4.74	IE	-20.05	-20.05	IE	-0.03	-0.03	-0.68	-23.06	-2.53	NO	243.29
21	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
22	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
23	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
24	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
25	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
26	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
27	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
28	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
29	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21
30	Low Carbon Forest	1.38	NO	IE	0.19	0.19	IE	0.09	0.09	-0.20	-0.50	-0.23	NO	2.40	IE	0.27	0.12	IE	0.12	-0.20	-0.69	-0.41	-0.41	NO	3.21

IMPLIED CARBON STOCK CHANGE FACTORS ¹⁰²										Implied emission / removal factor per area ¹⁰³
Carbon stock change in above-ground biomass per			Carbon stock change in below-ground biomass per			Net carbon stock change in litter per	Net carbon stock change in dead wood	Net carbon stock change in soils per		Mg CO ₂ /ha
Gains	Losses	Net change	Gains	Losses	Net change			Mineral soils	Organic soils	
(Mg C/ha)										

Figura 5.10 EJEMPLO DE HOJA DE CÁLCULO DEL INVENTARIO DE GEI - Fuente: Programa ONU-REDD

DETERMINACIÓN DE FACTORES DE EMISIÓN

Uno de los retos a los que se enfrentan los países a la hora de llevar a cabo actividades de monitoreo forestal es tomar una decisión sobre los factores de emisión. Las directrices proveen orientaciones para ello, pues establecen tres niveles de detalle para los factores de emisión:

- Nivel 1 - los informes utilizan la metodología definida por el IPCC con factores de emisión obtenidos a escala internacional.
- Nivel 2 - los informes aplican factores de emisión y de variación de las reservas de absorción específicos al país o a la región para las categorías más importantes de uso de la tierra. A continuación, utilizan las hipótesis y la metodología predeterminadas por el IPCC.
- Nivel 3 - los informes utilizan hipótesis, metodología y datos específicos al país (pero que son revisados a escala internacional).

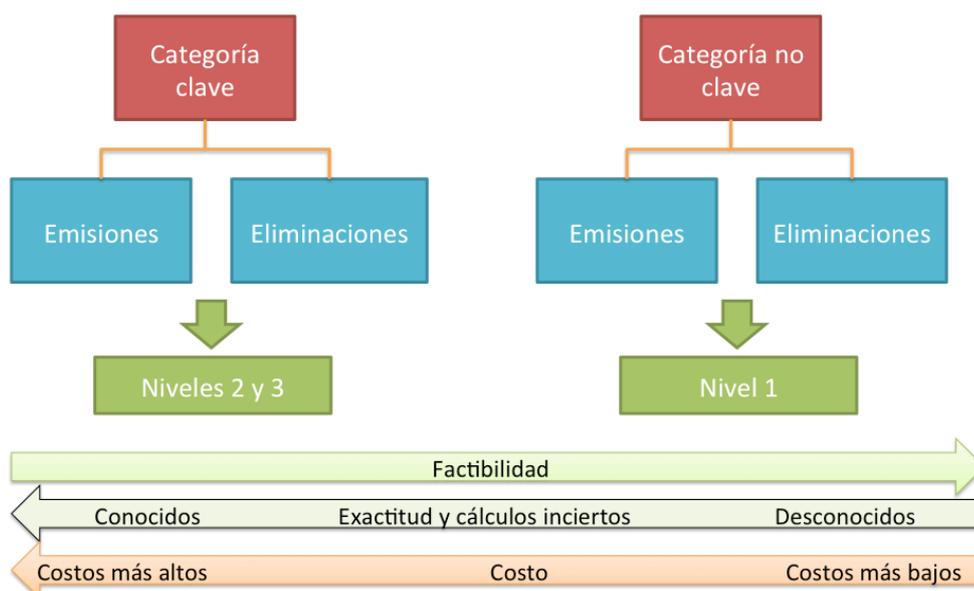
Los distintos niveles se resumen en el cuadro 5.11.

Emisión/Factor de eliminación	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Tasa anual de crecimiento de la biomasa	<ul style="list-style-type: none"> valores por defecto del IPCC 1996GL y GPG2003 Base de datos del Factor de Emisión (BDFE) 	<ul style="list-style-type: none"> Valores por defecto del IPCC 1996GL y GPG2003 Datos específicos del país BDFE 	<ul style="list-style-type: none"> Inventarios Forestales Nacionales o enfoques de elaboración de modelos Ecuaciones alométricas
Fracción de carbono de la materia seca	<ul style="list-style-type: none"> Datos por defecto de 0,5 	<ul style="list-style-type: none"> Datos por defecto de 0,5 	<ul style="list-style-type: none"> Datos específicos a las especies obtenidos con cálculos de laboratorio
Factor de Expansión de la Biomasa (FEB)	<ul style="list-style-type: none"> Valores por defecto de 1,8 	<ul style="list-style-type: none"> Valores por defecto de 1,8 Datos nacionales para tipos clave de bosque 	<ul style="list-style-type: none"> Datos específicos a las especies obtenidos con mediciones

■ Cuadro 5.11 FACTORES DE EMISIÓN - Fuente: Programa ONU-REDD

Cabe la posibilidad de utilizar una combinación de niveles y métodos. En el sector del uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura, por ejemplo, pueden utilizarse distintos niveles:

- para las diversas categorías de uso de la tierra (por ejemplo, el nivel 2 para las tierras forestales y el nivel 1 para los pastizales); y
- dentro de una determinada categoría de uso de la tierra, también para los distintos reservorios de carbono (por ejemplo, el nivel 1 para la biomasa subterránea y el nivel 2 para la aérea).



■ Figura 5.12 CUESTIONES ASOCIADAS A LA VINCULACIÓN ENTRE CATEGORÍAS Y NIVELES - Fuente: Programa ONU-REDD



PARA LA REFLEXIÓN

¿A qué área (uso de la tierra, zona específica, etc.) daría usted prioridad para obtener información del nivel 3 (si fuera posible)? ¿Por qué?

Cuando utilicen los niveles superiores, los países deberán proporcionar documentación adicional para respaldar sus decisiones de utilizar metodologías más sofisticadas o parámetros definidos por el país.

Deberán utilizarse los niveles superiores para las principales categorías de uso de la tierra (siempre que sea posible) junto con factores de emisión y absorción específicos al país y a la región climática de que se trate. La figura 5.12 resume algunas de las cuestiones asociadas a la vinculación entre categorías y niveles. El uso de los niveles 2 y 3 incrementa la exactitud y reduce la incertidumbre, pero también encarece el proceso. La adopción del nivel 1, en cambio, da lugar a un proceso más asequible.

PRESENTACIÓN DE REPORTES EN EL MARCO DE REDD+

La presentación de reportes sobre el progreso de REDD+ se rige por un conjunto de procesos claramente definidos. Estos procesos han sido diseñados para garantizar que la presentación de informes sea:

- **Transparente** - de modo que se disponga de documentación suficiente y clara en la que se explique cómo se elaboró el inventario, observando las buenas prácticas;
- **Completa** - es decir, que los informes incluyan estimaciones relativas a todas las fuentes, sumideros y gases;
- **Ofrezca cobertura nacional;**
- **Comparable** - los informes deben seguir las directrices y los modelos establecidos a nivel internacional;
- **Coherente** - coherente con las orientaciones y directrices del IPCC (como los niveles de referencia de emisiones); además, los inventarios deberían tener la finalidad de reflejar las fluctuaciones reales de las emisiones y absorciones, sin estar expuestos a cambios derivados de las diferencias metodológicas;
- **Precisa** - el inventario de GEI no debe contener sobrestimaciones ni subestimaciones, en la medida en que pueda establecerse, y debe hacerse lo posible por reducir cualquier sesgo.

Los países disponen de dos posibilidades para presentar sus informes sobre el avance de REDD+ a la CMNUCC:

1. A través de comunicaciones nacionales, que incluyen datos e información sobre:

- sus circunstancias nacionales;
- la evaluación de las vulnerabilidades;
- los recursos financieros y la transferencia tecnológica destinados a la lucha contra el cambio climático;
- educación, capacitación y concienciación;
- el inventario nacional de GEI.

2. Informes de actualización de carácter bienal, que pueden contener un anexo técnico en el caso de que el país desee acceder a la financiación de la iniciativa REDD+, con base en los resultados de la implementación de las actividades previstas en dicha iniciativa.

El objetivo de un informe de actualización bienal es proporcionar información actualizada sobre la comunicación nacional más reciente en las áreas que se enumeran a continuación:

- circunstancias nacionales y mecanismos institucionales;
- inventario nacional de GEI;
- medidas de mitigación y sus efectos, incluidas las metodologías empleadas;
- limitaciones, carencias y necesidades financieras, técnicas y de capacidad relacionadas con ellas;
- nivel de apoyo recibido para elaborar y presentar el informe de actualización bienal;
- medición, reporte y verificación efectuados a escala nacional.

En la actualidad no existe una estructura específica para la elaboración de un informe de este tipo, aunque GIZ se encuentra desarrollando una propuesta¹.

CONTROL DE CALIDAD DE LOS INFORMES DE PAÍS

Tras la presentación de los informes, estos se someten a un riguroso proceso de control y garantía de calidad.

En lo que respecta al control de calidad, se llevan a cabo comprobaciones rutinarias y de coherencia con objeto de identificar y subsanar los posibles errores y omisiones y garantizar la integridad y exactitud de los datos. El material del inventario se documenta y archiva, manteniendo un registro de todas las actividades de control de calidad.

En cuanto a la garantía de calidad, las revisiones deberían llevarse a cabo de acuerdo sobre el inventario definitivo tras la aplicación de los procedimientos de control de calidad. Es preferible que esta tarea se encomiende a expertos externos independientes.



PARA LA REFLEXIÓN

El inventario forestal nacional desempeña un papel muy importante en el proceso de MRV. Por lo tanto, es imprescindible contar con datos fiables, puesto que los retos serán distintos según el contexto específico del país.

¿Qué retos cree que plantea el inventario forestal nacional y los datos que este requiere en su país? ¿Puede poner en común alguna lección a partir de las experiencias de su país?

Es posible que su país esté presentando informes a la CMNUCC a través de varios mecanismos. ¿Qué experiencia tiene su país en lo que respecta a los procesos de presentación de informes de la CMNUCC?

¹ <https://www.giz.de/en/html/index.html>

VERIFICACIÓN

Durante la fase final de verificación, dos expertos en materia de uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura evalúan el anexo técnico del informe de actualización bienal siguiendo el proceso de consulta y análisis internacional. A continuación, elaboran un informe técnico en el que reflejan su evaluación del anexo. Este informe incluirá un análisis de los resultados recogidos en el anexo así como las áreas de mejora identificadas. La evaluación técnica incluye la posibilidad de celebrar debates aclaratorios con el país.

Seguidamente, los expertos del sector del uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura publican en la plataforma web de la iniciativa REDD+ de la CMNUCC su informe final, que incluye las observaciones formuladas por el país.



CAPÍTULO 5 DECISIONES IMPORTANTES

EL PLAN DE ACCIÓN DE BALI (2007)

DECISIÓN 1 / CP.13: 1 (B)
Intensificación de la labor nacional / internacional relativa a la mitigación del cambio climático

DECISIÓN 2 / CP.13
La reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: enfoques para estimular modalidades de acción para los sistemas de vigilancia forestal nacional

APÉNDICE
Orientación indicativa para las actividades de demostración: Modalidades para la medición, notificación y verificación

COPENHAGUE (2009)

DECISIÓN 4 / CP.15
Orientación metodológica para las actividades relativas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (...)

CANCUN (2010)

DECISIÓN 1 / CP.16
Sección C: Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo (...)

VARSOVIA (2013)

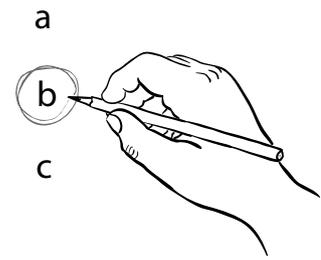
DECISIÓN 11 / CP.19
Modalidades de los sistemas de monitoreo forestal nacional

DECISIÓN 14 / CP.19:
Modalidades para la medición, notificación y verificación



EJERCICIO 9

Los dos ejercicios de elección múltiple que figuran a continuación hacen referencia a la 19ª Conferencia de las Partes celebrada en Varsovia en 2013 y que se menciona en el texto de este documento.



1. CUESTIONARIO DE ELECCIÓN MÚLTIPLE

El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y la CMNUMCC. El Marco de Varsovia para REDD+. La decisión 14/CP.19.

En referencia al texto de la decisión 14/CP.19 (Modalidades para la medición, notificación y verificación), responda a las preguntas siguientes (el ejercicio debe realizarse de forma individual; a continuación podrá comparar sus respuestas con las de su compañero/a).

1. ¿Qué debería ser objeto de medición, reporte y verificación?

- a. Las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques y de origen antropogénico por las fuentes y de la absorción por los sumideros
- b. Las reservas forestales de carbono
- c. Las variaciones de las reservas forestales de carbono
- d. Los cambios de la superficie forestal
- e. Todas las anteriores

2. Los sistemas de MRV utilizados en el marco de la iniciativa REDD+ deberían ser coherentes con:

- a. Los sistemas de MRV para las medidas de mitigación apropiada para cada país
- b. El LANDSAT
- c. Las ONG
- d. Todas las anteriores

3. Los sistemas de MRV utilizados en el marco de la iniciativa REDD+ deberían ser:

- a. Transparentes
- b. Coherentes con el nivel de referencia de emisiones establecido por un país
- c. Utilizados para maximizar los pagos de REDD+
- d. Las respuestas "a" y "b" anteriores

4. En el marco de REDD+, la presentación de informes de MRV es:

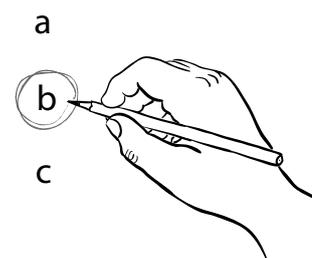
- a. Voluntaria
- b. Obligatoria
- c. Necesaria para obtener pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC
- d. Las respuestas "a" y "c" anteriores

5. En el marco de REDD+, los informes de MRV deberían presentarse a través de:

- a. Las ONG
- b. Un anexo técnico a los informes de actualización bienales presentados a la CMNUCC
- c. La Wikipedia
- d. Todas las anteriores



EJERCICIO 10



2. CUESTIONARIO DE ELECCIÓN MÚLTIPLE:

los Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques y la CMNUMCC. El Marco de Varsovia para REDD+. La decisión 11/CP.19.

En referencia al texto de la decisión 11/CP.19 (Modalidades de los sistemas nacionales de monitoreo forestal), responda a las preguntas siguientes (el ejercicio debe realizarse de forma individual; a continuación podrá comparar sus respuestas con las de su compañero/a).

1. El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques debería estar guiados por:

- a. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
- b. El Protocolo de Kyoto
- c. La Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Desertificación
- d. Todas las anteriores

2. El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques debería ser:

- a. Transparente
- b. Coherente a lo largo del tiempo
- c. Compatible con la medición, reporte y verificación (MRV)
- d. Todas las anteriores

3. El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques debería ser:

- a. Aplicado a nivel regional
- b. Aplicado a nivel nacional
- c. Aplicado a nivel sub-nacional como medida provisional (para pasar posteriormente a un sistema nacional)
- d. Las respuestas "b" y "c" anteriores

4. El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques debería:

- a. Estar basado en sistemas existentes
- b. Ser flexible y permitir mejoras
- c. Permitir la evaluación de distintos tipos de bosques en el país
- d. Reflejar el enfoque por fases de la iniciativa REDD+
- e. Todas las anteriores



MENSAJES CLAVE

- Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es uno de los cuatro elementos que deben desarrollar los países para acceder a pagos por resultados de REDD+ de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques tiene las funciones de medición, reporte y verificación (MRV) de REDD+; además del monitoreo de los bosques.
- El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques se apoya en varios pilares técnicos, a saber: los Sistemas de Monitoreo satelital de la tierra, el inventario forestal nacional y el inventario de gases de efecto invernadero (GEI).
- El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha desarrollado una serie de directrices que se pueden utilizar para ayudar a los países a implementar un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS

Blank area for notes.

6

NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES PARA REDD+

EN ESTE MÓDULO SE EXPONE UNO DE LOS CUATRO ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA PREPARACIÓN PARA REDD+: LOS NREF/NRF



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Qué se entiende por niveles de referencia (de emisiones) forestales
- Las orientaciones para apoyar los niveles de referencia de emisiones
- Cómo presentar un nivel de referencia forestal o un nivel de referencia de emisiones forestales



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

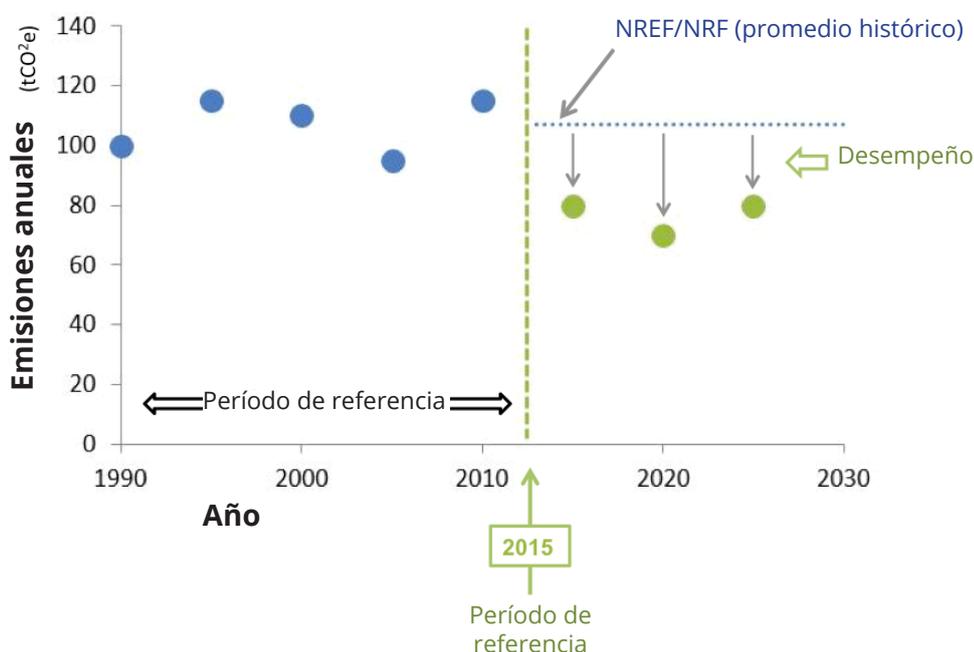
¿QUÉ SON LOS NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES?

Los niveles de referencia de emisiones y los niveles de referencia de emisiones forestales constituyen bases comparativas para la evaluación del desempeño de cada país en la implementación de las actividades previstas en la iniciativa REDD+.

En sus decisiones, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) hace referencia a los niveles de referencia de emisiones forestales y/o a los niveles de referencia forestales. Pese a que no se han proporcionado aclaraciones sobre la diferencia que existe entre estos dos conceptos, el Programa ONU-REDD ha brindado la interpretación siguiente:

- Un **nivel de referencia de emisiones forestales** incluye las actividades que únicamente producen emisiones. Por lo tanto, su alcance sería, por ejemplo, las actividades que generan emisiones como la deforestación y/o la degradación forestal.
- El **nivel de referencia forestal** incluye tanto las actividades que generan emisiones como las medidas que aumentan las absorciones. En consecuencia, su alcance podría incluir las mismas actividades que el nivel de referencia de emisiones y, por ejemplo, el incremento de las reservas forestales de carbono.

La figura 6.1 ofrece un ejemplo gráfico sobre un posible nivel de referencia de emisiones (forestales), en el que un país utiliza como nivel de referencia la media aritmética histórica de emisiones forestales.



■ Figura 6.1 EJEMPLO DE CÁLCULO DEL NIVEL DE REFERENCIA DE EMISIONES UTILIZANDO ÚNICAMENTE DATOS HISTÓRICOS - Fuente: Programa ONU-REDD

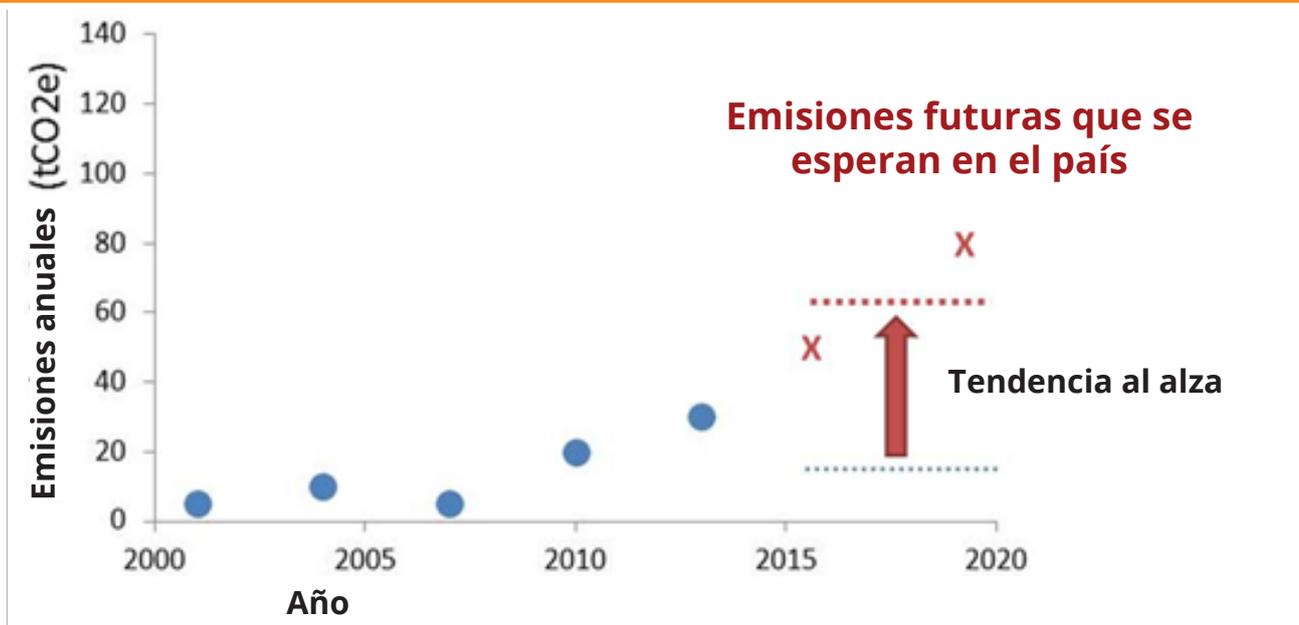
Al desarrollar un nivel de referencia de emisiones forestales, un país debería estudiar cuidadosamente qué emisiones o absorciones prevé que se producirían como consecuencia

de las actividades forestales si no se adoptara ninguna medida en el marco de la iniciativa REDD+. En el ejemplo anterior, en ausencia de una tendencia clara de las emisiones históricas, un promedio histórico puede ofrecer un buen predictor de las emisiones futuras esperadas si no se implementara ninguna de las medidas previstas en la iniciativa REDD+. Sin embargo, en algunos países el pasado puede no servir para obtener predicciones adecuadas del futuro. Esto puede suceder, por ejemplo, en el caso de los países con una elevada cubierta forestal y bajos niveles de deforestación. Un país puede proponer un ajuste con el fin de reflejar sus circunstancias nacionales (como ilustra la figura 6.2), siempre y cuando dicho ajuste se justifique utilizando información transparente, precisa, coherente y exhaustiva (es decir, permita la reconstrucción del nivel de referencia de emisiones).



PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué motivos el pasado podría no ser un buen indicador de las emisiones futuras de los bosques, sobre todo en los países con una elevada cubierta forestal y bajos niveles de deforestación?



■ Figura 6.2 EJEMPLO DE NIVEL DE REFERENCIA DE EMISIONES QUE INCLUYE UN AJUSTE PARA REFLEJAR LAS CIRCUNSTANCIAS NACIONALES
- Fuente: Programa ONU-REDD

RAZONES QUE JUSTIFICAN EL DESARROLLO DE UN NIVEL DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTAL

El desarrollo de niveles de referencia de emisiones (forestales) responde a varios motivos:

- los países pueden desear expresar su contribución a la mitigación internacional a través de medidas de REDD+ al amparo de la CMNUCC;
- los países pueden desear evaluar sus progresos hacia el logro de resultados de las políticas y medidas adoptadas para mitigar el cambio climático en el sector forestal por razones nacionales; y

- los países pueden desear acceder a pagos basados en resultados. De acuerdo con las decisiones de la CMNUCC, para poder optar a recibir pagos basados en resultados es necesario haber establecido un nivel de referencia de emisiones.

Los resultados de la implementación de la iniciativa REDD+ se cuantifican en el contexto de los pagos basados en resultados y se comparan con el nivel de referencia de emisiones establecido; asimismo, deberían notificarse en un anexo técnico al informe de actualización bienal (decisión 14/CP.19).

Los pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC pueden provenir de varias fuentes, como el Fondo Verde para el Clima, que es la entidad financiera oficial de la CMNUCC. Por el momento, el Fondo Verde para el Clima no ha realizado inversión alguna, pero espera comenzar a aceptar propuestas en 2015. No obstante, todavía no se han aclarado las condiciones en las que se concederá financiación basada en resultados.

En la actualidad existen varias iniciativas que proporcionan pagos basados en resultados para actividades de demostración (pagos basados en resultados de pruebas piloto), como el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)¹. Los niveles de referencia² se proponen al Fondo de Carbono a modo de nota sobre la idea del programa de reducción de emisiones, y posteriormente se desarrollan como niveles de referencia operativos para su utilización en el acuerdo de pago de reducción de emisiones. El Fondo de Carbono del FCPF proporciona a los programas de reducción de emisiones orientaciones coherentes con la CMNUCC, pero no se limita a ello sino que además ofrece información adicional sobre los requisitos necesarios para participar en una transacción financiera basada en resultados con el Fondo. La publicación *Emerging approaches to FREL/FRLs for REDD+*³ del programa ONU-REDD proporciona una exposición general sobre los enfoques que puede adoptar un país emergente en lo que concierne a los niveles de referencia de emisiones (forestales). Puede encontrarse más información sobre la financiación de las actividades de la iniciativa REDD+ en el **Módulo 9: Financiación de REDD+**.

¿QUÉ RELACIÓN GUARDAN LOS NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES CON LOS ELEMENTOS DE REDD+?

Como se ha señalado anteriormente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha establecido un marco para la iniciativa REDD+ (decisión 1/CP.16), en el que se pide a los países que deseen participar en dicha iniciativa que desarrollen cuatro elementos:

¹ <https://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund-0>

² El Fondo de Carbono utiliza el término "niveles de referencia", mientras que las decisiones de la CMNUCC suelen emplear la expresión "referencia forestal".

³ *Emerging Approaches to Forest Reference Emission Levels and/or Forest Reference Levels for REDD+*, disponible en: <http://www.un-redd.org/FRELPublication/tabid/794487/Default.aspx>



■ Figura 6.3 ELEMENTOS DE REDD+
- Fuente: Programa ONU-REDD

Estos elementos guardan entre sí una relación lógica:

- Las medidas de REDD+ se implementan a través de una estrategia nacional, tal como se explica en el **Módulo 4: Estrategias nacionales y planes de acción**.
- Las emisiones y absorciones de los bosques se monitorean a través del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, que se describe en el **Módulo 5: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal**.
- El nivel de referencia (de emisiones) forestales es la base comparativa que se utiliza para evaluar el desempeño en la implementación de la iniciativa REDD+. Este aspecto se aborda en este módulo.
- El SIS puede garantizar que no se provoque daño alguno al implementar la iniciativa REDD+, como se ilustra en el **Módulo 8: Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC**.

Es necesario presentar a la CMNUCC la información relacionada con los niveles de referencia (de emisiones) forestales y las salvaguardas. En las decisiones de la CMNUCC se “formalizan” algunas relaciones entre los elementos de la iniciativa REDD+, como la que existe entre el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y los niveles de referencia de emisiones: el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques debería proporcionar datos e información adecuados para la medición, reporte y verificación (MRV) de las emisiones forestales de origen antropogénico por las fuentes y de la absorción por los sumideros (decisión 11/CP.19, pág. 3), y el MRV debería ser coherente en todo momento con los niveles de referencia (de emisiones) forestales establecidos o actualizados (decisión 14/CP.19).

La coherencia entre los datos recabados a través del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y los utilizados para establecer el nivel de referencia de emisiones es crucial para garantizar que los “resultados” –es decir, la diferencia entre las emisiones o la absorción medidas y notificadas y el nivel de referencia establecido– sean fieles a la realidad y no reflejen, por ejemplo, una diferencia en los datos o las metodologías empleadas.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Puede explicar, utilizando sus propias palabras, por qué es tan importante tener consistencia entre el reporte de datos de gases efecto invernadero y el nivel de referencia (de emisiones) forestales?

ORIENTACIÓN DE LA CMNUCC SOBRE EL NIVEL DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES

Las decisiones 4/CP.15, 12/CP.17 y 13/CP.19 proporcionan orientación sobre los niveles de referencia (de emisiones) forestales. La decisión 4/CP.15 es la primera en la que se mencionan dichos niveles. Esta decisión establece que los niveles de referencia de emisiones deberían determinarse de manera transparente y teniendo en cuenta los datos históricos así como las circunstancias nacionales. De acuerdo con lo anterior, la decisión 12/CP.17 proporciona orientaciones sobre la construcción de niveles de referencia de emisiones (modalidades de dichos niveles), y el anexo de la citada decisión ofrece una guía sobre la información que debe incluirse al presentar el nivel de referencia de emisiones a la CMNUCC. La decisión 13/CP.19 proporciona información detallada sobre la evaluación técnica de los niveles de referencia de emisiones.

De las decisiones 4/CP.15, 12/CP.17 y 13/CP.19 cabe extraer una serie de elementos que los países deberán tener en consideración y sobre los que tendrán que tomar decisiones. Estos son:

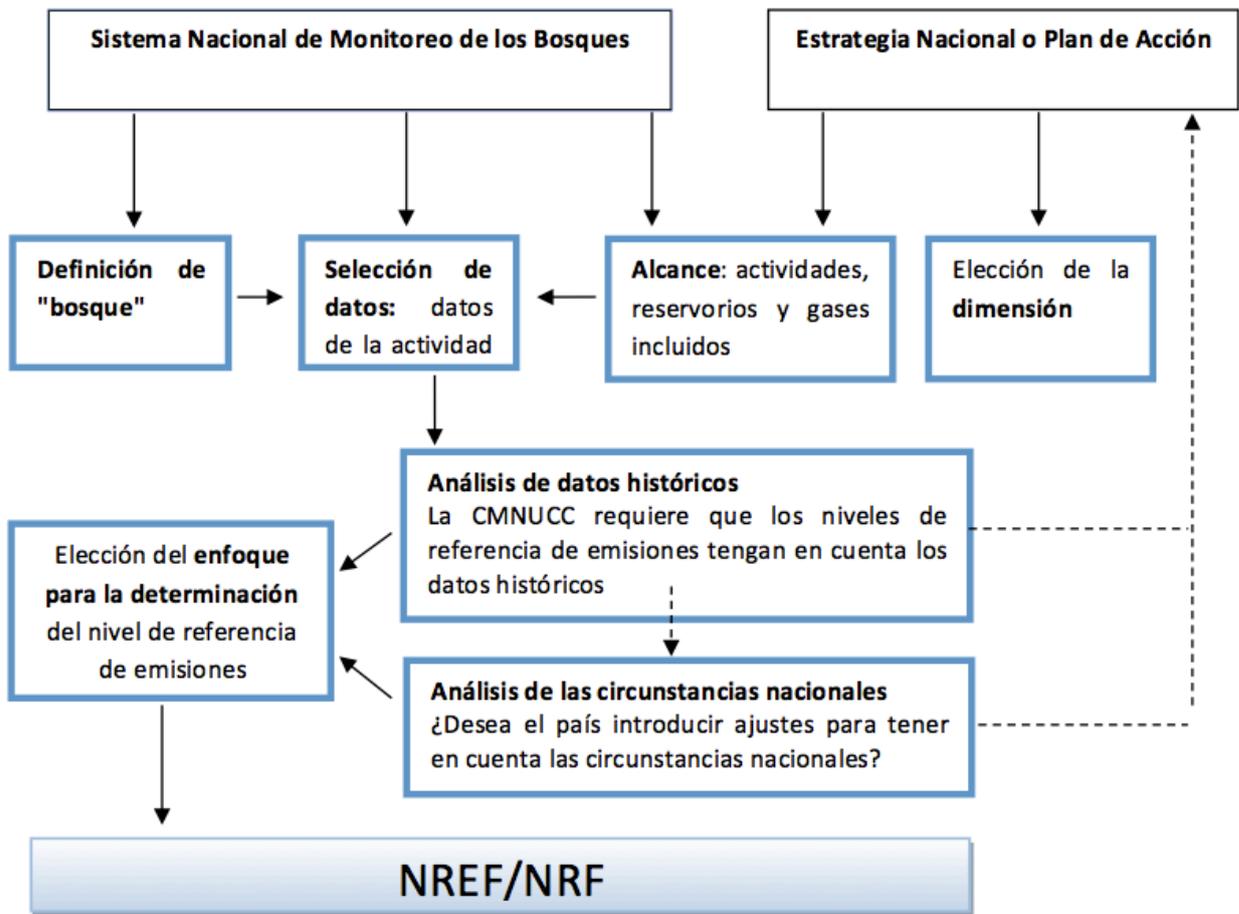
- la dimensión (área al que se refiere el nivel de referencia de emisiones);
- el alcance (actividades de la iniciativa REDD+, reservorios y gases incluidos en el nivel de referencia de emisiones);
- la definición del concepto de “bosque”;
- los datos históricos (selección y análisis de datos de la actividad y factores de emisión); y
- las circunstancias nacionales, así como el enfoque referente a la construcción del nivel de referencia de emisiones.

La publicación *Consideraciones técnicas para la elaboración de Niveles de referencia de emisiones forestales/Niveles de referencia forestales en el marco de la CMNUCC*⁴ proporciona una descripción de los posibles beneficios y riesgos asociados a las distintas decisiones que cabe adoptar en lo que se refiere a estos elementos, y ofrece una serie de consideraciones prácticas dirigidas a facilitar la toma de decisiones.

¿CÓMO COMBINAR LOS DISTINTOS ELEMENTOS PARA DETERMINAR EL NIVEL DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES?

La figura 6.4 ilustra un posible flujo simplificado para la construcción de niveles de referencia de emisiones, en el que se combinan los elementos o los pilares fundamentales anteriormente descritos para la determinación de dichos niveles de referencia.

4 Disponible en http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14464-consideraciones-tecnicas-para-la-elaboracion-de-niveles-de-referencia-de-emisiones-forestalesniveles-de-referencia-forestales-en-el-marco-de-la-cmnucc&category_slug=fri&Itemid=134



■ Figura 6.4 FLUJO SIMPLIFICADO PARA LA DETERMINACIÓN DE UN NREF/NRF
- Fuente: FAO, 2015

Es probable que determinadas decisiones en lo que respecta a los elementos de los niveles de referencia de emisiones se vean influidas por la calidad y el tipo de datos recopilados a través del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, mientras que otras dependerán en mayor medida de la estrategia nacional adoptada. Según las circunstancias específicas del país de que se trate, puede que existan otros flujos distintos de los que se sugieren en la figura. Un país, por ejemplo, puede decidir incluir determinados tipos de regiones forestadas en su estrategia nacional; si el país desea evaluar los resultados en esas regiones, debería garantizar que la definición del concepto de bosque incluya los tipos de regiones forestadas en cuestión.

La evaluación de las actividades, los reservorios y gases significativos debería determinar la elección del alcance, pero dicha evaluación puede verse influida por la disponibilidad y la calidad de los datos obtenidos a través de los sistemas nacionales de monitoreo forestal y de otras fuentes pertinentes. Además, las decisiones referentes al alcance pueden estar guiadas por las actividades que proponga el país en cuestión en su estrategia nacional o plan de acción. Un país puede decidir adoptar un enfoque por fases, comenzando por un alcance reducido (centrándose únicamente, por ejemplo, en la biomasa aérea y subterránea) con la intención de añadir otras actividades, reservorios y gases más adelante.

Otro país puede adoptar la decisión de comenzar a tomar medidas en el nivel sub-nacional. La estrategia o el plan de acción nacional puede aportar información de cara a la determinación de la escala inicial de la implementación de la iniciativa REDD+, aunque puede ser necesario tener en cuenta otros aspectos, como la disponibilidad de datos o la capacidad de implementación y monitoreo.

Antes de seleccionar un enfoque con respecto a la construcción del nivel de referencia de emisiones, un país puede tener interés en analizar sus datos y tratar de comprender la dinámica de las emisiones y la absorción de origen antropogénico relacionadas con los bosques. El análisis de los datos históricos y de las circunstancias nacionales debería permitir al país entender mejor los impulsores de la deforestación y la degradación forestal. Esta información no solo resulta útil para determinar el nivel de referencia forestal, sino también para el proceso de elaboración de la estrategia nacional o plan de acción. Un análisis de las circunstancias nacionales puede proporcionar a un país un conocimiento más profundo del modo en que los impulsores pueden afectar a las futuras tendencias de emisiones y absorción relacionadas con los bosques, lo que, a su vez, puede respaldar la toma de decisiones de cara a la introducción de posibles ajustes. Puede encontrarse más información sobre este tipo de análisis en el **Módulo 3: Impulsores de la deforestación y la degradación forestal**. En conjunto, estos análisis pueden ayudar a los países a tomar decisiones con conocimiento de causa sobre el enfoque más adecuado de cara a la determinación de sus niveles de referencia de emisiones, y proporcionan una base firme para una eventual presentación de dichos niveles de referencia a la CMNUCC.



PARA LA REFLEXIÓN

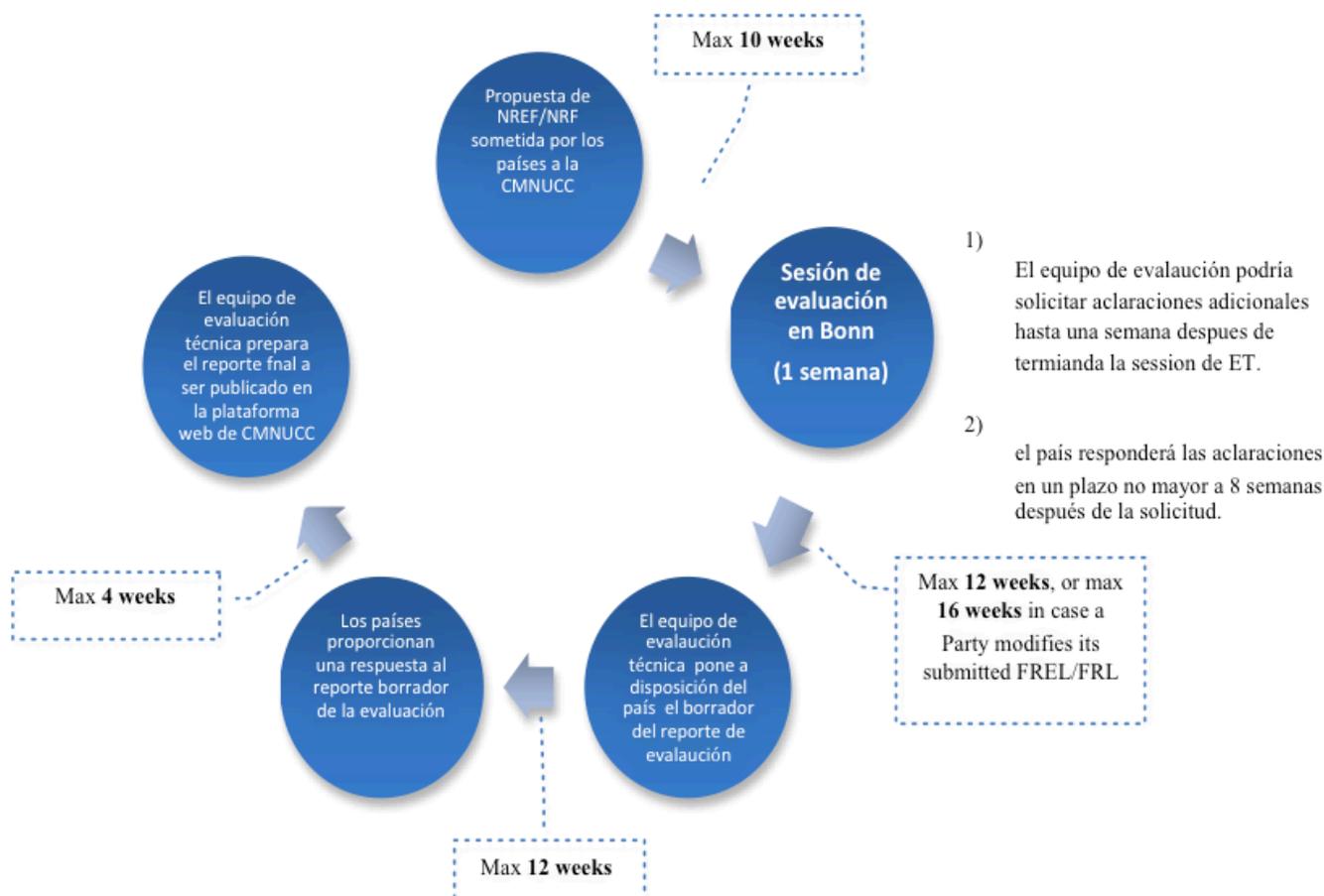
¿Por qué es tan importante tener en cuenta las circunstancias nacionales y el modo en que los impulsores podrían afectar las tendencias futuras de las emisiones y absorción de gases relacionadas con los bosques?

PRESENTACIÓN DE UN NIVEL DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTAL

Una vez determinado, los países en desarrollo pueden presentar sus propuestas de niveles de referencia (de emisiones) forestales a la CMNUCC. Estas presentaciones son voluntarias y los países pueden efectuarlas cuando lo consideren oportuno. La evaluación técnica tiene la finalidad de respaldar la capacidad de los Estados partes que son países en desarrollo para determinar sus niveles de referencia (de emisiones) forestales y perfeccionarlos en el futuro. Ofrece un medio no intrusivo para facilitar el intercambio de información sobre la determinación de los NREF/NRF. El equipo encargado de llevar a cabo la evaluación estará integrado por dos expertos en el sector del uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura de la lista de expertos de la CMNUCC.

El responsable de presentar el nivel de referencia (de emisiones) forestales a la CMNUCC es el punto focal ante la Convención Marco. La evaluación técnica de los NREF/NRF presentados comenzará con un período de sesiones de evaluación. Estos se organizan anualmente en Bonn. La figura 6.5 expone el cronograma para las presentaciones técnicas.

Las presentaciones de los niveles de referencia (de emisiones) forestales, así como el informe final resultante de la evaluación técnica mencionada en el recuadro de flujos y la presentación modificada tras la evaluación técnica se publican en el sitio web de la CMNUCC⁵.



■ Figura 6.5 FLUJO SIMPLIFICADO PARA LA DETERMINACIÓN DE UN NREF/NRF
- Fuente: FAO, 2015



PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué cree que la duración máxima de este proceso es de 42 semanas?

⁵ Sitio web de la CMNUCC: <http://unfccc.int/redd>



CHAPTER 6

DECISIONES PERTINENTES EN LO QUE RESPECTA A LOS NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES

DECISIÓN 4/CP.15

Los niveles de NREF/NRF deberían determinarse de manera transparente y teniendo en cuenta los datos históricos así como las circunstancias nacionales.

DECISIÓN 1/CP.16

Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. Se definen las actividades de la iniciativa REDD+ y se mencionan los NREF/NRF como uno de los cuatro elementos que deben desarrollar los países en el marco de dicha iniciativa.

DECISIÓN 12/CP.17

Modalidades relativas a los niveles de referencia de las emisiones forestales y los niveles de referencia forestal y directrices para la presentación de información al respecto

DECISIÓN 11/CP.19

Modalidades relativas a los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques

DECISIÓN 14/CP.19

Modalidades para la medición, reporte y verificación

DECISIÓN 13/CP.19

Directrices y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o los niveles de referencia forestal propuestos



PÁGINAS WEB INTRODUCTORIAS

http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd_web_platform/items/6733.php

Plataforma web de la iniciativa REDD+ de la CMNUCC: niveles de referencia forestales y niveles de referencia de emisiones forestales. La plataforma proporciona una descripción general de la información presentada por las distintas entidades sobre la determinación de los niveles de referencia de emisiones forestales y los niveles de referencia forestales.

<https://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund-methodological-framework>

El Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial proporciona orientaciones de cara a la determinación de los niveles de referencia forestales. Dichas orientaciones son coherentes con las de la CMNUCC, aunque en determinados aspectos también son más restrictivas que estas. Las citadas orientaciones contienen un conjunto de 37 criterios de indicadores relacionados, asociados a cinco aspectos fundamentales de los programas de reducción de las emisiones: el nivel de ambición, la contabilidad del carbono, las salvaguardias, la sostenibilidad del diseño y la implementación de los programas y las transacciones que se efectúan en el marco de dichos programas.



ESTUDIO DE CASO BRASIL

PRESENTACIÓN DEL NIVEL DE REFERENCIA DE EMISIONES FORESTALES DEL BRASIL A LA CMNUCC

En junio de 2014, Brasil se convirtió en el primer país en presentar un nivel de referencia de emisiones forestales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Antes de finales de aquel año, este país presentó un nivel de referencia de emisiones forestales modificado que proporcionaba información más detallada en respuesta a los comentarios técnicos proporcionados por el equipo encargado de realizar la evaluación técnica. El informe de evaluación técnica se publicó en el sitio web de la CMNUCC¹ (Brasil, 2014).

ENFOQUE POR ETAPAS

La evolución de la base de referencia utilizada en el Fondo Amazónico con respecto al nivel de referencia² de emisiones forestales presentado a la CMNUCC puede considerarse un ejemplo de enfoque por fases. Para estimar los factores de emisión se utilizaron los reservorios considerados en el nivel de referencia de emisiones forestales ampliado e información más detallada en comparación con el enfoque adoptado en el Enfoque Amazónico (véase FAO, 2014). En el cálculo de su base de referencia, el Fondo Amazónico adoptó en primer lugar una estimación conservadora de 100 tC/ha para la biomasa aérea (los datos reflejados en la literatura oscilaban entre las 130 y las 320 tC/ha). De cara a la posterior presentación a la CMNUCC se elaboró un mapa de carbono, que dio lugar a múltiples tipos de bosques y factores de emisión específicos a cada ubicación. La presentación del nivel de referencia de emisiones forestales a cargo de Brasil señala que, a lo largo del tiempo, incluirá actividades adicionales, como la degradación, así como otros biomas además del amazónico, como pasos de cara a la determinación de un nivel de referencia de emisiones forestales a escala nacional.

ENTRE LAS ACTIVIDADES DE REDD+ FIGURABAN LAS SIGUIENTES

El nivel de referencia de emisiones forestales incluye únicamente la deforestación de los bosques primarios, donde Brasil considera como deforestación cualquier reducción clara de bosque primario con una unidad cartográfica mínima de 6,25 ha. El motivo expuesto por Brasil para incluir solo la deforestación es que esta actividad representa la principal fuente de emisiones y que la serie temporal disponible para evaluar la degradación es excesivamente corta como para permitir comprender el proceso de degradación. En un anexo a la presentación (que no se sometió a la evaluación técnica), Brasil proporciona los resultados preliminares de la evaluación de la degradación forestal; se estima que las emisiones derivadas de la degradación representan aproximadamente un 59% de las provocadas por la deforestación. En el informe de evaluación técnica, el equipo encargado de la evaluación reconoce que Brasil incluyó la actividad más significativa, el bioma más importante y el reservorio más destacado en términos de emisiones procedentes de los bosques. Además, basándose en las estimaciones proporcionadas por Brasil, el equipo evaluador considera que la degradación es una actividad significativa. También señala que no existen pruebas que apunten al desplazamiento de las emisiones (es decir, a que una reducción de la deforestación en el bioma amazónico dé lugar a una mayor degradación) y que la actual exclusión se antoja conservadora en el contexto de la determinación del nivel de referencia de emisiones forestales.

¹ Las presentaciones de niveles de referencia de emisiones (forestales) ante la CMNUCC y de los informes de evaluación técnica presentados hasta la fecha pueden descargarse desde la página <http://unfccc.int/methods/redd/items/8414txt.php>

² El Brasil utiliza el término "base de referencia" para el Fondo Amazónico; el término "nivel de referencia de emisiones forestales" se refiere a la presentación del Brasil a la CMNUCC.

PRESENTACIONES FUTURAS Y ÁREAS DE MEJORA

Brasil ha indicado su intención de extender sus actuaciones a escala nacional en el futuro, desarrollando para ello niveles de referencia de emisiones forestales para el resto de biomas según la importancia de sus emisiones. Brasil también espera que su conocimiento de la degradación forestal mejore con el tiempo a medida que se vaya disponiendo de nuevos datos, lo que en un futuro posibilitará la presentación de un nivel de referencia de emisiones forestales para la degradación. En su presentación, Brasil menciona una serie de áreas de mejora. Por ejemplo, en la actualidad el mapa de carbono está basado en una combinación de datos obtenidos a través de parcelas de muestreo (RADAMBRASIL) así como de la bibliografía. En el futuro, Brasil sustituirá estos datos por los recabados durante el primer ciclo de su inventario forestal nacional, que espera tener finalizado en todos los estados para 2017.

Las áreas de mejora identificadas por el equipo evaluador son la digitalización de los mapas de deforestación (los datos de la actividad correspondientes al período 1996-1997 se encuentran en formato analógico, y los posteriores en formato digital), la continuación de la mejora del mapa de carbono, la coherencia del tratamiento futuro de las emisiones procedentes de la madera muerta y de las emisiones de gases diferentes del CO₂ con el inventario de GEI (un aspecto en el que el equipo evaluador señala que es probable que la omisión actual sea conservadora) y el tratamiento futuro de la degradación.



EJERCICIO 11

Hay muchos motivos para que un país desarrolle niveles de referencia de emisiones (forestales). Marque con un círculo los motivos correctos entre los que se exponen a continuación. Utilice las casillas vacías para proponer dos motivos que no aparezcan en la lista:

Los países pueden desear expresar su contribución a la mitigación internacional a través de medidas de REDD+ al amparo de la CMNUCC.

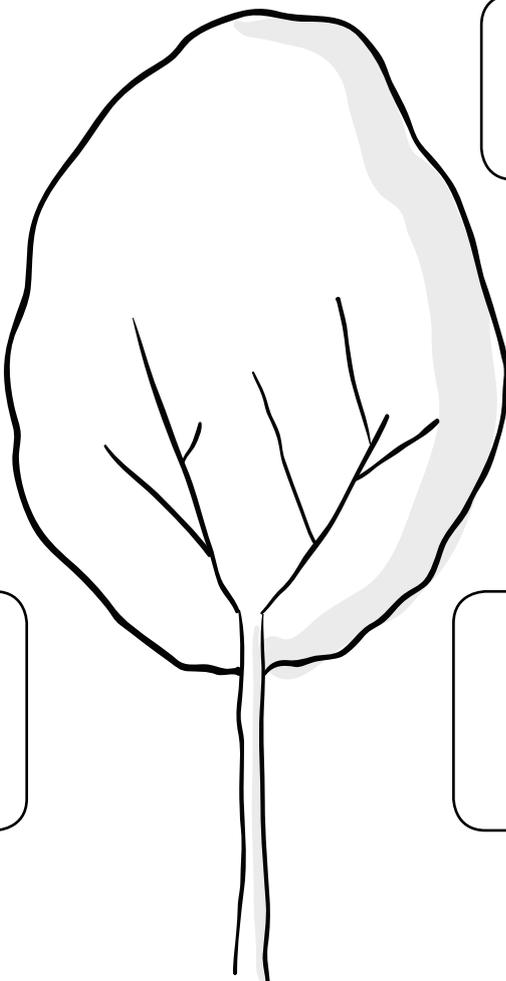
Un país puede decidir que un nivel de referencia de emisiones permitiría crear empleo e incrementar su PIB.

Los países pueden desear acceder a pagos basados en resultados.

Un país decide que un nivel de referencia de emisiones contribuiría a aumentar el turismo.

Los países pueden desear evaluar sus progresos hacia el logro de resultados de las políticas y medidas adoptadas para mitigar el cambio climático en el sector forestal por razones nacionales.

Un nivel de referencia de emisiones permitiría a un país presumir durante la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes.

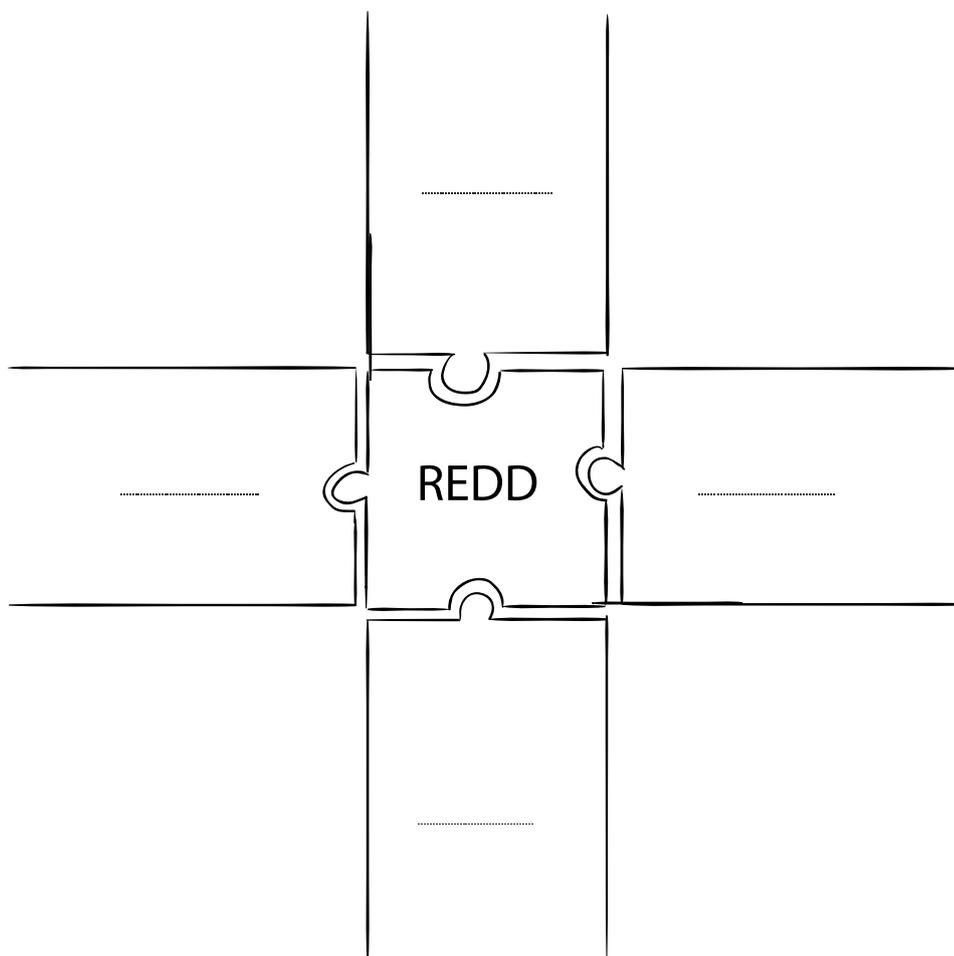




EJERCICIO 12

“REDD+” requiere cuatro elementos. Márquelos a continuación con un círculo:

- Una estrategia nacional o plan de acción
- Una votación nacional sobre las actividades de la iniciativa REDD+
- Un sistema de información sobre salvaguardias (SIS)
- Un nivel de referencia de emisiones forestales o un nivel de referencia forestal
- Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques
- Un referéndum sobre el cambio climático





MENSAJES CLAVE

- Los niveles de referencia de emisiones forestales (NREF) y los niveles de referencia forestales (NRF) constituyen bases comparativas para la evaluación del desempeño de cada país en la implementación de las actividades previstas para REDD+.
- La presentación de estos niveles de referencia es el único elemento de REDD+ que se somete a una evaluación técnica.
- El tipo de enfoque que elija un país sobre la construcción de los NREF y NRF dependerá del análisis de los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, así como de las circunstancias nacionales.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS



NOTAS

7

POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

EN ESTE MÓDULO SE ANALIZA EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS NACIONALES DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+. ES UNA CONTINUACIÓN DEL MÓDULO 3: IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL Y DEL MÓDULO 4: ESTRATEGIAS NACIONALES Y PLANES DE ACCIÓN, Y ESTÁ ESTRECHAMENTE RELACIONADO CON ELLOS.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Las políticas y medidas en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
- Las políticas y medidas en el marco de REDD+
- El diseño y aplicación de políticas y medidas adecuadas al ámbito nacional
- El involucramiento del sector privado
- El monitoreo de las políticas y medidas



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

POLÍTICAS Y MEDIDAS EN EL CONTEXTO DE LA CMNUCC

Las políticas y medidas pueden entenderse como acciones adoptadas u orientadas por los gobiernos. En el contexto de REDD+, las políticas y medidas persiguen la implementación de las actividades previstas en dicha iniciativa (reducción y/o absorción de las emisiones), según lo decida el país, quizá en combinación con otros objetivos nacionales (como el desarrollo rural integrado o la transformación sectorial).

TEXTO DE LA CMNUCC: POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

El texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) contiene referencias a las políticas y medidas que pueden adoptarse en el contexto de REDD+. Las Partes de la Convención se comprometen a reducir las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero con el objetivo de impedir “interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático”. Este compromiso requeriría unas reducciones sustanciales de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países. Para ello, los países deberían introducir nuevas políticas, leyes, reglamentos, prácticas y sistemas de incentivos (denominados conjuntamente “políticas y medidas”, según resulte adecuado teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales). Teniendo presente este objetivo, los principios de la Convención establecen que:

3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las **políticas y medidas** para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas **políticas y medidas** deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos.

El texto de la Convención establece una serie de compromisos que todos los firmantes – tanto países desarrollados como en desarrollo – deberían asumir. El Compromiso 1 dispone que todas las Partes deberán:

- d) *Promover la gestión sostenible y apoyar con su cooperación la conservación y el fortalecimiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, incluyendo la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos;*

Estos principios y compromisos recogidos en el texto de la Convención significan que todos los países deberían desarrollar y aplicar políticas y medidas encaminadas a respaldar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con sus circunstancias nacionales y con sus capacidades específicas. La gestión sostenible de los bosques, sumideros y reservorios de GEI también puede (y debería) incluirse en dichas políticas y medidas.

POLÍTICAS Y MEDIDAS DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+: ORIENTACIÓN DE LA CMNUCC

El objetivo de las políticas y medidas en el contexto de REDD+ es apoyar la implementación

de las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ o de parte de ellas. Como se ha mencionado anteriormente, estas cinco actividades son:

- la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación;
- la reducción de las emisiones procedentes de la degradación forestal;
- la conservación de las reservas forestales de carbono;
- la gestión sostenible de los bosques; y
- el incremento de las reservas forestales de carbono.

Durante la 16ª reunión de la conferencia de las Partes, celebrada en Cancún, las Partes decidieron que las medidas previstas en el marco de REDD+ *“deberían llevarse a la práctica por etapas, comenzando por la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad, siguiendo con la aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados, y pasando luego a la ejecución de medidas basadas en resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación”* (decisión 1/CP.16, párrafo 73)

Esto significa que en la fase de preparación para REDD+ (fase 1) los países deberían definir las políticas y medidas que se proponen aplicar durante la fase de implementación de la citada iniciativa (fase 2).

POLÍTICAS Y MEDIDAS DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL MARCO DE REDD+

A efectos de la Academia, el término “actividad” hace referencia a las cinco actividades de REDD+, mientras que las “acciones”, “intervenciones” o políticas y medidas se ejecutan durante la implementación nacional de las actividades de REDD+. A modo de ejemplo, un país puede prohibir legalmente la agricultura comercial en áreas en las que existan bosques primarios intactos. Esta intervención constituye una medida que supondría una “implementación” o puesta en práctica de la actividad de “reducción de las emisiones procedentes de la deforestación” prevista en el marco de REDD+.

ABORDAR LOS IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

Denominamos “impulsores” a los procesos que provocan deforestación y degradación forestal. Estos procesos (que se abrevian como IDDF) se pueden dividir en:

- i. impulsores **directos** (también denominados causas inmediatas), como la expansión de la agricultura, el desarrollo de infraestructura, los incendios o la extracción de madera;
- ii. impulsores **indirectos** (también llamados causas subyacentes o motores), que pueden estar relacionados con factores internacionales (como los mercados o los precios de los productos básicos), nacionales (por ejemplo, el crecimiento demográfico, los mercados o políticas nacionales o la gobernanza) y con circunstancias locales (como por ejemplo un cambio en el comportamiento de los hogares).

Los agentes que influyen en la deforestación y la degradación forestal son los grupos de personas o entidades jurídicas directa o indirectamente responsables de la deforestación y la degradación forestal.

Con el fin de implementar eficazmente las actividades previstas en el marco de REDD+, los países deberían tratar de comprender y abordar los impulsores directos e indirectos conexos, así como las dinámicas de (y los obstáculos a los que se enfrentan) la conservación de los bosques, el incremento de las reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques. Estos factores deberían ser conocidos, entendidos y acordados por las partes interesadas pertinentes con el objetivo de diseñar políticas y medidas apropiadas. Puede consultarse un análisis más profundo sobre los impulsores en el **Módulo 3: Impulsores de la deforestación y la degradación forestal**.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cuáles son los principales agentes que influyen en la deforestación y la degradación forestal en su país?

POLÍTICAS Y MEDIDAS DIRECTAS Y FACILITADORAS

Para abordar los múltiples impulsores directos y subyacentes, agentes y procesos conexos, las políticas y medidas pueden adoptar diversas formas según el contexto del país. A modo de ejemplo, la figura 7.1 presenta una relación no exhaustiva de posibles políticas y medidas que pueden aplicarse en el marco de REDD+, señalando su pertinencia para las actividades de REDD+ (dos marcas de verificación indican una función importante y directa en la implementación de una determinada actividad de REDD+; una marca expresa una función que puede no ser tan directa). La pertinencia de cada política o medida indicada para las actividades de REDD+, según se indica en el cuadro, dependerá del contexto (por ejemplo, de los procesos asociados a los impulsores de la deforestación y de los obstáculos a los que se enfrentan las actividades que aportan el "+", así como de la forma en que se aplican las políticas y medidas), y únicamente se expone aquí con fines ilustrativos.

Figura 7.1 RELACIÓN NO EXHAUSTIVA DE POSIBLES POLÍTICAS Y MEDIDAS - Fuente: Programa ONU-REDD

	ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL MARCO DE REDD+				
	RED. EMS. DEFOR.	RED. EMS. DEGRAD.	CONSERVACIÓN DE LAS RESERVAS FORESTALES DE CARBONO	GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES	INCREMENTO DE LAS RESERVAS FORESTALES DE CARBONO
Financiación de programas de prevención de incendios	✓	✓ ✓	✓		
Eliminación de subvenciones a la deforestación y la degradación forestal y/o de la tributación del talado (marco fiscal)	✓ ✓	✓ ✓	✓		

	ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL MARCO DE REDD+				
	RED. EMS. DEFOR.	RED. EMS. DEGRAD.	CONSERVACIÓN DE LAS RESERVAS FORESTALES DE CARBONO	GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES	INCREMENTO DE LAS RESERVAS FORESTALES DE CARBONO
Implementación de programas sostenibles de energía de la biomasa	✓	✓ ✓	✓	✓	✓
Fortalecimiento de las redes de zonas protegidas y mejora de la gestión (incluida la gestión de base comunitaria)	✓	✓	✓ ✓	✓	
Apoyo a (o mejora de) la silvicultura comunitaria	✓	✓	✓	✓ ✓	✓
Fortalecimiento de la aplicación de las leyes forestales unido a la mejora del monitoreo de los bosques	✓	✓	✓	✓	✓
Implementación de concesiones de conservación	✓	✓	✓ ✓		
Forestación/reforestación de tierras degradadas (incluida la agrosilvicultura)				✓	✓ ✓
Implementación de pagos para programas de servicios medioambientales y/u otros tipos de regímenes de incentivos	✓	✓	✓	✓	✓
Mejora de la seguridad de la tenencia de tierras, incluidos los derechos de uso de la tierra y de acceso a esta por parte de los pueblos indígenas, hombres y mujeres	✓	✓	✓	✓	✓
Apoyo a la certificación forestal y/o a la tala con impacto reducido		✓		✓ ✓	
Planificación del uso de la tierra a escala nacional, provincial o local, incluido el desarrollo de infraestructuras (vías, por ejemplo)	✓	✓	✓	✓	✓
Apoyo a la expansión de la disponibilidad de microcréditos para mejorar el desarrollo y el empleo en empresas sostenibles y/o fuera de las explotaciones agrícolas	✓	✓ ✓	✓		

De la misma forma como los impulsores o causas pueden dividirse en directos y subyacentes a efectos prácticos, las políticas y medidas pueden desagregarse en intervenciones directas y facilitadoras:

- Las **intervenciones directas** persiguen el logro de resultados en términos de reducción de las emisiones o incremento de las absorciones. A modo de ejemplo cabe citar la reforestación, la prevención de incendios o los programas de cambio de modelo energético.
- Las **intervenciones facilitadoras** buscan crear marcos adecuados para que las intervenciones directas sean eficaces y eficientes. Es decir, su objetivo es establecer un marco propicio para las intervenciones directas. Las intervenciones facilitadoras pueden ser por ejemplo programas de fomento de la capacidad, planificación del uso de la tierra, estabilidad macroeconómica y gobernanza.

En ocasiones la línea que separa las políticas y medidas directas y facilitadoras puede ser difusa, pero no por ello deja de constituir una distinción útil para que las partes directamente interesadas comprendan mejor las razones que subyacen a las intervenciones, sobre todo a la hora de desarrollar un marco de resultados para REDD+.



PARA LA REFLEXIÓN

De la lista anterior de políticas y medidas, ¿cuáles cree que resultarían más útiles en el contexto de su país? ¿Le viene a la mente alguna otra?

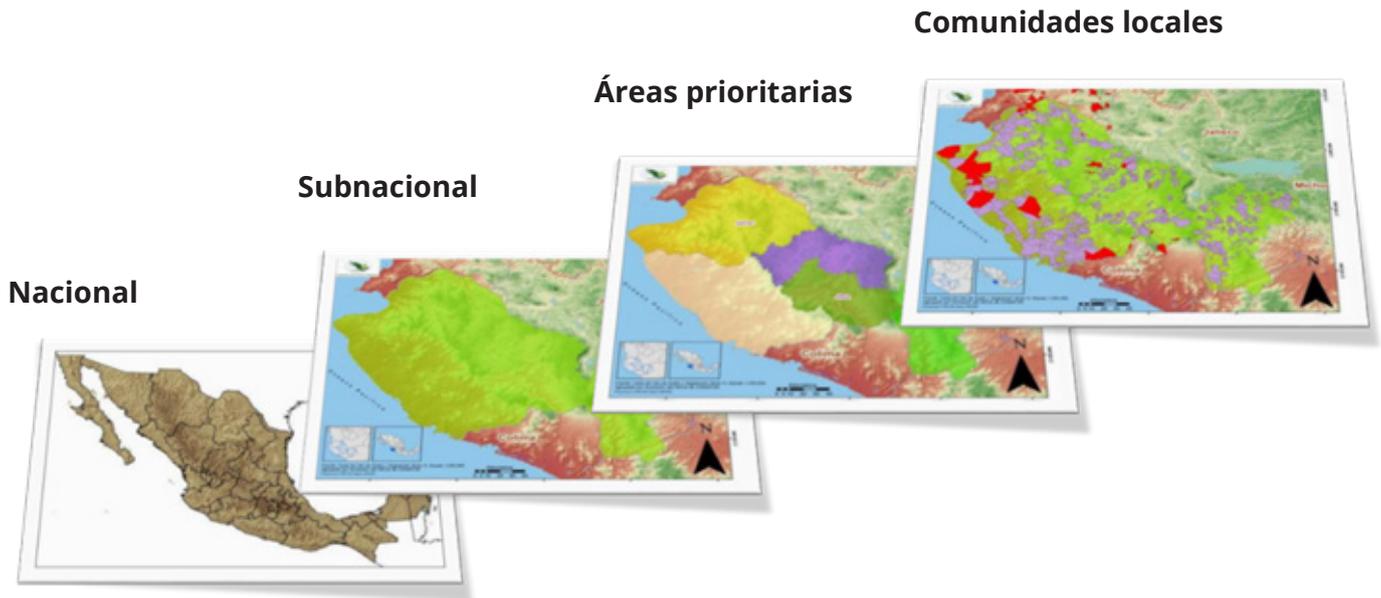
UN ENFOQUE INTEGRAL

El enfoque adoptado por los distintos países para abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal en sus respectivos contextos dependerá de las circunstancias nacionales. Aunque en algunos países puede ser posible identificar “frutos fáciles de alcanzar” (medidas que pueden implementarse con cierta facilidad y que darán lugar al logro de resultados directos e inmediatos), en la mayoría de los casos el panorama será más complejo, con múltiples impulsores directos y subyacentes de la deforestación y la degradación forestal (que, además, pueden estar interrelacionados) y numerosos obstáculos a la implementación de las actividades que aportan el “+”. Por consiguiente, es probable que para poder desarrollar estrategias de REDD+ eficaces sea necesario adoptar un conjunto (o “paquete”) de políticas y medidas dirigidas a abordar los impulsores directos y subyacentes (y los obstáculos) que se consideren prioritarios, desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta otras políticas y medidas existentes en el país que puedan guardar relación con REDD+ (subsannando carencias, evitando incoherencias y reforzando las políticas existentes).

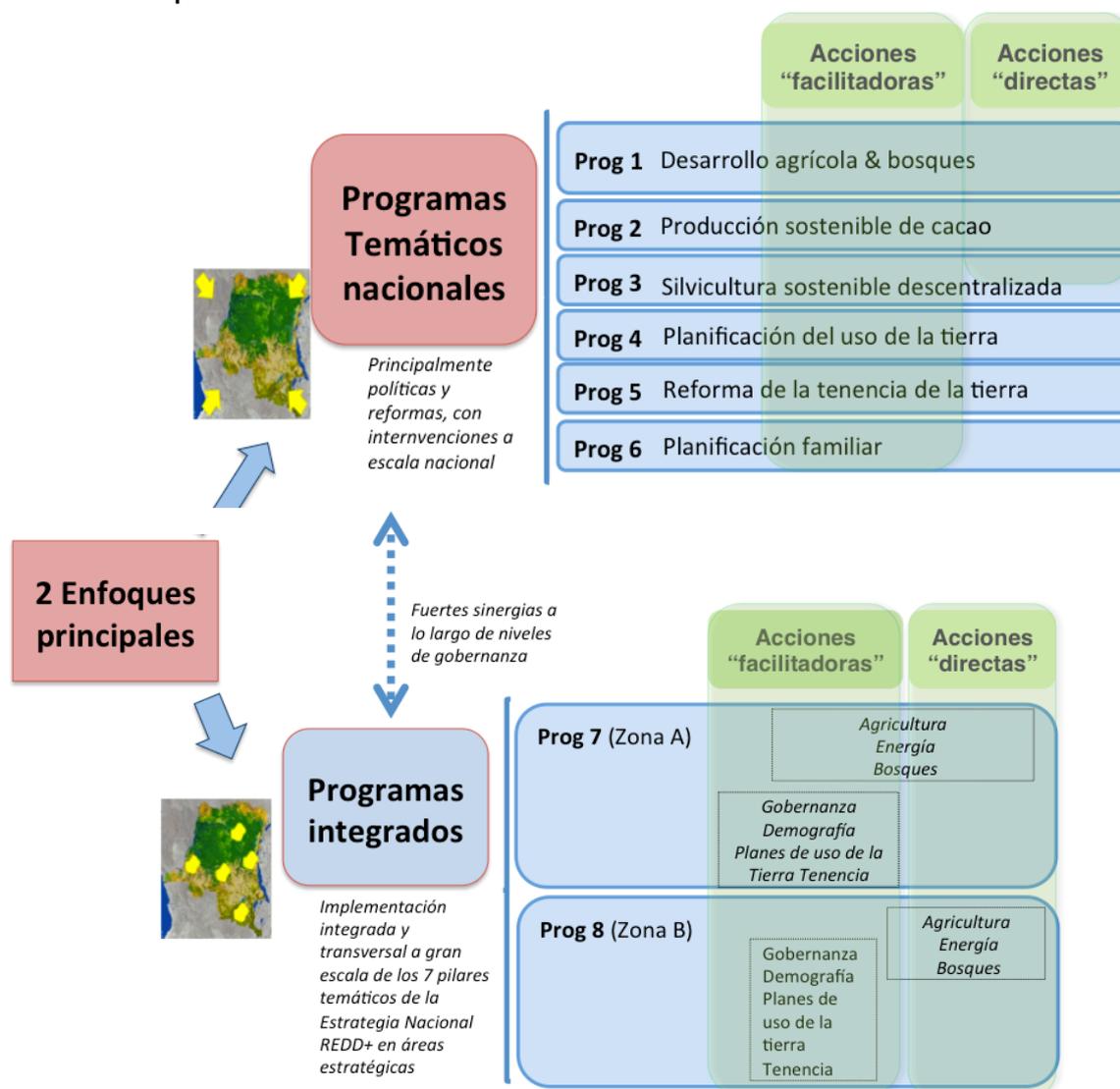
De la misma forma, es probable que la implementación de REDD+ exija intervenciones coordinadas en múltiples niveles de gobernanza (nacional, sub-nacional y local; véase la figura 7.2). Estos diversos niveles de gobernanza implican la participación de múltiples interesados, incluidos los encargados de la adopción de decisiones, agentes influyentes y responsables de la deforestación y la degradación forestal, cada uno de ellos con intereses

y capacidades de implementación propios. Si resulta pertinente en su contexto nacional (de acuerdo con su estructura de gobernanza), los países pueden tener interés en reflexionar sobre sus políticas y medidas en todos estos niveles de gobernanza, garantizando que las que se apliquen en los niveles superiores ejerzan un efecto catalizador en los niveles inferiores y aborden algunas cuestiones a las que no sea posible hacer frente en estos últimos.

■ Figura 7.2 DIMENSIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ - Fuente: CONAFOR



La República Democrática del Congo (RDC) es un país muy extenso que cuenta con una amplia cobertura forestal. Aunque puede decirse que la deforestación es relativamente baja a nivel nacional, se concentra en algunos puntos concretos en los que se considera elevada. Con el fin de garantizar la eficiencia y la eficacia, la RDC ha decidido centrar sus esfuerzos en el marco de REDD+ en dos programas integrados sub-nacionales a gran escala que abordan áreas clave. Siguiendo un enfoque multinivel, se implementarán reformas (que afectarán al régimen de tenencia de la tierra) y programas temáticos (sobre la planificación del uso de la tierra o la agricultura) a nivel nacional, que proporcionarán a los programas sub-nacionales (denominados “zonas” en la figura 7.3) la orientación y el apoyo necesarios. La coordinación y la coherencia entre las diversas iniciativas (desde el punto de vista, por ejemplo, de las metodologías, herramientas y datos utilizados) se garantizarán desde el nivel nacional.



■ Figura 7.3 ENFOQUES ESTRATÉGICOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN LA RDC, COMBINANDO PROGRAMAS TEMÁTICOS Y REFORMAS A ESCALA NACIONAL CON INTERVENCIONES SUB-NACIONALES TRANSVERSALES E INTEGRADAS - Fuente: Plan de inversiones para el período 2013-2016 y Fondo Nacional para REDD+ República Democrática del Congo

Argentina es un país con un tamaño considerable, organizado políticamente de acuerdo con un sistema federal y con una baja cobertura forestal. El país sufre una deforestación notable en determinados puntos ubicados en las provincias septentrionales. En las fases iniciales del diseño de su proceso de preparación, Argentina decidió centrar sus esfuerzos en el marco de REDD+ en algunas provincias. Se prevé que la mayor parte de las actuaciones concretas que se lleven a cabo en el contexto de dicha iniciativa podrían tener lugar en jurisdicciones provinciales específicas. Del mismo modo, el nivel nacional tiene un importante papel que desempeñar con objeto de garantizar la coordinación y la coherencia entre las provincias priorizadas, a través del marco nacional de políticas y de los enfoques técnicos adoptados.

TRABAJO ANALÍTICO PARA RESPALDAR LA IDENTIFICACIÓN Y EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

ANÁLISIS DE LOS IMPULSORES Y LOS OBSTÁCULOS

Una evaluación exhaustiva (tanto **cualitativa** como **cuantitativa**) de los IDDF, los agentes relacionados, las causas, los procesos, las ubicaciones y sus relaciones con las diversas actividades desarrolladas en el marco de REDD+ es clave para identificar las actuaciones más adecuadas para abordar todos ellos. En lugar de considerar el análisis de los IDDF como un estudio puntual, debería verse como un proceso iterativo, que sería necesario repetir a lo largo del tiempo a medida que vayan cambiando las circunstancias, los impulsores y las barreras. A partir del conocimiento existente y la información disponible, la comprensión de todos estos elementos debería irse ampliando según se requiera. En el análisis de los IDDF deberían participar los distintos actores sectoriales (la sociedad civil, el sector privado, las ONG, etc.), con el objetivo de definir el panorama general y facilitar una comprensión común de sus conclusiones.

Los estudios que tienen en cuenta los factores espaciales y socioeconómicos son fundamentales para identificar los IDDF. En el marco de estos estudios, se puede analizar una amplia variedad de impulsores, como el crecimiento demográfico; el consumo de leña; las políticas relacionadas con los bosques y los sistemas vigentes de tenencia de la tierra; la presión derivada de la expansión de la agricultura a pequeña escala; la presión derivada de las actividades agrícolas a mayor escala, como la producción de soja y aceite de palma; la construcción de presas, carreteras y zonas urbanas; el desarrollo de la minería, el petróleo y el gas; las concesiones públicas; y las deficiencias en materia de gobernanza, como la falta de capacidad y la corrupción.

Debería analizarse la poderosa **influencia** y las **interacciones de los impulsores subyacentes** (la gobernanza, por ejemplo) con los impulsores directos para entender la viabilidad de abordar estos últimos y diseñar intervenciones integrales y eficaces. El análisis de las interacciones entre los impulsores directos e indirectos puede requerir la adopción de varios enfoques analíticos (por ejemplo, de las cadenas de valor de la leña, los procesos de toma de decisiones para la asignación de tierras o los marcos fiscales). También puede ser necesario llevar a cabo evaluaciones complementarias que aporten información para las políticas de implementación de las actividades que aportan el “+” (conservación, mejora y gestión sostenible de los bosques), mediante la comprensión de los obstáculos que existan para la implementación efectiva de esas actividades de REDD+.

También debería estudiarse la **distribución espacial** de los impulsores directos e indirectos, así como los distintos agentes que inciden en la deforestación y la degradación forestal y los actores influyentes (autoridades políticas y tradicionales, agentes económicos, etc.) involucrados, tanto in situ como fuera del ámbito local. Debería evaluarse y, siempre que resulte posible, cuantificarse el peso relativo de los diversos impulsores directos en términos de emisiones. La información sobre la relación que puede guardar cada IDDF directo (y/o cada obstáculo a la implementación de las actividades que aportan el “+”) con las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ también resultará útil para la adopción de decisiones posteriores, al igual que las **tendencias y cambios que se espera que experimenten esos impulsores en el futuro**.

Puede encontrarse más información sobre el análisis de los impulsores en el **Módulo 3: Impulsores de la deforestación y la degradación forestal**.

OTROS TRABAJOS ANALÍTICOS

HERRAMIENTAS DE APOYO A LA TOMA DE DECISIONES

Las personas involucradas en el desarrollo de políticas y medidas para REDD+ se enfrentan a menudo a situaciones complicadas debido a la amplia variedad de interesados afectados, la existencia de intereses contrapuestos y la limitada disponibilidad de información sobre las consecuencias de las distintas decisiones. Existe un conjunto de herramientas y orientaciones cada vez más amplio y variado de gran utilidad para los encargados de la adopción de decisiones relacionadas con REDD+. Estos materiales han sido desarrollados en diferentes contextos de toma de decisiones y con el objetivo de hacer frente a diversos tipos de desafíos.

Entre los puntos sobre los que será necesario tomar decisiones figuran los siguientes:

- cómo integrar las consideraciones relativas a REDD+ (y, de una forma más general, a la economía baja en carbono) en los objetivos nacionales en materia de desarrollo;
- los tipos de políticas y medidas que podrían implementarse;
- el establecimiento de metas para la implementación de cada política y medida (por ejemplo, el tamaño de la zona abarcada por ellas);
- la priorización de las ubicaciones en las que se llevarán a cabo.

Las herramientas de apoyo a la toma de decisiones pueden adoptar muchas formas, desde documentos de orientación y gráficos de flujos hasta técnicas para visualizar la información pertinente para la toma de decisiones y sofisticados programas informáticos.

Hay muchos ejemplos de herramientas de este tipo que pueden resultar útiles para el análisis de políticas y medidas, como:

- el modelo de cambio de tierras selváticas IDRISI;
- la Caja de Herramientas sobre Bosques con Alto Valor de Conservación;
- el manual del Banco Mundial para la estimación del costo de oportunidad de REDD+;
- la herramienta de beneficios y riesgos (BeRT) desarrollada por el Programa ONU-REDD.

En el **Módulo 4: Estrategias nacionales y planes de acción** se ofrece una explicación más detallada sobre el uso de herramientas analíticas.

CARTOGRAFÍA ESPACIAL

Existe la posibilidad de utilizar mapas a modo de herramientas de apoyo en la toma de decisiones en el marco de REDD+, que pueden ayudar a los responsables de la planificación y a las partes directamente interesadas a:

- comprender mejor el contexto de la planificación en el contexto de REDD+ (por ejemplo, mapas de la cobertura forestal, del uso de la tierra, del desarrollo actual o previsto de las infraestructuras y/o de la distribución poblacional);

- analizar la idoneidad de las distintas ubicaciones para los diversos usos de la tierra, y las áreas prioritarias para las intervenciones de REDD+;
- realizar aportes para la planificación sub-nacional.

A modo de ejemplo, la localización de las presiones (como las prospecciones de gas y petróleo o el crecimiento demográfico) pueden ayudar a determinar los lugares en los que puede resultar más viable implementar las medidas de REDD+ (véase la figura 7.4).

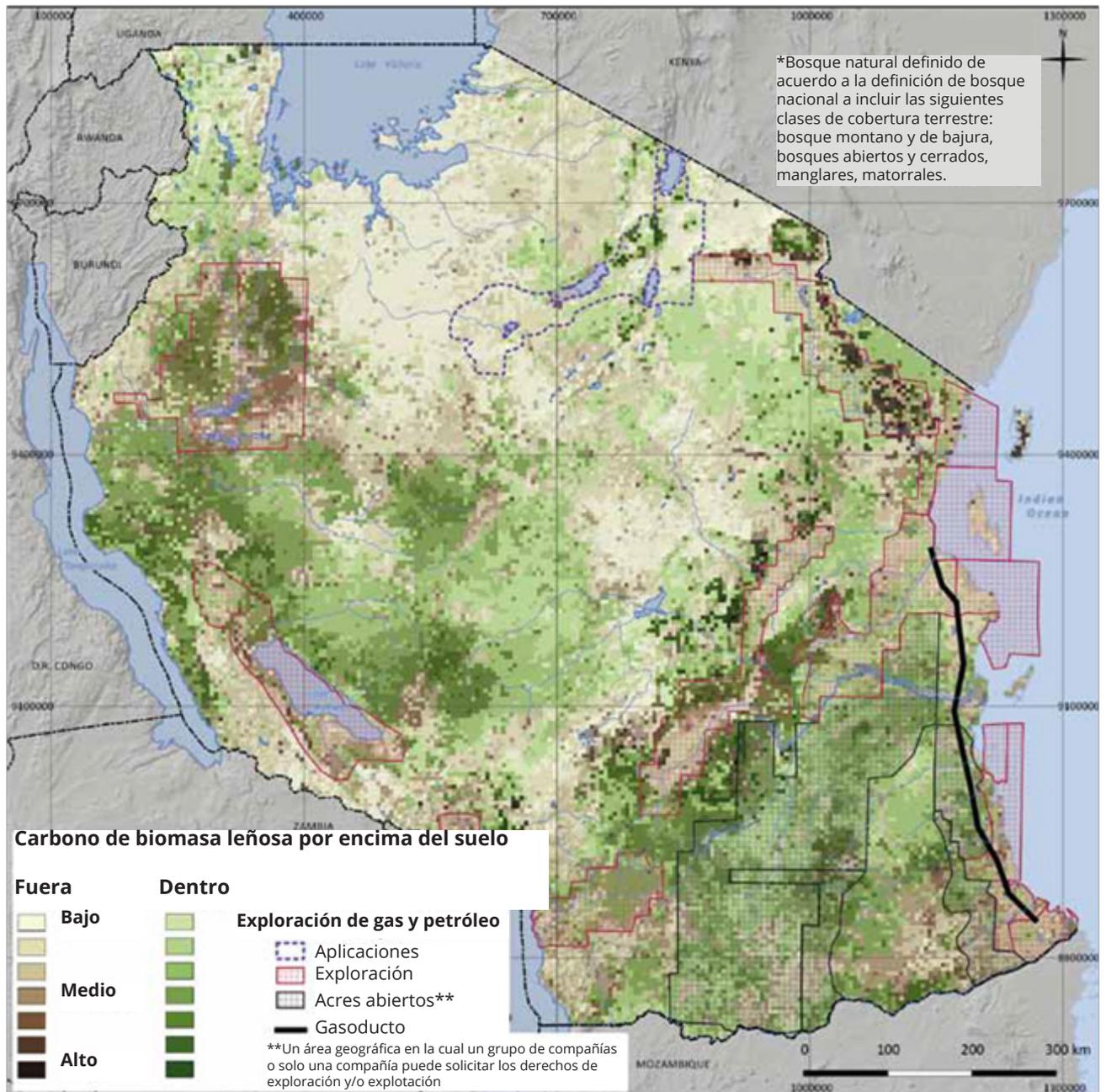


Figura 7.4 CARTOGRAFÍA DE MÚLTIPLES USOS DE LA TIERRA PARA RESPALDAR LA PLANIFICACIÓN DE REDD+ EN TANZANIA - Fuente: PNUMA-Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación

Los mapas pueden ayudar a identificar los emplazamientos en los que determinadas medidas de REDD+ pueden potenciar la obtención de beneficios sociales y ambientales (por ejemplo, dónde puede promoverse la conservación de la biodiversidad). Es importante tener clara la pregunta a la que se pretende dar respuesta con cada mapa (para lo cual será necesario consultar a los usuarios de los mapas) y validar los resultados, además de estudiar con las partes directamente interesadas la mejor forma de presentar y distribuir estos.

Muchas herramientas de apoyo a la toma de decisiones están relacionadas con la planificación espacial, un elemento clave en el marco de REDD+. En un contexto de crecimiento demográfico y presión constante de los diversos sectores del uso de la tierra (como la agricultura y la minería, por ejemplo), la planificación espacial constituye una herramienta muy útil para fomentar una utilización coherente de la tierra y los recursos naturales disponibles, incluyendo los bosques.

La planificación del uso de la tierra para REDD+ ayuda a evaluar los usos alternativos de la tierra (cuando los recursos son limitados) y a proponer una asignación óptima de esta y de los recursos naturales para lograr las prioridades nacionales en materia de desarrollo mientras se persiguen los objetivos de REDD+. Asimismo, contribuye a identificar las ubicaciones prioritarias para la implementación de las acciones previstas en el marco de esta iniciativa y los costos que conllevan estas, incrementando al mismo tiempo los potenciales beneficios y reduciendo los posibles riesgos.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cree que sería posible desarrollar políticas y medidas eficaces utilizando únicamente mapas? ¿Por qué (o por qué no)? ¿Cuál es la utilidad de esta herramienta?

HERRAMIENTAS ECONÓMICAS

Las herramientas económicas de apoyo a la toma de decisiones también son muy importantes. Dichas herramientas han evolucionado desde la simple estimación de los costos asociados a la mitigación de las emisiones hasta enfoques más sofisticados e integrados en análisis espaciales. Las herramientas económicas pueden ayudar a evaluar los costos de REDD+ (costos de oportunidad, de implementación y de transacción) y a estimar el valor de los beneficios que se derivan de ella. Además, se pueden utilizar en el proceso de planificación para explorar el modo de lograr los objetivos de la iniciativa de REDD+ mientras se continúa trabajando a favor de la consecución de los objetivos generales del país en materia de desarrollo, analizando los costos y beneficios en diversos escenarios.

Existen varias herramientas, elaboradas mediante hojas de cálculo, para el análisis de los costos y beneficios de REDD+. Algunas de ellas incluyen todos los costos (es decir, los de oportunidad, implementación y transacción) así como beneficios múltiples (monetarios y no monetarios). Pueden resultar útiles para realizar análisis generales de las distintas opciones. En la actualidad se está desarrollando en el marco del Programa ONU-REDD una herramienta GIS de costos y beneficios específicamente para REDD+, con la que se podrán efectuar diversos análisis económicos espaciales de dicha iniciativa mediante la modificación de las hipótesis subyacentes relativas a los costos y beneficios.

Al seleccionar las herramientas y recursos, es preciso tener en cuenta varias cuestiones:

- ¿Puede la herramienta o el recurso abarcar todos los criterios y opciones de políticas y medidas que son pertinentes para la decisión? (Si no es así, ¿puede la herramienta o el recurso combinarse con otros?)
- ¿Es compatible la herramienta con la dimensión espacial en la que se prevé aplicarla?
- ¿Cuánto tiempo, qué grado de especialización, qué nivel de capacidad técnica y cuánto dinero se necesita para aplicar la herramienta?
- ¿Son los datos y la información disponibles para la aplicación de la herramienta suficientes para lograr resultados significativos?
- ¿Puede la herramienta proporcionar conjuntos de datos o diseños compatibles con otras herramientas que el gobierno podría utilizar en el marco de los procesos de planificación de uso de la tierra y/o adopción de decisiones?
- ¿Se pueden reflejar correctamente en la aplicación de la herramienta las prioridades y metas de los beneficios múltiples resultantes de las políticas pertinentes, así como los intereses de las partes directamente interesadas?
- Si no es así, ¿hay otras herramientas económicas (o no económicas) disponibles que permitan reflejar apropiadamente dichas prioridades?

DISEÑO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS DE REDD+ ADECUADAS AL ÁMBITO NACIONAL

Teniendo en cuenta la amplia variedad de impulsores directos e indirectos, el conjunto de políticas y medidas de REDD+ a través de los que podrían abordarse aquellos puede ser numerosas y diversas. Como parte del proceso de diseño de la estrategia o el plan de acción nacional, y a partir del trabajo analítico realizado, existe una serie de consideraciones de carácter estratégico que pueden ayudar a establecer un marco para la identificación y selección de las políticas y medidas más pertinentes. En última instancia, esto está relacionado con la visión de país en lo que respecta a REDD+ y puede incluir una evaluación de las actividades de REDD+ prioritarias, la dimensión de la implementación de dicha iniciativa y los impulsores que es preciso abordar de manera prioritaria, así como el lugar o lugares en que debe hacerse. Estas consideraciones pueden ayudar a garantizar un proceso de consulta y de diseño de políticas y medidas más estratégico y mejor enfocado, incrementando la eficacia en función de los costos y la probabilidad de éxito en su implementación.

El proceso de adopción de decisiones relativas a las políticas y medidas incluirá numerosas dimensiones, desde el potencial de mitigación hasta los costos estimados y los beneficios múltiples de estas iniciativas, las políticas y medidas existentes, las prioridades políticas y la aceptabilidad de las políticas y medidas previstas. Además, el proceso y las políticas y medidas resultantes podrían enfrentarse también a la oposición de distintas partes directamente interesadas. Esto pone de relieve la importancia de que los interesados se involucren de manera efectiva y amplia en el proceso de diseño de las políticas y medidas.

CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS SOBRE EL ALCANCE Y LA DIMENSIÓN DE REDD+ Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

A partir del trabajo analítico realizado, la visión a largo plazo de un país en lo que respecta a REDD+ y las diversas consideraciones políticas, socioeconómicas y técnicas (véase el

Módulo 4: Estrategias nacionales y planes de acción), los países deberían examinar en una fase temprana sus opciones estratégicas en cuanto al alcance y la dimensión de la implementación de REDD+.

Entre otros aspectos (incluidos los mecanismos de implementación financieros, institucionales y jurídicos), las consideraciones relativas al alcance y la dimensión afectarán al proceso de toma de decisiones en relación con las políticas y medidas. Las decisiones estratégicas referentes al alcance y la dimensión de la implementación de REDD+ pueden adoptarse en varias fases a lo largo del proceso de preparación. Esto permite ir perfeccionando las políticas medidas con arreglo a un planteamiento escalonado.

La definición del alcance de REDD+ requiere la realización de trabajo analítico con el fin de determinar cuál de las cinco medidas de REDD+ implementar (o qué combinación de ellas). La definición de la dimensión exige un análisis estratégico de (y la celebración de consultas sobre) la dimensión de la implementación de las políticas y medidas en el marco de REDD+, ya sea a escala nacional o sub-nacional, o una combinación de ambas.

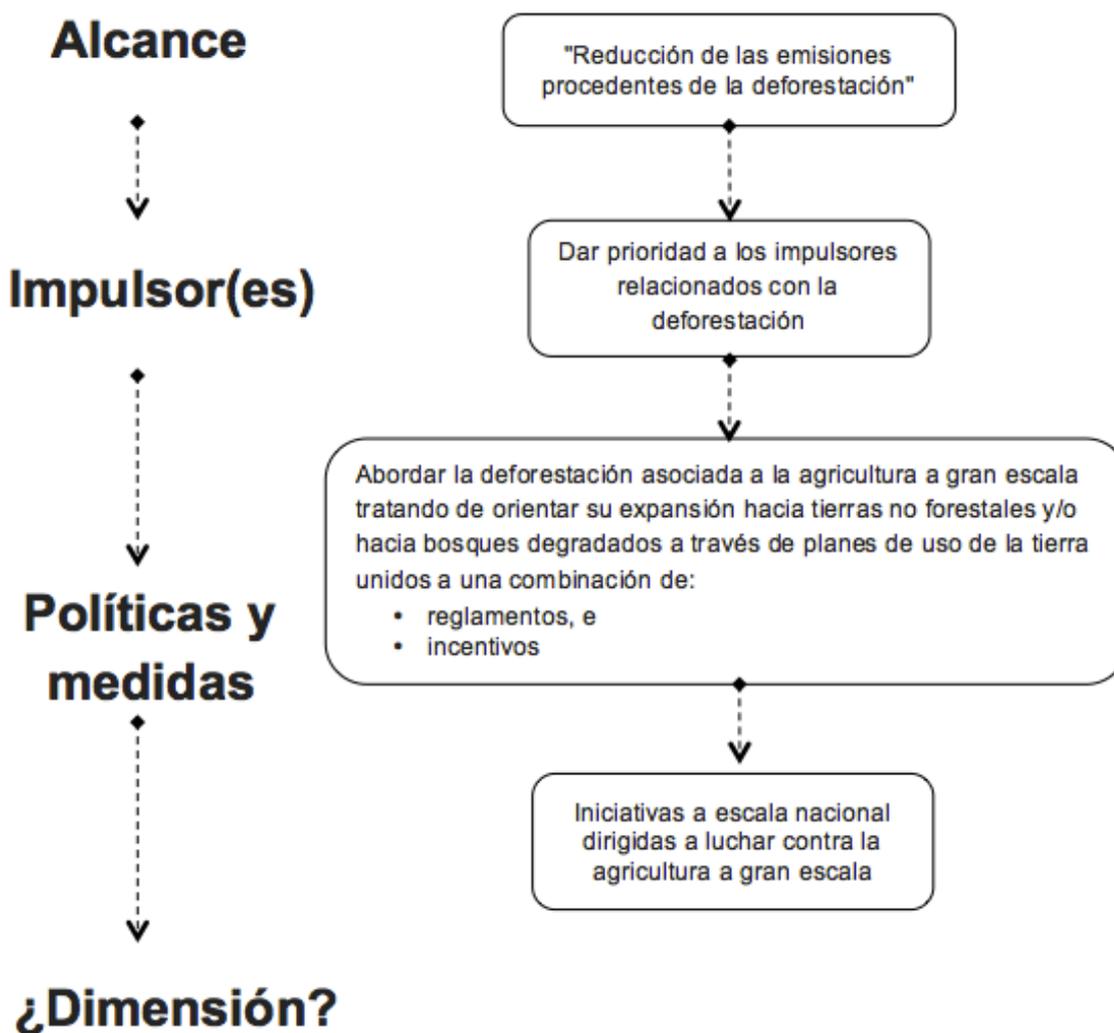
ALCANCE DE REDD+

El alcance de las actividades previstas en el marco de REDD+ está relacionado fundamentalmente con cuál (o qué combinación) de las cinco actividades decida implementar un país. Para obtener más información sobre el alcance de REDD+, incluidos los diversos elementos que pueden contribuir a la toma de decisiones al respecto, véase el **Módulo 4: Estrategias nacionales y planes de acción**.

Las decisiones que conciernen al alcance de REDD+ pueden tener repercusiones importantes desde el punto de vista de los impulsores u obstáculos que puede ser más pertinente abordar, y, por tanto, sobre las políticas y medidas consideradas más adecuadas para abordarlos.

A modo de ejemplo, un país que decida centrarse en la implementación de la medida “reducción de las emisiones procedentes de la deforestación” puede querer dar prioridad a los impulsores relacionados con esa actividad. En un caso como el descrito (y suponiendo que esos impulsores sean significativos en ese país), el país podría estudiar la posibilidad de abordar la deforestación asociada a la agricultura a gran escala, tratando de orientar su expansión hacia tierras no forestales y/o hacia bosques degradados a través de planes de uso de la tierra junto con una combinación de reglamentos (por ejemplo, una ley que prohíba la expansión de la agricultura comercial hacia los bosques primarios, unida a iniciativas de aplicación de la ley y de monitoreo por satélite) e incentivos (por ejemplo, facilitando el acceso a los títulos de propiedad o concesiones de las tierras, desarrollando las infraestructuras o aplicando reducciones tributarias).

En ese caso, las medidas dirigidas a luchar contra la tala industrial legal (selectiva) pueden no resultar adecuadas desde el punto de vista estratégico, puesto que este factor es más un impulsor de la degradación forestal que de la deforestación. No obstante, si un país decide implementar también las medidas para “reducción de las emisiones derivadas de la degradación” y/o “gestión sostenible de los bosques”, entonces el mencionado impulsor de la degradación podría ser pertinente y el país podría estudiar la reducción potencial de las emisiones así como los costos y los (múltiples) beneficios asociados, por ejemplo, a los reglamentos e incentivos de apoyo a los programas de certificación y a la adopción de técnicas de tala con impacto reducido.



■ Figura 7.5 CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS SOBRE EL ALCANCE Y LA DIMENSIÓN DE REDD+ Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS



PARA LA REFLEXIÓN

¿Ha decidido su país el alcance de la implementación de REDD+? ¿Conoce las razones de dicha decisión?

DIMENSIÓN

La CMNUCC otorga a los países flexibilidad para comenzar a desarrollar sus respectivos niveles de referencia de emisiones y para el monitoreo y reporte a escala sub-nacional como medida de carácter provisional (decisión 1 CP/16, párrafo 71, letras b) y c)). En ese contexto, la dimensión de REDD+ se refiere fundamentalmente al área geográfica en la que el país asumirá la responsabilidad de implementar REDD+ de cara a la recepción de pagos basados en resultados. Con independencia de ello, debería elaborarse una estrategia o un plan

de acción a escala nacional, así como un sistema de información sobre salvaguardas (SIS; decisión 1 CP/16, párrafo 71, letras a) y d)). Para obtener más información sobre el alcance de REDD+, incluidos los diversos elementos que pueden contribuir a la toma de decisiones al respecto, véase el **Módulo 4: Estrategias nacionales y planes de acción**.

- En la mayoría de los países es probable que la implementación de REDD+ se centre, al menos en parte, en una o varias de las siguientes áreas clave: por ejemplo, en las zonas con elevada deforestación y/o degradación forestal, o en aquellas en las que las actividades que aportan el “+” presenten un potencial particularmente significativo. Las decisiones referentes al alcance y las áreas prioritarias tendrán consecuencias muy importantes para las políticas y medidas, puesto que influirán en cuestiones cruciales como las que se enumeran a continuación: los impulsores pertinentes que es preciso abordar;
- los agentes a los que se debe involucrar;
- la capacidad necesaria para implementar las medidas; y
- los costos y beneficios resultantes de la implementación, dado que estos pueden variar de manera notable de una zona del país a otra.

En consecuencia, pese a que las decisiones que conciernen a la dimensión pueden adoptarse en momentos muy distintos a lo largo del proceso de preparación, su consideración en una fase temprana de dicho proceso puede ayudar a centrar el trabajo analítico y las consultas (por ejemplo, el tipo de estudios que se llevarán a cabo y su alcance geográfico) con el fin de aportar información oportuna de cara al proceso de selección de políticas y medidas.

CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS SOBRE LOS IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

Utilizando el trabajo analítico llevado a cabo en relación con los IDDF y profundizando en él según sea necesario con respecto a determinados temas (como la cadena de valor de la leña, por ejemplo) y/o zonas geográficas, el país puede examinar qué impulsor(es) directo(s) desea abordar de forma prioritaria. En este tipo de ejercicio de definición de prioridades se puede tener en cuenta, entre otras cosas:

- la importancia de cada impulsor directo en términos de emisiones procedentes de la deforestación o la degradación forestal, o el potencial de eliminación de carbono que ofrecen las actividades que aportan el “+”;
- el alcance y la dimensión;
- las prioridades políticas;
- la capacidad para hacer frente al impulsor (capacidad técnica, capital político requerido, agentes involucrados);
- el costo asociado a la implementación;
- las potenciales salvaguardas de REDD+ activadas;
- los beneficios no relacionados con las emisiones de carbono que se potenciarán con base en las políticas y medidas seleccionadas.

Este proceso de definición de prioridades puede resultar útil al país para orientar sus debates y sus posteriores iniciativas de consulta (así como los recursos dedicados a estas) hacia los impulsores, obstáculos y zonas geográficas más pertinentes sobre los que trabajar. Sin embargo, un país puede tomar la decisión de considerar todos los impulsores de forma holística, con el objetivo de desarrollar un marco general de implementación que se afinará

en una fase posterior. Esta última fase puede estar relacionada con la planificación de las inversiones a escala nacional una vez garantizada la disponibilidad de recursos financieros, o bien a nivel sub-nacional cuando se hayan definido las áreas geográficas prioritarias. Durante el proceso de evaluación de la viabilidad del abordaje de los diversos impulsores, los países pueden descubrir que, por distintos motivos, no resulta viable o eficaz abordar los impulsores subyacentes; entre esos motivos pueden figurar las fuerzas del mercado (por ejemplo la presión del mercado internacional de productos básicos) o el capital político requerido para abordar el impulsor (por ejemplo, la modificación del marco jurídico o tributario). Esto puede limitar la capacidad del país para abordar el impulsor directo conexo, lo que pone de manifiesto la importancia de conocer bien los impulsores subyacentes y sus relaciones con los impulsores directos.

Una consideración adicional es la capacidad del país para implementar soluciones técnicas (es decir, políticas y medidas) adecuadas y eficaces, o bien alternativas, para un impulsor, y para abordar eficazmente este y hacer frente a los costos que ello conlleva. En resumen, puede que el (o los) impulsor(es) más importante(s) desde el punto de vista del potencial para reducir las emisiones o mejorar la eliminación de carbono no sea(n) aquellos cuyo abordaje se considere más estratégico. Dichos impulsores podrán abordarse con mayor eficacia en una fase posterior, cuando el entorno político y financiero sea más propicio para ello.

La selección de los impulsores debería llevarse a cabo en el marco de un enfoque pragmático y estructurado por etapas; lo ideal es que dicho enfoque se encuadre en una visión ambiciosa en lo que respecta a la implementación de REDD+ como parte del proceso de desarrollo sostenible.

SELECCIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS: UN PROCESO MULTIDIMENSIONAL

Las diversas consideraciones de carácter estratégico mencionadas anteriormente (medidas prioritarias de REDD+, áreas geográficas e IDDF) que pueden ayudar a desarrollar políticas y medidas a través de un proceso estratégico y bien enfocado. La figura 7.6 muestra una relación no exhaustiva de dimensiones que deben tenerse en cuenta en el proceso de adopción de decisiones relativas a las políticas y medidas.

Un siguiente paso muy útil puede ser el desarrollo de una teoría del cambio. Una teoría del cambio es un plan o una hipótesis referente al modo en que un conjunto de intervenciones logrará los objetivos que pretende alcanzar a largo plazo. Dicha teoría explica el proceso de cambio esperado, describiendo las diversas condiciones previas necesarias y las hipótesis sobre las causas y efectos. En el caso de REDD+, ello implicaría evaluar la forma en que se espera que las distintas políticas y medidas (recursos) conduzcan al logro de resultados en el ámbito de las emisiones de carbono (impacto) y, quizá, también de otros objetivos. Este tipo de teoría puede ayudar a desenmarañar la red a menudo compleja de intervenciones necesarias para materializar el cambio, las hipótesis subyacentes y los riesgos asociados. Tras elaborar una teoría del cambio, los profesionales pueden adoptar decisiones mejor informadas sobre la estrategia y la táctica, que podrán irse mejorando o perfeccionando a lo largo del tiempo a través de consultas y de nuevos trabajos analíticos.

Los países deberán establecer prioridades entre las numerosas políticas y medidas que podrían resultar pertinentes para el logro de sus objetivos en el marco de REDD+. Es probable que esto dependa de varios factores, como:

- el potencial de mitigación de las actividades de REDD+ en su contexto nacional;
- la capacidad (en los niveles nacional y sub-nacional) para implementar las políticas y medidas de manera eficaz y eficiente;
- la capacidad del Sistema Nacional de Vigilancia Forestal para medir el resultado del paquete global de políticas y medidas;
- la capacidad para monitorear la implementación y, si procede, el resultado de cada política y medida (por ejemplo, las de regeneración);
- los costos y los beneficios múltiples probables de las políticas y medidas, así como sus riesgos potenciales;
- la alineación con las prioridades y planes nacionales (y/o sub-nacionales) de desarrollo;
- la admisibilidad de determinadas acciones y/o el respaldo político que obtienen;
- la naturaleza y el alcance de las políticas y planes forestales existentes, así como de otras políticas y medidas pertinentes a efectos de la iniciativa REDD;
- el potencial para obtener financiación (nacional, bilateral o multilateral) para la implementación de las políticas y medidas;
- las potenciales salvaguardas activadas.



■ Figura 7.6 **DIMENSIONES QUE ES PRECISO TENER EN CUENTA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS**
 - Fuente: Programa ONU-REDD.

Deberían evaluarse (junto con el trabajo en el ámbito de las salvaguardas) los costos probables y los beneficios múltiples de las medidas potenciales de REDD+ (y los riesgos asociados a estas). En esta evaluación deberían tenerse en cuenta el potencial de mitigación y los aspectos socioeconómicos y ambientales. Además, también debería tenerse en consideración el encaje de las políticas y medidas en los marcos de desarrollo, normativos y reglamentarios existentes, y tratar de lograr sinergias siempre que resulte posible, puesto que ello puede influir en la admisibilidad política y en las oportunidades disponibles para catalizar inversiones de REDD+ procedentes de fuentes ajenas a esta iniciativa (como el presupuesto nacional, la asistencia oficial para el desarrollo o el sector privado). Cuando se haya identificado la necesidad de introducir reformas, debería estudiarse la viabilidad de la implementación de estas desde el punto de vista del capital político y el tiempo requerido para acometerlas.

La pertinencia de las políticas y medidas no debería evaluarse necesariamente de forma aislada, sino que dichas políticas y medidas deberían considerarse como un paquete coherente de acciones de REDD+ secuenciadas en el tiempo, abordando tanto indicadores directos como subyacentes. Debería analizarse el potencial o las sinergias y efectos catalizadores necesarios entre las políticas y medidas implementadas a escala nacional, sub-nacional y local (por ejemplo, las reformas normativas o reglamentarias que apoyen la implementación de las acciones en el nivel sub-nacional).

UN PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES Y SELECCIÓN PARTICIPATIVO

Al definir el alcance y la dimensión de las intervenciones de REDD+ y de las políticas y medidas conexas, es importante que los países consideren la necesidad de establecer procesos de adopción de decisiones participativos y equitativos en los que se involucren todos los actores relevantes, incluida la sociedad civil, el gobierno, las comunidades locales los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Sin una participación adecuada, la identificación, priorización y posterior implementación eficaz de las políticas y medidas de REDD+ pueden resultar muy complicadas.

Es probable que el fomento de un involucramiento significativo y equitativo desde el punto de vista de género de los actores relevantes, facilite el diseño, la implementación y el monitoreo de medidas de REDD+ eficaces, eficientes y sostenibles¹, especialmente en el nivel sub-nacional. Entre otras metodologías participativas posibles, la elaboración de una teoría del cambio representa un medio accesible para crear una visión común sobre los objetivos a largo plazo, la forma en que se alcanzarán y el modo en que se medirán los progresos.

Los países deberán encontrar el equilibrio entre el nivel de participación en el proceso y la eficiencia y eficacia de este en función de los costos, sin perder de vista el riesgo de crear expectativas (por ejemplo, puede que, en última instancia, algunas áreas no se consideren adecuadas para realizar inversiones en el marco de REDD+). Por lo tanto, es esencial garantizar que las partes interesadas pertinentes se involucren en el proceso en el momento oportuno, con un nivel de participación adecuado y a través de los canales correctos. Será fundamental involucrar a las comunidades locales y pueblos indígenas de las zonas seleccionadas en el diseño de las intervenciones sub-nacionales de REDD+. Esto debería llevarse a cabo de forma que faciliten la participación activa y útil de todas las

¹ Véanse los documentos “Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+”(2011, disponible [aquí](#)) y “Guidance Note on Gender Sensitive REDD+”(2013, disponible [aquí](#)).

personas (con independencia de su nivel inicial de conocimiento de REDD+) en los debates y los procesos jurídicos en torno a dichas cuestiones.

Si se involucra a los actores relevantes mientras se adoptan decisiones estratégicas a escala nacional sobre elementos que no despierten un interés directo en ellos puede crear confusión y generar expectativas poco realistas. En ese caso puede resultar más pertinente involucrar a los grupos de la sociedad civil que mejor representen sus intereses. La fórmula ideal no existe: la participación de los interesados es un ejercicio necesario que debería acometerse con estructura, pragmatismo y transparencia, y de un modo acorde con el contexto del país. La participación activa de los organismos gubernamentales competentes en distintos sectores reviste una importancia similar en el proceso de diseño y adopción de decisiones sobre las políticas y medidas, así como la de las partes interesadas que guarden una relación directa con los impulsores de la deforestación y la degradación forestal (como el sector agroindustrial privado) o la de aquellos que pueden actuar como catalizadores para movilizar recursos que faciliten la implementación de las políticas y medidas. Puede encontrarse más información sobre el involucramiento de actores relevantes en el **Módulo 11: Introducción a la participación de actores relevantes**.

ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

Es probable que la estrategia de financiación de REDD+ influya en la visión del país sobre dicha iniciativa y en la correspondiente elección de políticas y medidas. Esto incluye la identificación y el acceso a fuentes de financiación para la implementación de las políticas y medidas así como garantizar un compromiso financiero para la percepción de pagos basados en resultados. La financiación internacional para la implementación de las políticas y medidas puede proceder de diversas fuentes privadas o públicas, como:

- acuerdos bilaterales;
- programas multilaterales, incluido del Fondo de Carbono del Banco Mundial;
- el Fondo Verde para el Clima (pagos por los resultados de REDD+);
- fuentes privadas (si bien todavía no existe una definición adecuada del mecanismo).

Además, dependiendo del contexto del país, las fuentes de financiación nacionales también puede tomar importancia de cara a la implementación de las políticas y medidas, que respaldarán la implicación nacional y la sostenibilidad a largo plazo de la implementación de REDD+. La armonización con (y la integración de) los objetivos de REDD+ y de las políticas y medidas en las prioridades nacionales y los programas existentes puede facilitar este proceso. En México, REDD+ se considera una oportunidad adicional para lograr el objetivo y el programa nacional de desarrollo rural sostenible. La iniciativa se está ejecutando con carácter experimental en tres estados mexicanos.

Es poco probable que la financiación de REDD+, ya provenga de fuentes nacionales o internacionales, pueda competir con los niveles de financiación destinados a apoyar algunos de los impulsores de la deforestación (como las subvenciones o las inversiones directamente destinadas a esta actividad). En esos casos, podría recurrirse a la financiación de REDD+ para ayudar a influir en los objetivos sectoriales y/o las políticas y programas conexos, en lugar de competir directamente con los propios impulsores en el plano económico. Esto puede incluir el apoyo a la revisión del marco fiscal general para tratar de conseguir un escenario beneficioso para todas las partes, en el que los incentivos sean más eficientes tanto desde el punto de vista económico como de la sostenibilidad.



■ Figura 7.7 PUESTA EN COMÚN DE RECURSOS FINANCIEROS DE CARA A UN DESARROLLO OPTIMIZADO Y COMPATIBLE CON REDD - Fuente: adaptado de la Estrategia del Marco Nacional de REDD+, República Democrática del Congo

Los análisis de los costos y la planificación financiera pueden servir para dos objetivos:

- I. Contribuir a la priorización de las opciones durante el proceso de elaboración de la estrategia (de modo que las políticas y medidas que no sean viables desde el punto de vista financiero se puedan eliminar o modificar su diseño).
- II. Reflejar los costos de la implementación de la estrategia una vez seleccionadas las opciones estratégicas. Esto puede ayudar a:
 - cuantificar la naturaleza y la distribución temporal de los gastos en los que incurrirá el país;
 - identificar fuentes de financiación;
 - rediseñar las opciones estratégicas para crear actividades que utilicen la tierra de forma rentable (por ejemplo, modificando las políticas fiscales para hacer que un determinado uso de la tierra en el marco de REDD+ sea rentable);
 - ayudar a diseñar mecanismos nacionales de gestión financiera de los fondos con objeto de canalizar estos adecuadamente para implementar las opciones estratégicas.

Puede consultarse un análisis más profundo sobre la financiación de las actividades de REDD+ en el **Módulo 9: Financiamiento de REDD+**.

VINCULAR EL PROCESO DE LAS SALVAGUARDAS CON EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y MEDIDAS

Los procesos de diseño de políticas y medidas y los de salvaguardas/SIS pueden transcurrir en paralelo e involucrar a distintas partes directamente interesadas; sin embargo, deberían garantizarse las sinergias y la retroalimentación entre ellos. El proceso de selección de políticas y medidas puede contribuir a que los debates sobre las salvaguardas estén mejor enfocados y más pegados al terreno.

Las políticas y medidas de REDD+ diseñadas a través de un proceso de implementación de REDD+ coordinado tienen el potencial de ofrecer beneficios múltiples a las partes

directamente interesadas. Estos beneficios pueden incluir la resolución de posibles problemas y desigualdades de género de las políticas forestales, la tenencia de la tierra, la administración y gestión, el uso de los recursos forestales y los derechos sobre estos y las estructuras de financiamiento. Y a la inversa: sin una planificación o consideración adecuada de las salvaguardas, el diseño de las políticas y medidas puede dar lugar a unos riesgos mayores y a unos beneficios y una aceptación menores.

La elección de las políticas y medidas, la ubicación en la que se implementarán y su diseño efectivo influirán en las formas en las que deberían abordarse y respetarse las salvaguardas previstas en REDD+, por ejemplo en la determinación de los actores relevantes a las que se debería involucrar y de la forma en que deberían integrarse los aspectos de género. En consecuencia, el conocimiento de los beneficios y riesgos sociales, ambientales y económicos de las distintas políticas y medidas será muy importante para la planificación de REDD+.

El enfoque de país del Programa ONU-REDD en lo que respecta a las salvaguardas pretende ayudar a los países a seguir las orientaciones de la CMNUCC para garantizar la reducción de los riesgos sociales y ambientales y el aumento de los beneficios (a través, por ejemplo, de la aplicación de la herramienta “Enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas”, también conocida como CAST). Este enfoque ayuda a los países a comprender las decisiones de la CMNUCC y la relación que guardan estas con sus contextos específicos (por ejemplo, revisión de las políticas, leyes y reglamentos pertinentes). También puede contribuir a detectar los posibles riesgos y beneficios sociales y medioambientales de las políticas y medidas propuestas en el marco de REDD+ (por medio de la aplicación de la herramienta de beneficios y riesgos o BeRT, por ejemplo).

Entre los enfoques que pueden alentar y promover un proceso de toma de decisiones y selección de políticas y medidas participativas y equitativas desde el punto de vista de género figuran los siguientes:

- la identificación de las funciones desempeñadas por hombres y mujeres en el seno de sus comunidades (por ejemplo, de las dimensiones de género de los impulsores de la deforestación y la degradación forestal);
- el análisis de si las políticas y medidas existentes:
 - I. excluyen o limitan los derechos de determinados grupos;
 - II. tienen en cuenta los roles de género previstos en REDD+; y
 - III. son coherentes con las políticas existentes en el país en materia de igualdad de género;
- el involucramiento activo de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones y la generación de oportunidades para que estas puedan influir en la formulación de políticas (a través, por ejemplo, del establecimiento de cuotas);
- tener en cuenta los aportes y las limitaciones de las mujeres y los hombres a la hora de diseñar y celebrar talleres o eventos de concienciación y fomento de la capacidad;
- la coordinación y participación de los ministerios gubernamentales responsables del empoderamiento de las mujeres, la juventud y las cuestiones de género, y el fomento del involucramiento de los grupos de mujeres e indígenas en los procesos de adopción de decisiones;
- el reconocimiento de los derechos tanto de los hombres como de las mujeres sobre los recursos forestales, así como en las políticas de tenencia de la tierra.

Puede encontrarse más información sobre las salvaguardas en el **Módulo 8: Salvaguardas**.

EL ABORDAJE DE LOS IMPULSORES ECONÓMICOS

Muchos de los impulsores directos y subyacentes de la deforestación y la degradación forestal son de naturaleza económica, dado que a menudo la conversión de los bosques para darles otro tipo de usos (productivos) ofrece rentabilidad económica. Sin embargo, en ocasiones este proceso está impulsado por los propios gobiernos, que proporcionan incentivos económicos que estimulan la conversión de los bosques, por ejemplo a través de la expedición de licencias para nuevas plantaciones o la dotación de subvenciones, exenciones tributarias o créditos en condiciones preferentes que incrementan la presión que sufren los bosques. En esta sección se analiza en primer lugar el papel del sector privado para, a continuación, estudiar la función que pueden desempeñar los gobiernos para incentivar un cambio de comportamiento de los agentes privados que provocan la deforestación, por medio de un cambio en las estructuras de incentivos económicos.

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO

Muchas empresas del sector privado ejercen un impacto directo sobre los bosques o bien tienen una repercusión indirecta en ellos por la vía de sus cadenas de valor. La fabricación de productos agrícolas básicos, como el aceite de palma o la soja, figuran entre los principales impulsores directos de la deforestación; se estima que esta actividad es la responsable de un 80% de la deforestación a escala mundial (Geist y Lambin, 2002²; Gibbs et al., 2010³; Kissinger et al., 2012⁴). En el extremo productivo de la cadena de suministro se encuentran las compañías agrícolas, que talan los bosques para la obtención de aceite de palma, soja, caucho, café, cacao o caña de azúcar, así como para actividades como la acuicultura, la ganadería o la fabricación de otros productos; también las empresas dedicadas a la extracción de madera, o las mineras, que talan los bosques en el marco de su actividad extractiva. En un punto posterior de la cadena de suministro están los procesadores, fabricantes y comerciantes al por mayor y al por menor, que procesan y venden los productos al consumidor. A lo largo de estas cadenas de suministro existen distintos tipos de entidades financieras, como bancos y entidades de crédito, que ofrecen crédito, fondos propios y otras formas de capital, así como las compañías de seguros, que proporcionan diversas modalidades de cobertura. La figura 7.8 ilustra un ejemplo: la cadena de suministro de la soja.

En esta cadena de suministro, los comerciantes en particular presentan una elevada concentración, ya que cuatro grandes compañías acaparan buena parte del mercado. Por lo general, estas empresas presentan una fuerte integración vertical, lo que significa que controlan todos los segmentos de la cadena de suministro, tanto en sentido ascendente (producción) como descendente (procesamiento y distribución). A modo de ejemplo, cabe mencionar que los comerciantes a menudo ofrecen semillas y crédito a los campesinos.

2 Geist, H., Lambin, E., 2002. Proximate causes and underlying drivers driving forces of tropical deforestation. *Bioscience*, 52(2): págs. 143-150. Disponible en: <http://bioscience.oxfordjournals.org/content/52/2/143.full>

3 Gibbs, H.K., Ruesch, A.S., Achard, F., Clayton, M., Holmgren, P., Ramankutty, N., Foley, J.A. 2010. Tropical forests were the primary sources of new agricultural land in the 1980s and the 1990s. *PNAS*, 107(38): págs. 1-6. Disponible en: <http://www.pnas.org/content/107/38/16732.short>

4 Kissinger, G., Herold, M., de Sy, V., 2012. Drivers of deforestation and forest degradation: A synthesis report for REDD+ policymakers. Lexeme Consulting. Vancouver, Canadá. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66151/Drivers_of_deforestation_and_forest_degradation.pdf

Además de la cadena de valor del sector agrícola, las empresas dedicadas a la minería y a la construcción de infraestructura (así como a la expansión urbana) también influyen de manera importante en la deforestación, si bien su incidencia no es tan notable como en el caso anterior. La extracción de madera con fines comerciales y la tala son responsables de más del 70% de la degradación total en América Latina y Asia (sub)tropical. La recolección de leña, la producción de carbón vegetal y, en menor medida, el pastoreo en los bosques son los principales impulsores de la degradación en amplias zonas de África (Kissinger, 2012). Entre los agentes públicos o privados que influyen en todas las etapas del proceso puede hacer desde organizaciones multinacionales hasta pequeñas empresas locales.

Ejemplo de cadena de suministro de la soja



Figura 7.8 UN EJEMPLO: LA CADENA DE SUMINISTRO DE LA SOJA - Fuente: Fondo Mundial para la Naturaleza

para el funcionamiento de la mayor parte de las cadenas de suministro de productos básicos a escala mundial responsables de la deforestación y la degradación forestal. Numerosas actividades productivas relacionadas con el uso de la tierra, como el cultivo, la cosecha o el comercio de los productos suelen requerir una o varias transacciones financieras. Los bancos desempeñan un importante papel, proporcionando préstamos y suscribiendo bonos y valores (que garantizan la venta de títulos de deuda o de fondos propios). Los inversores pueden invertir en empresas de titularidad privada (adquiriendo participaciones en el capital de la empresa) o que coticen en mercados de valores (mediante la compra de acciones). Los bonos constituyen otra forma de inversión que permite a las empresas financiarse durante períodos de tiempo generalmente más prolongados y a unas tasas de interés más bajas que las que suelen ofrecer los bancos. Las compañías aseguradoras ofrecen diversos tipos de cobertura de seguro a los fabricantes, procesadores y comerciantes.

■ Recuadro 7.9 POLÍTICAS DE RIESGOS DE LAS ENTIDADES BANCARIAS Y DE LOS INVERSORES CON RESPECTO A LOS PRODUCTOS BÁSICOS - Fuente: WWF

Los bancos y los inversionistas pueden llevar a cabo un estudio de viabilidad para la implementación de políticas de riesgos con respecto a los productos básicos. En virtud de esas políticas, pueden exigir a los clientes que cumplan un determinado conjunto de normas mínimas dirigidas a reducir la pérdida forestal, como condición para concederles préstamos o para la realización de inversiones. Sin embargo, en ausencia de modelos de riesgo rigurosos, un número creciente de entidades bancarias e inversionistas están adoptando medidas intermedias para desarrollar de forma voluntaria políticas que requieren a sus clientes y a las empresas beneficiarias de sus inversiones la adopción de determinadas prácticas y normas medioambientales o sociales. En el contexto de los bosques y de REDD+, estas políticas pueden tener la finalidad de reducir el acceso a la financiación para las actividades más dañinas que desarrolle una empresa y que puedan provocar deforestación o degradación forestal. Las políticas también pueden estimular a los clientes a ir adoptando operaciones y cadenas de suministro más sostenibles, por ejemplo mediante normas de certificación para productos básicos.

La Declaración de Patrimonio Natural, una iniciativa gestionada por la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA FI) y el Global Canopy Programme, que ha sido suscrita hasta el momento por más de 40 directores generales de instituciones financieras y está respaldada por más de 30 organizaciones de otros sectores, pretende integrar los indicadores del patrimonio natural (como las tasas de deforestación, la escasez de agua, etc.) en el análisis de riesgos de los préstamos y la valoración de bonos y títulos de fondos propios. Uno de los proyectos piloto se centra en alentar a las instituciones financieras a desarrollar políticas de riesgos en relación con los productos básicos (PNUMA, de próxima publicación)⁵. Este proyecto ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- El 47% de las instituciones financieras evaluadas animaban o exigían a las empresas que evitaran la conversión del uso de tierras en zonas de alto valor de conservación y que respetaran los derechos de las comunidades locales.
- Un 13% de las instituciones financieras analizadas han desarrollado productos y servicios financieros dirigidos a fomentar la producción y el comercio de productos básicos sostenibles.
- Un 37% de las 30 instituciones financieras estudiadas mencionan el cumplimiento de la normativa en sus políticas de riesgos sobre los productos básicos. Algunas instituciones financieras incluyen este requisito en los contratos que firman con sus clientes en lugar de incorporarlos a documentos públicos. La difusión pública de los requisitos de cumplimiento incluidos en las transacciones financieras puede enviar una señal importante a los prestatarios y a las empresas destinatarias de las inversiones, sobre todo en países en los que los mecanismos de aplicación de la normativa presenten debilidades.
- La Corporación Financiera Internacional, el banco de desarrollo de los Países Bajos FMO, HSBC y Sumitomo Mitsui Trust Holdings han desarrollado productos y servicios destinados a apoyar las transiciones hacia la producción y el consumo sostenible de productos básicos, a menudo a través de condiciones preferentes.

⁵ PNUMA, 2015 (de próxima publicación). *Bank and Investor Risk Policies on Soft Commodities: A framework to evaluate deforestation and forest degradation risk in the agricultural value chain. United Nations Environment Programme.*

Para que las políticas de riesgos de las entidades bancarias y los inversores sean eficaces desde el punto de vista del logro de resultados en el marco de REDD+, es probable que sea necesario que los gobiernos obliguen a aplicar determinadas normas mínimas a todo el sector industrial con el objetivo de establecer unas reglas de juego uniformes. Otra consideración importante es que, probablemente, estas medidas solo resultarán eficaces en países en los que los productores (y las empresas dedicadas al procesamiento) dependan del mercado formal para acceder al crédito. En aquellos países en los que los fabricantes de productos básicos dispongan de oportunidades para obtener capital en el mercado informal (incluidos sus familiares o a través de fondos creados por las comunidades locales), el efecto puede ser más limitado.

ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE VIABILIDAD RIGUROSO

En la actualidad no existe ningún estudio de viabilidad riguroso, elaborado por ninguna entidad (pública o privada) a lo largo de la cadena de suministro en cuanto a la producción, el procesamiento y el comercio en el que el aumento de los ingresos se desvincule del impacto sobre los bosques. De manera similar, hoy en día las instituciones financieras tienen escasos incentivos para asignar fondos de un modo que estimule a sus clientes públicos y privados, o a las empresas destinatarias de sus inversiones, a actuar de forma más sostenible desde el punto de vista medioambiental o social y, de ese modo, reducir las emisiones forestales de carbono. Para abordar los impulsores económicos de la deforestación y la degradación forestal, es importante analizar qué incentivos –económicos o reglamentarios– se pueden proporcionar para que esta situación cambie. Estos incentivos pueden ser muy variados e incluir, por ejemplo, el fomento de la gestión sostenible de la madera a través del establecimiento de prohibiciones que impidan que la madera procedente de fuentes ilegales se introduzca en mercados de consumo importantes (como lo que se está intentando conseguir en Europa mediante la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestal).

Y no podemos olvidar a los consumidores, que también son agentes muy importantes. Los gobiernos se están esforzando cada vez más para estimular el consumo sostenible (por ejemplo, por medio de exenciones fiscales o subvenciones) y para aumentar la concienciación de los consumidores sobre el importante papel que deben desempeñar en la mejora de la sostenibilidad de las cadenas de suministro, mediante el cambio de sus pautas de consumo hacia la compra de un mayor número de productos que hayan sido obtenidos y fabricados de forma (más) sostenible.

Aunque el sector privado se encuentra actualmente entre los principales causantes de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal, también puede ser parte de la solución. En particular, puede contribuir a la implementación de REDD+ en tres áreas clave (Henderson et al., 2013)⁶:

- **Innovación:** incorporación de nuevos sistemas, conocimientos, tecnologías y prácticas en sus operaciones para desvincular la producción del consumo de recursos y la degradación medioambiental, sin dejar de impulsar por ello la eficiencia, la productividad y los beneficios económicos.
- **Inversión:** el informe Hacia una economía baja en carbono, elaborado por el PNUMA, sugiere que, en comparación con los niveles actuales, será necesaria una inversión adicional

⁶ Henderson, I., Coello, J., Fischer, R., Mulder, I., Christophersen, T., 2013. *The role of the private sector in REDD+: the case for engagement and options for intervention*. Programa ONU-REDD.

anual media de 40.000 millones de dólares de los Estados Unidos para reducir a la mitad la deforestación a escala mundial de aquí a 2030 y para incrementar la forestación y la reforestación en un 140% hasta 2050. Dado el estado actual de las finanzas mundiales tras las graves crisis financieras que han sacudido el planeta entero, será fundamental contar con capital privado para alcanzar ese objetivo.

- **Implementación:** el sector privado es el principal usuario de las tierras, por lo que deberá involucrarse firmemente en las actividades que sea necesario desarrollar sobre el terreno para materializar la transición hacia una economía baja en carbono.

Para liberar todo el potencial que ofrece el sector privado es preciso cambiar el actual paradigma y abordar los principales problemas estructurales. Las señales del mercado que pueden verse influidas por las subvenciones, la tributación, los precios, la reglamentación y las cuestiones referentes a la tenencia de la tierra contribuyen a menudo a hacer de la deforestación una actividad rentable (TEEB, 2010)⁷. Para garantizar que este nuevo paradigma sea eficiente, eficaz y equitativo será necesaria una coordinación y una colaboración estrechas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil (Henderson et al., 2013). Sin embargo, si los gobiernos introducen incentivos adecuados –tanto económicos como reglamentarios– a través de diversas políticas y medidas, el sector privado podrá ser parte de la solución, siempre que se resuelvan los problemas mencionados anteriormente.

Las intervenciones que modifican el impacto que ejerce el sector privado sobre el uso de la tierra pueden ser variadas, desde la implementación de políticas destinadas a la creación de instrumentos financieros, nuevas leyes, mecanismos de aplicación de la ley más estrictos o el desarrollo de programas de certificación y otras intervenciones de carácter voluntario. Este tipo de actuaciones influyen en el comportamiento de los agentes privados a través de la modificación de las leyes, normativas, precios y niveles de concienciación. Los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar en ello.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cómo podrían contribuir las partes interesadas del sector privado al logro de los objetivos de REDD+ en su país?

INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES DIRIGIDAS A ESTIMULAR UN CAMBIO EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS AGENTES PRIVADOS RESPONSABLES DE LA PÉRDIDA FORESTAL

Es necesario que el sector público intervenga para influir en la conducta del sector privado; estas intervenciones pueden producirse a través de una combinación de:

- incentivos (económicos);
- instrumentos de mitigación del riesgo;
- normas mínimas de comportamiento;
- leyes y reglamentos; y
- condiciones favorables.

⁷ TEEB. 2010. The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB. Disponible en: <http://www.teebweb.org/publication/mainstreaming-the-economics-of-nature-a-synthesis-of-the-approach-conclusions-and-recommendations-of-teeb/>

Los incentivos o desincentivos económicos se pueden utilizar para orientar el comportamiento, pero la decisión final recae en el actor sobre cuya conducta se trata de influir. Estos incentivos incluyen, sin limitación:

- I. incentivos no financieros, como la aclaración de la tenencia de la tierra y la concesión de derechos claros sobre el uso de esta;
- II. incentivos financieros, que pueden adoptar la forma de pagos iniciales, como subvenciones, por ejemplo, si estas conducen a unos menores niveles de deforestación y degradación forestal que incentiven a las empresas e inversionistas a modificar su comportamiento; también pueden llevarse a cabo a través de exenciones fiscales, subvenciones o (una participación en los) pagos por los servicios de los ecosistemas, en el caso de que las entidades del sector privado hayan logrado resultados en el marco de REDD+ que hayan contribuido a la recepción de pagos basados en resultados a nivel (sub)nacional.

Los instrumentos de mitigación del riesgo se utilizan para reducir o compartir los riesgos asociados a determinadas actividades. A modo de ejemplo de este tipo de instrumentos cabe citar los seguros para riesgos financieros, comerciales y políticos, las garantías y otros instrumentos que sirven para mitigar los riesgos.

El objetivo de las normas mínimas de comportamiento es evitar las prácticas contrarias a la sostenibilidad. Los gobiernos pueden utilizar diversos tipos de incentivos, desde códigos forestales hasta normas de certificación obligatorias, para incitar a las entidades públicas y privadas a cumplir determinadas normas mínimas que permitan reducir las posibilidades de ejercer un impacto (significativo) sobre los bosques. Además de establecer requisitos reglamentarios directos, los gobiernos también pueden hacer que el capital no se dirija hacia actividades que provoquen daños a los bosques. En Brasil, por ejemplo, una política introducida en 2008 en virtud de una resolución del Banco Central del país impuso a los prestatarios rurales del bioma amazónico la obligación de acreditar el cumplimiento de la normativa medioambiental. Esta política tuvo un impacto fundamental sobre la conducta de los granjeros (puesto que, como consecuencia de ella, se les cortó el acceso al crédito) y logró evitar la deforestación de una superficie de aproximadamente 2.700 km², lo que equivale a una reducción del 15% sobre la deforestación producida a lo largo del período de observación (Assuncao et al., 2013).

Condiciones favorables: a largo plazo, los gobiernos son los únicos entes capaces de implementar los procesos fundamentales de reforma de las estructuras políticas, jurídicas, económicas y sociales que permitirán abordar los impulsores subyacentes de las categorías de riesgo pertinentes. Este conjunto de intervenciones estructurales – más que estratégicas – puede incluir reformas institucionales, iniciativas de fomento de la capacidad, inversiones en investigación y desarrollo de infraestructuras, una mayor coordinación entre los ministerios y organismos gubernamentales, la creación de sistemas de información eficaces, inversiones en educación, un marco jurídico sólido, una mayor transparencia de los marcos de presentación de informes y rendición de cuentas, la capacidad para aplicar las leyes, señales claras de la existencia de una voluntad política firme y la celebración de consultas con los actores relevantes.

INCENTIVAR EL CAMBIO DE COMPORTAMIENTO MEDIANTE POLÍTICAS FISCALES

Las políticas e incentivos fiscales que respaldan el desarrollo agrícola constituyen a menudo impulsores subyacentes clave del cambio forestal, puesto que influyen en el comportamiento de los agentes en los sectores que invaden los bosques. Por lo general, este tipo de políticas no están diseñadas teniendo en mente REDD+, y a menudo se desconocen los efectos que ejercen sobre los bosques. Es preciso mejorar la comprensión de estos efectos y revisar las políticas para identificar los aspectos complementarios y los conflictos que pueden surgir entre esas políticas fiscales y REDD+.

Los gobiernos pueden identificar con relativa facilidad el conjunto de incentivos fiscales públicos que apoyan o complementan REDD+ y la gestión sostenible de las tierras, algo que de por sí ya es extremadamente valioso. Esto debería incluir una evaluación de los beneficios y riesgos públicos, así como una revisión de los incentivos actuales y el diseño de otros nuevos para tratar de potenciar los beneficios públicos y minimizar los riesgos. También será necesario evaluar el grado de influencia que ejercen la política y los incentivos fiscales públicos en comparación con la financiación privada y con otros impulsores subyacentes, como los que operan a escala internacional, así como la economía política y la mecánica de la implementación de estas medidas.

Basándose en sus propias circunstancias nacionales, los gobiernos pueden definir el modo en que sus políticas e incentivos fiscales pueden superar los conflictos inherentes entre los distintos sectores y usos de la tierra, y enviar las señales adecuadas al sector privado. Para minimizar los efectos socioeconómicos colaterales que conlleva la eliminación de los incentivos perversos que conducen a un uso insostenible de la tierra se requiere un diseño y una gestión extremadamente cuidadosos.

Los gobiernos también pueden estudiar el modo de capturar mejor las rentas económicas derivadas de la fabricación de productos básicos, dado que algunos análisis señalan que, en la actualidad, los gobiernos presentan a menudo ineficiencias en ese sentido. También pueden hacer un mejor uso de esos ingresos para fomentar la capacidad del sector a través del acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas y para las actividades de procesamiento que aporten valor agregado, y financiando la asistencia técnica conducente a la mejora de la productividad de las cosechas de los pequeños agricultores así como otras prioridades que hoy en día reciben financiación insuficiente. No obstante, para que este tipo de medidas sean eficaces, el gobierno debe ejercer un control eficaz sobre las licencias (de plantación) y las actividades que provocan pérdidas forestales. De lo contrario, cualquier subvención u otras modalidades de apoyo financiero darían lugar a un aumento de las tasas de rentabilidad marginal, mayores beneficios y mayores inversiones en la expansión de las actividades agrícolas productivas, como la fabricación de aceite de palma, la ganadería u otras.

Los países también pueden tener interés en revisar o rediseñar las estructuras de incentivos en el contexto de sus planes de desarrollo (estratégicos, sectoriales, quinquenales o incluso a más largo plazo) y crecimiento con bajas emisiones, con objeto de fomentar una mayor coherencia de las políticas entre todos los sectores.

El breve árbol de decisión recogido en el recuadro 7.10 puede orientar a los países a la hora de evaluar sus opciones de rediseño o revisión de sus incentivos fiscales.

■ Recuadro 7.10 **ÁRBOL DE DECISIÓN PARA LA BÚSQUEDA DE ASPECTOS COMPLEMENTARIOS ENTRE LOS INCENTIVOS FISCALES PARA LA FABRICACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS Y LA INICIATIVA REDD+ - Fuente: WWF**

RECOGIDA DE INFORMACIÓN

¿Cuáles son en la actualidad los principales impulsores directos e indirectos de la deforestación y la degradación forestal? ¿En qué se diferenciará la presión que ejercerán los impulsores en el futuro de la que vienen ejerciendo históricamente?

¿Qué políticas e incentivos fiscales actualmente existentes influyen en esos impulsores? Y a la inversa: ¿qué políticas e incentivos fiscales promueven la gestión sostenible de las tierras?

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

¿Qué otras fuerzas del mercado y financieras influyen en las actividades de los impulsores? ¿Qué influencia o qué puntos de apoyo puede tener el gobierno para actuar sobre ellas? ¿Qué incentivos existen y en qué dimensión (local, nacional, internacional)? ¿Cuál es la mejor herramienta para influir en ellos (incentivos o “zanahorias”, reglamentos o “palos”, o ambos) de forma que se pueda minimizar el riesgo público y maximizar el beneficio público y la inversión privada?

Realice una comparación cruzada entre los planes de desarrollo pertinentes y los objetivos de la iniciativa REDD+ o en materia de reducción de emisiones de GEI. ¿Qué conflictos se aprecian? ¿En qué se complementan? ¿Cómo se pueden maximizar las sinergias?

¿Cuáles son los beneficios y los riesgos públicos asociados a cada incentivo fiscal? ¿Qué externalidades o costos diferidos llevan aparejados los incentivos (incluyendo los aspectos medioambientales, económicos y sociales)?

DEFINICIÓN DE SOLUCIONES

¿Sobre qué base se priorizarán los incentivos que es preciso reformar? ¿Resulta más apropiado revisar los incentivos relacionados con determinados productos básicos, o bien examinar desde un punto de vista más general el modo de armonizar las políticas fiscales con los objetivos de desarrollo rural con bajas emisiones de carbono? ¿Qué relación guarda todo ello con los planes de desarrollo, y cómo puede conseguirse que dichos planes reflejen una mayor coherencia de las políticas e incentivos? ¿Qué incentivos fiscales resultan más sencillos de reformar, y cuáles pueden mejorar la eficiencia presupuestaria?

Según los posibles itinerarios seguidos para eliminar los incentivos perversos, ¿qué efectos económicos, sociales y medioambientales se derivarán de ellos? ¿En qué se diferencian los efectos a corto plazo de los efectos a largo plazo? ¿Cómo se pueden minimizar los efectos que sufrirán las comunidades rurales y las partes directamente interesadas?

¿Cómo se puede favorecer el cumplimiento y la aplicación de las leyes nuevas y existentes?

¿Cómo se puede vincular el acceso a los incentivos fiscales con la mejora de las prácticas en el ámbito productivo? ¿Cabe la posibilidad de llevar a cabo una selección espacial? ¿Qué incentivos tendrán mayor impacto sobre los bosques?

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Una vez identificados los itinerarios o escenarios prioritarios: ¿Qué ministerios o departamentos deben ser parte de la solución, y cuál de ellos está mejor situado para asumir el liderazgo? ¿Cuáles son las principales partes interesadas necesarias para

desarrollar soluciones? ¿Qué mecanismos se necesitan para revisar los incentivos (por ejemplo: legislación, resolución de un banco de desarrollo, promulgación de normas por parte del Ministerio de Hacienda, etc.)? ¿Qué medidas relacionadas y complementarias podrían adoptarse (selección espacial, imposición de restricciones al incentivo, etc.)?

PLATAFORMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

Una plataforma nacional de productos básicos es un mecanismo a través del cual los gobiernos pueden convocar y coordinar al sector público y el privado con el fin de fomentar la producción sostenible a nivel nacional, así como de definir las prioridades del país en materia de sostenibilidad y las políticas en relación con el producto básico seleccionado. Una plataforma de este tipo crea un espacio en el que los sectores públicos y privados pueden trabajar juntos a largo plazo, asumir la apropiación del proceso y desarrollar actuaciones concretas y conjuntas dirigidas a mitigar los efectos negativos de la fabricación de productos básicos y a maximizar la productividad. A modo de ejemplos de plataformas internacionales que pueden servir de base para el desarrollo de plataformas nacionales de productos básicos cabe citar la Mesa Redonda de Soja Responsable⁸ y la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible.

Estas plataformas ofrecen una oportunidad para incrementar la participación, pero no sustituyen a la formulación de leyes; cuando las decisiones correspondan al ámbito normativo y legislativo, los miembros de la plataforma podrán formular recomendaciones y presentarlas al gobierno para su examen. El personal de la plataforma nacional debería coordinar, facilitar y proporcionar asesoramiento técnico. Las plataformas nacionales deberían estar basadas en los principios siguientes: neutralidad, empoderamiento e inclusión social, implicación de múltiples partes interesadas, una elevada coordinación y resolución de conflictos.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Podría citar algunos de los retos o problemas asociados a la utilización de una plataforma de productos básicos en su país?

MONITOREO DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

MARCO DE RESULTADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

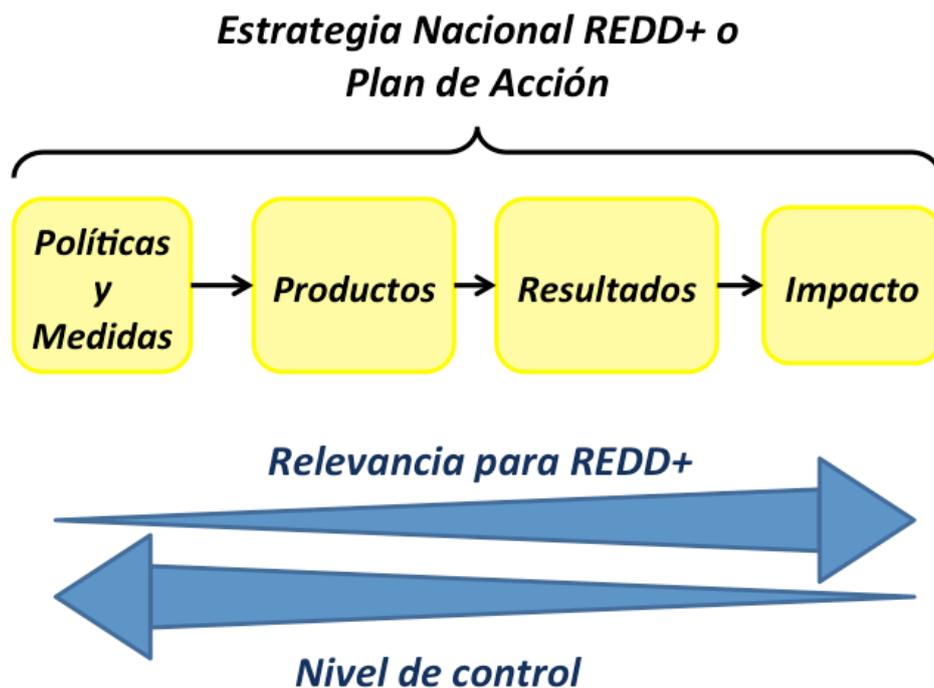
Pese a que la implementación de las actividades de REDD+ es voluntaria, su objetivo es generar reducciones y/o absorciones de emisiones de GEI cuantificables frente a un nivel de referencia establecido. Los resultados se expresan en términos de tCO₂e, y los países notificarán dichos resultados a la CMNUCC con miras a acceder a pagos por resultados. Los países deberían tener presente este objetivo fundamental a la hora de elaborar sus políticas y medidas.

Algunas medidas de REDD+ generarán resultados directos cuantificables en términos de

8 <http://www.responsiblesoy.org/>

reducción de emisiones, mientras que otras crearán unas condiciones favorables para poder implementar las primeras. Tanto si se implementan a nivel nacional como sub-nacional, las reducciones de las emisiones de carbono serán el resultado del efecto conjunto de las diversas políticas y medidas de REDD+, así como de muchos otros factores externos, tales como políticas y programas no alineados con los objetivos de REDD+ así como las fuerzas del mercado.

La CMNUCC solamente requiere notificar los resultados en términos de reducción de emisiones de carbono (es decir, el impacto) frente al nivel de referencia de emisiones (forestales) establecido (junto con información sobre el modo en que se promovieron y apoyaron las salvaguardas de REDD+ recogidas en los Acuerdos de Cancún). No obstante, los países pueden encontrar utilidad en monitorear la implementación y el efecto de sus políticas y medidas adoptadas en el marco de REDD+ a lo largo de la cadena de resultados hasta llegar al impacto deseado (figura 7.11) en aras de supervisar la eficiencia y la eficacia de dichas políticas y medidas. Una teoría explícita del cambio puede resultar útil para identificar y desarrollar una cadena de resultados causales sólida (recursos, productos, resultados, impacto) y el marco de resultados conexo (incluidos los indicadores, metas, hipótesis y riesgos).



■ Figura 7.11 CADENA DE RESULTADOS (CON INDICACIÓN DE CAUSAS Y EFECTOS) SUBYACENTE AL ENFOQUE DE LA TEORÍA DEL CAMBIO
- Fuente: Programa ONU-REDD

Un marco de resultados sólido puede ayudar a los países a supervisar la eficacia de la implementación de las políticas y medidas y los avances en pos de los resultados (monitoreo). De ese modo, los países podrán a continuación identificar las políticas y medidas más eficaces y eficientes en función de los costos y aquellas que no ofrezcan resultados satisfactorios y requieran ser modificadas o sustituidas por otras, así como determinar la necesidad de llevar a cabo intervenciones adicionales para lograr el efecto

deseado. También ofrece una oportunidad para realizar una evaluación retrospectiva (ex post) de la eficacia y eficiencia de un paquete de políticas y medidas.

Aunque la CMNUCC no impone requisito alguno al respecto, será importante que los países hagan un seguimiento de los impulsores a lo largo del tiempo para evaluar la idoneidad de las políticas y medidas adoptadas en el marco de REDD+ y para poder adaptarlas y/o diseñar otras nuevas con objeto de abordar nuevos impulsores o barreras, según sea necesario, a través de un proceso iterativo. Cuando lo hagan, es importante estudiar cómo se puede llevar a cabo dicho seguimiento y los aspectos complementarios o la integración de este en el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (véase el **Módulo 5: Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques**), así como otros instrumentos que el país puede utilizar para medir los efectos del diseño de las políticas.

La verificación y el aprendizaje generado a través del fomento de la capacidad son aspectos muy importantes de la fase 2 de la implementación de REDD+. Para ello es necesario contar con mecanismos de retroalimentación robustos e integrados y garantizar al mismo tiempo la flexibilidad del marco de implementación para facilitar una gestión adaptativa, la integración de las lecciones aprendidas y la adaptación a un entorno político, social y económico en permanente cambio.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué es tan importante tener presente el objetivo fundamental (“de generar reducciones y/o absorciones cuantificables de las emisiones frente a un nivel de referencia establecido”) a la hora de elaborar políticas y medidas específicas para el país del que se trate?

UTILIZACIÓN DE INDICADORES INDIRECTOS

A menudo, la utilización de los resultados en términos de reducción o absorción de emisiones como base para la comparación de los resultados puede ser inviable, o no proporcionar información adecuada sobre la eficacia de las políticas y medidas. La medición directa del carbono en el lugar de implementación con el nivel de precisión requerida puede ser difícil o entrañar un costo prohibitivo, además de seguir computando factores externos ajenos al alcance de la intervención prevista en el marco de REDD+.

Para lograr resultados durante la implementación de REDD+, es útil hacer un seguimiento de los progresos y fomentar un buen desempeño utilizando a tal efecto criterios más directos y que ofrezcan más facilidades para dicha labor de supervisión. Los indicadores indirectos pueden resultar muy útiles para medir los avances registrados en pos de un resultado sin entrañar una complejidad, un costo o una inversión de tiempo excesivos. Aunque no podrán realizar una medición directa del impacto final en términos de emisiones de carbono, proporcionarán información sobre la implementación de la intervención deseada que, de acuerdo con la teoría del cambio, contribuirá al impacto general. Los datos relativos a los indicadores indirectos deberían recabarse antes y durante la intervención, con el fin de poder hacer el seguimiento de los avances y del impacto.

Entre los indicadores indirectos pertinentes para la implementación de las políticas y medidas de REDD+ pueden figurar los siguientes:

- volumen de madera, leña u otros productos extraídos de un área forestal;
- superficie de tierra forestal afectada por las operaciones de tala o extracción;
- número de sanciones/penalidades por delitos relacionados tala ilegal;
- número de hectáreas plantadas de acuerdo con las normas de calidad establecidas;
- número de árboles jóvenes que sobreviven hasta alcanzar una determinada edad tras su plantación o regeneración natural asistida;
- número de cocinas de biomasa eficientes desde el punto de vista energético fabricadas, vendidas y utilizadas con regularidad, junto con las ganancias obtenidas en términos de eficiencia;
- incremento del acceso y uso de energías alternativas a la biomasa;
- número de hectáreas o porcentaje de plantaciones de palmeras oleaginosas instalado siguiendo criterios de sostenibilidad, incluidas políticas que eviten la deforestación;
- número de hectáreas de tierras comunitarias que no se incendiaron en comparación con los años anteriores, permitiendo de ese modo la puesta en marcha de procesos de regeneración natural.

En el caso de que no sea posible identificar un indicador indirecto apropiado para una política o medida, quizá no se pueda determinar la contribución de esa política o medida a los resultados globales de una estrategia de REDD+ en lo que respecta a la reducción o absorción de las emisiones. En esos casos, puede que tampoco sea posible saber si las inversiones en esa política y medida consistentes en los pagos basados en resultados previstos en REDD+ serán eficaces en función de los costos. Es probable que las estrategias de REDD+ (que se diseñan objetivamente con base en una inversión de recursos eficaz en función de los costos) no incluyan dichas políticas y medidas, o que minimicen la inversión asignada a ellas. Sin embargo, los países pueden desear mantenerlas en sus estrategias de REDD+ por otros motivos, como los beneficios demostrables que ofrezcan desde el punto de vista de los indicadores económicos, sociales o medioambientales.



PARA LA REFLEXIÓN

Consulte la lista de indicadores indirectos proporcionada; ¿cree que la utilización de este tipo de indicadores en general (o de alguno de ellos en particular) presenta alguna debilidad o plantea alguna dificultad como medio para medir las emisiones de GEI?



ESTUDIO DE CASO BRASIL

EL FONDO AMAZÓNICO DE BRASIL

UN BUEN EJEMPLO DE POLÍTICAS Y MEDIDAS REDD +

PROBLEMA

El Fondo Amazónico de Brasil⁹ constituye uno de los mejores ejemplos de políticas y medidas destinadas a la implementación de REDD+. El Fondo Amazónico se diseñó para recaudar fondos que permitieran realizar inversiones no reembolsables para iniciativas destinadas a la prevención, monitoreo y lucha contra la deforestación, así como para fomentar la conservación y la utilización sostenible de los bosques del bioma amazónico. Su creación se produjo a través del Decreto núm. 6.527 de 1 de agosto de 2008.

GESTIÓN

La gestión del Fondo Amazónico es competencia del Banco de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), que también interviene en la recaudación de fondos, media en la celebración de contratos y monitorea los proyectos e iniciativas de apoyo. El Fondo Amazónico cuenta con un Comité de Orientación (COFA), que tiene la responsabilidad de publicar directrices y monitorear los resultados obtenidos; por otro lado, un Comité Técnico (CTFA) designado por el Ministerio de Medio Ambiente, se encarga de certificar el cómputo de emisiones procedentes de la deforestación de la selva amazónica. El Comité Técnico verifica los cálculos de las reducciones de emisiones que elabora el Ministerio de Medio Ambiente, evaluando las metodologías empleadas para calcular las zonas deforestadas y la cantidad de carbono por hectárea utilizada en el cálculo de las emisiones.

ACTIVOS E INGRESOS

Los activos del Fondo Amazónico proceden de donaciones y de la rentabilidad neta que obtiene de sus inversiones. Los donantes depositan los fondos en una cuenta bancaria cuyo titular es el BNDES. El saldo del Fondo Amazónico que no se haya consumido al final del ejercicio se transfiere al siguiente para su utilización. Lo mismo en el caso de la rentabilidad neta obtenida mediante las inversiones en efectivo.

ÁREAS TEMÁTICAS Y RESULTADO PREVISTO

El Fondo Amazónico apoya las siguientes áreas:

- gestión de bosques públicos y zonas protegidas;
 - control, vigilancia e inspección medioambientales;
 - gestión sostenible de los bosques;
 - actividades económicas creadas a través de un uso sostenible de los bosques;
 - zonificación ecológica y económica, ordenación territorial y normativa agrícola;
 - protección y uso sostenible de la biodiversidad; y
 - recuperación de zonas deforestadas.
- Aparte de lo anterior, el Fondo Amazónico puede respaldar el desarrollo de sistemas que permitan vigilar y controlar la deforestación en otros biomas del Brasil y de otros países tropicales.

9 Para obtener más información al respecto, puede visitarse la página: <http://www.amazonfund.gov.br/>

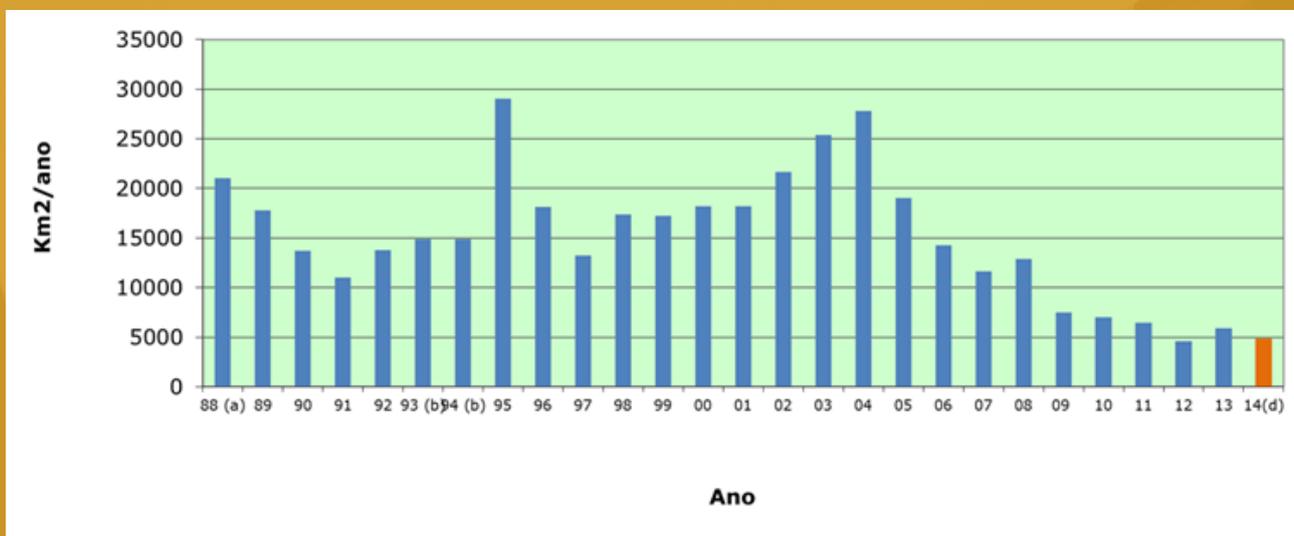
Además de reducir la emisión de gases de efecto invernadero, las áreas temáticas propuestas para recibir el apoyo del Fondo Amazónico pueden coordinarse de forma que contribuyan al logro de metas significativas, como la prevención, vigilancia y lucha contra la deforestación, y de metas relacionadas con el fomento de la protección y el uso sostenible de los bosques del bioma amazónico.

MONITOREO

Con el fin de respaldar la implementación del Fondo Amazónico (y, de una forma más general, para mejorar la supervisión de las actividades forestales –la deforestación, en particular– en el Amazonas), Brasil estableció un sistema de vigilancia forestal amazónico (denominado PRODES) a través de su organismo de investigación espacial, el INPE.

La tecnología de la que dispone el INPE para apoyar sus sistemas de vigilancia de la Amazonia se compone de distintos proyectos operacionales y complementarios que ya se han mencionado anteriormente: DETER, DEGRAD, DETEX y PRODES. El sistema brasileño de vigilancia forestal es el mayor y más sólido actualmente en funcionamiento en el mundo. Viene proporcionando información mensual sobre los cambios que experimenta la cubierta amazónica desde 2004, permitiendo así adoptar medidas tempranas para evitar las actividades de deforestación no autorizadas. DETER, DETEX, DEGRAD, PRODES y TerraClass son productos basados en código abierto, por lo que se distribuyen de forma gratuita, al igual que todos los datos de los que dispone el INPE. El sistema ofrece un portal web plenamente accesible: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodes.php>, que dota al sistema de una transparencia total.

Gracias, en parte, a estos esfuerzos (el Fondo Amazónico y los sistemas de vigilancia), Brasil ha conseguido reducir de forma drástica la tasa anual de deforestación en la Amazonia desde 2004 (véase la figura 7.12).



■ Figura 7.12 TASA LEGAL ANUAL DE DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA

- Fuente: INPE, 2015

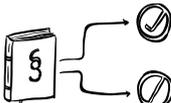


EJERCICIO 13

Elija la respuesta correcta:
 Las políticas y medidas son compromisos específicos a cada país consistentes en reducir sus emisiones de GEI, y pueden adoptar la forma de:

Nuevas políticas

Nuevas leyes 

Reglamentos 

Prácticas 

Sistemas de incentivos 

Todas las anteriores

 **EJERCICIO 14**

Estas son las 5 actividades de REDD +. Encuentra las palabras en **negrita** en la red.

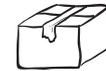
Reducir las emisiones procedentes de la **deforestación**



Reducir de las emisiones procedentes de la degradación forestal



La **conservación** de las reservas forestales de carbono



La gestión **sostenible** de los bosques



El **incremento** de las reservas forestales de carbono



T	E	B	R	N	E	H	H	E	Z	U	K	D	J	G
O	D	E	G	L	B	W	S	Y	Y	E	E	H	R	G
T	K	W	L	C	J	R	K	R	H	F	E	I	O	M
N	H	E	Q	B	M	X	R	Q	O	L	C	N	N	Y
E	Y	X	Y	E	I	A	M	R	Z	U	E	Z	A	M
M	A	R	B	O	N	N	E	K	D	F	T	H	M	S
E	H	O	A	L	M	S	E	E	J	S	B	S	T	S
R	B	C	R	B	T	Z	R	T	P	N	R	X	O	R
C	K	H	G	A	O	F	V	Z	S	N	Y	X	G	M
N	A	Z	C	D	K	P	M	D	G	O	W	Q	Z	B
I	Q	I	N	O	I	C	A	V	R	E	S	N	O	C
X	O	W	N	C	K	A	J	Z	S	G	K	Y	X	Z
N	R	X	S	M	U	F	E	E	O	L	I	P	X	V
F	C	A	V	G	E	T	A	N	W	G	C	V	N	U
F	N	S	A	P	S	K	F	H	A	N	B	J	C	N



MENSAJES CLAVE

- Las políticas y medidas pueden entenderse como acciones adoptadas o establecidas por un gobierno para mitigar el cambio climático a través de la reducción de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera y el aumento de la absorción de carbono atmosférico.
- El texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) sienta un precedente al establecer que todos los países deberían desarrollar y aplicar políticas y medidas encaminadas a respaldar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con sus circunstancias nacionales y con sus capacidades específicas.
- El objetivo de las políticas y medidas de REDD+ es guiar y apoyar la implementación de las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ o de parte de ellas.
- El enfoque adoptado por los diversos países para abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal en su contexto concreto dependerá de las circunstancias nacionales. Las políticas y medidas pueden adoptar formas muy variadas según el contexto de cada país.
- El proceso de adopción de decisiones relativas a las políticas y medidas incluirá numerosas dimensiones, desde el potencial de mitigación hasta los costos estimados y los beneficios múltiples de estas iniciativas, las políticas y medidas existentes, las prioridades políticas y la aceptabilidad de las políticas y medidas previstas.
- Es fundamental contar con una implicación efectiva y plena de las partes directamente interesadas a lo largo de todo el proceso de diseño de las políticas y medidas, incluyendo el sector privado, que puede constituir uno de los principales causantes de la deforestación y la degradación forestal.
- Existen una serie de consideraciones de carácter estratégico, incluida la identificación de las políticas y medidas prioritarias de REDD+, las áreas geográficas y los principales impulsores de la deforestación y la degradación forestal (IDDF), que pueden ayudar a desarrollar políticas y medidas a través de un proceso estratégico y bien enfocado.
- Es probable que la estrategia de financiación de REDD+ influya en la visión de país en lo que respecta a dicha iniciativa y, por tanto, en la elección de políticas y medidas, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos de los IDDF son de naturaleza económica.
- A la hora de elaborar las políticas y medidas, será necesario tener presente el objetivo fundamental de la obtención de reducciones o absorciones cuantificables de las emisiones de GEI frente a un nivel de referencia establecido.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS



NOTAS

8

SALVAGUARDAS DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC

EN ESTE MÓDULO SE EXPONEN LOS CONCEPTOS DE SALVAGUARDAS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE SALVAGUARDAS PARA REDD+ EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC).



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Los requisitos relativos a las salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC, incluidas las siete salvaguardas recogidas en los Acuerdos de Cancún
- El enfoque de un país con respecto al cumplimiento (o la superación) de dichos requisitos sobre las salvaguardas
- Consideraciones y etapas genéricas en el diseño de un sistema de información sobre salvaguardas
- Consideraciones sobre el contenido y la estructura de un resumen de la información sobre las salvaguardas
- Las herramientas de que dispone el Programa ONU-REDD para ayudar a los países en el diseño y aplicación de sus enfoques nacionales con respecto a las salvaguardas de REDD+



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

SALVAGUARDAS DE REDD+

El término “salvaguardas” suele referirse a los procesos o políticas diseñados para mitigar riesgos. Las siete salvaguardas asociadas a REDD+, según lo acordado en el marco de la CMNUCC, constituyen principios generales (a modo de aspiraciones) que pueden ayudar a garantizar que las actividades de REDD+ “no causen daños” a las personas ni al medio ambiente y, al mismo tiempo, tengan efectos positivos y mejoren los beneficios sociales y ambientales.

BENEFICIOS Y RIESGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

Además de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la implementación de REDD+ tiene el potencial de producir importantes beneficios sociales y ambientales (también denominados “cobeneficios”, “múltiples beneficios” o “beneficios no relacionados con las emisiones” de REDD+), pero no está exenta de riesgos para las comunidades y el medio ambiente. Estos beneficios y riesgos variarán dependiendo de las medidas que implemente un país en el marco de REDD+ para abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, así como de la forma y el lugar en que se implementen dichas medidas. El cuadro 8.1 resume algunos de los beneficios y riesgos potenciales de REDD+ desde el punto de vista medioambiental y social.

	BENEFICIOS	RIESGOS
SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de los medios de vida y mejora del acceso a los recursos naturales Mejora de la gobernanza forestal y de la aplicación de las leyes Protección de los territorios y las culturas de los pueblos indígenas y las comunidades locales Mayor participación y peso de la comunidad en la toma de decisiones Aclaración y garantía de los derechos de tenencia y sobre los recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Especulación sobre la tierra, acaparamiento de tierras y conflictos relacionados con la tierra Conflictos entre las partes directamente interesadas o los usuarios de los recursos Exclusión de los pueblos indígenas y de las comunidades locales de los procesos de adopción de decisiones Conflictos sobre la propiedad de la tierra y los derechos sobre los recursos
MEDIOAMBIENTALES	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento y recuperación de: <ul style="list-style-type: none"> La biodiversidad - especies forestales y ecosistemas con problemas de conservación Servicios ecosistémicos - como la calidad del agua, el control de la erosión, los productos forestales maderables y no maderables, la polinización, la regulación del clima local o los valores culturales Los bosques intactos y conectados presentan una mayor estabilidad ecológica (resiliencia y resistencia) ante los efectos del cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> Desplazamiento de las presiones de la deforestación o la degradación forestal a áreas importantes para la biodiversidad o los servicios ecosistémicos Intensificación de los efectos de la agricultura sobre la biodiversidad no forestal Sustitución de bosques naturales por plantaciones Plantación de bosques con escasas especies de árboles o con especies no nativas

■ Cuadro 8.1 Beneficios y riesgos potenciales de la implementación de REDD+

REQUISITOS DE LAS SALVAGUARDAS DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC

Con el fin de proporcionar protección frente a los riesgos y promover los beneficios potenciales, más allá de la mitigación del cambio climático, las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptaron una orientación general y un conjunto de siete salvaguardas que deberán aplicarse a las actividades que se lleven a cabo en el contexto de REDD+ (16ª reunión de la Conferencia de las Partes, 2010). Estas salvaguardas, conocidas como “salvaguardas de Cancún” (véase el recuadro 8.2) deben fomentarse y apoyarse cuando se adopten medidas en el marco de REDD+, y deberá aportarse información sobre el modo en que se **abordan** y **respetan** durante la implementación de dicha iniciativa (16ª reunión de la Conferencia de las Partes; 2010; 17ª reunión de la Conferencia de las Partes, 2011).

■ Recuadro 8.2 Las salvaguardas de Cancún

- Fuente: decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, apéndice I, párrafo 2.

“Al aplicar las medidas [de REDD+], deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardas: :

- a. La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- b. La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- c. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- d. La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- e. La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las [medidas de REDD+] no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales;
- f. La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;
- g. La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones”.

El conjunto de decisiones de la CMNUCC relativas a las salvaguardas aplicables a las actividades de REDD+ puede resumirse como sigue:

- cuando implementen medidas en el marco de REDD+, los países deberían promover y respaldar las salvaguardas de Cancún (decisión 1/CP.16, apéndice I);
- la implementación de las salvaguardas y la información sobre cómo se abordan y respetan estas deberían apoyar las estrategias o planes de acción nacionales (decisión 12/CP.17);

- los países deberían desarrollar un sistema para proporcionar información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas durante la implementación de las medidas de REDD+, en consonancia con la orientación de la CMNUCC (decisión 1/CP.16, párr. 71; decisión 12/CP.17);
- una vez iniciada la implementación de medidas de REDD+, los países deberían presentar de forma periódica a la CMNUCC un resumen de la información relativa a la forma en que se están abordando y respetando (o se abordaron y respetaron) las salvaguardas a lo largo de la implementación de las medidas de REDD+ (decisión 12/CP.17; decisión 12/CP.19);
- los resúmenes de la información sobre las salvaguardas deberían presentarse a través de comunicaciones nacionales u otros canales de comunicación acordados, y, de forma voluntaria, a través de la plataforma web de REDD+ (decisión 12/CP.17; decisión 12/CP.19);
- para poder optar a recibir financiación basada en los resultados, los países deberían contar con un sistema de información sobre salvaguardas y haber presentado su resumen más reciente de la información sobre las salvaguardas antes de recibir pagos basados en resultados (decisión 2/CP.17, párrafo 64; decisión 9/CP.19, párrafo 4); y
- [El resumen de la información debería incluir: las medidas de REDD+ que están cubiertas por las salvaguardas; una descripción de cada una de las salvaguardas con arreglo a las circunstancias nacionales; una descripción de los sistemas y procesos existentes que sean pertinentes; información sobre la forma en que se haya abordado y respetado cada una de las salvaguardas; y la mejora de la información proporcionada a lo largo del tiempo (proyecto de decisión 12/CP.21)]¹.

OTRAS INICIATIVAS RELATIVAS A LAS SALVAGUARDAS PERTINENTES A EFECTOS DE LA REDD+

Varias organizaciones e iniciativas internacionales cuentan con marcos de salvaguardas que podrían resultar pertinentes para las salvaguardas de REDD+, dependiendo del contexto del país. También existen marcos y normas determinados a escala nacional, como los sistemas nacionales de certificación forestal. Algunas de las iniciativas sobre las salvaguardas más importantes y pertinentes para REDD+ incluyen:

- Las Políticas Operacionales del Banco Mundial: políticas sobre salvaguardas que se aplican a los programas piloto de REDD+ apoyados o financiados por el Banco Mundial a través del Programa de Inversión en los Bosques², el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)³ y el Fondo del Biocarbono⁴. El FCPF aplica evaluaciones medioambientales y sociales estratégicas, así como marcos de gestión social y medioambiental, para garantizar que las actividades de preparación para REDD+ y de demostración de esta iniciativa cumplen lo dispuesto en las Políticas Operacionales del Banco Mundial;
- Normas sociales y medioambientales de REDD+⁵: una iniciativa de la Alianza para el

¹ Téngase en cuenta que, en el momento de redactar este documento, esta orientación sobre el contenido del resumen de la información sobre las salvaguardas constituía un proyecto de decisión propuesto por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC para su aprobación en el marco de la 21ª reunión de la Conferencia de las Partes.

² <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5>

³ <https://www.forestcarbonpartnership.org/>

⁴ <https://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=BioCF&ItemID=9708&FID=9708>

⁵ <http://www.redd-standards.org/>

Clima, la Comunidad y la Biodiversidad (CCBA)⁶ y CARE International que apoya unas normas voluntarias sobre las mejores prácticas, que se utilizan a lo largo de los procesos en los que participan múltiples interesados para respaldar una implementación eficaz y una provisión de información creíble sobre las salvaguardas para los programas de REDD+ liderados por el gobierno. Los países y los territorios sub-nacionales participan en esta iniciativa utilizando de distintas formas el contenido y el proceso de las normas sociales y medioambientales de REDD+, ya sea a modo de orientación sobre buenas prácticas, como base para sus sistemas de información sobre salvaguardas o incluso como norma de garantía de calidad.

- La aplicación de diversos regímenes de certificación forestal (como el Consejo de Administración Forestal⁷), normas sobre productos agrícolas básicos y normas sobre compensación de emisiones (como el Enfoque Jurisdiccional de la Norma Verificada sobre el Carbono⁸) para certificar la sostenibilidad de la producción y/o de la reducción de las emisiones logradas a través de determinados proyectos y programas específicos de REDD+.

ENFOQUES DE PAÍS CON RESPECTO A LAS SALVAGUARDAS

Dado que las salvaguardas de Cancún descritas anteriormente constituyen necesariamente declaraciones generales de principios, cada país deberá conocer las salvaguardas que se aplicarán o pondrán en práctica en su contexto concreto.

Un enfoque de país con respecto a las salvaguardas permite a un país responder a los marcos de salvaguardas internacionales aprovechando los acuerdos de gobernanza existentes, que, junto con los objetivos de las políticas nacionales, se pueden utilizar para poner en práctica las salvaguardas de Cancún. Los mecanismos de gobernanza seleccionados por el enfoque de país engloban tres elementos fundamentales que, en conjunto, garantizan la reducción de los riesgos sociales y medioambientales que entraña REDD+ y potencian sus beneficios:

- I. Políticas, leyes y reglamentos** - que definen sobre el papel las medidas que es necesario adoptar con el fin de respaldar la implementación de las actividades de REDD+ de un modo coherente con las salvaguardas de Cancún (y con otras), es decir, el modo en que se están abordando las salvaguardas.
- II. Mecanismos institucionales** - mandatos, procedimientos y capacidades de las instituciones para asegurar la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos establecidos en la práctica; es decir, cómo se están respetando las salvaguardas.
- III. Sistemas de información** que recopilan información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas de REDD+ a lo largo de la implementación de esta iniciativa, y la ponen a disposición de los interesados.

Un Estado puede descubrir que el desarrollo de un enfoque de país con respecto a las salvaguardas puede resultar beneficioso por varios motivos:

- puede ayudar a los países a poner en práctica las salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC, con las que se pretende minimizar los riesgos sociales y medioambientales y potenciar

6 <http://www.climate-standards.org/>

7 <https://ic.fsc.org/>

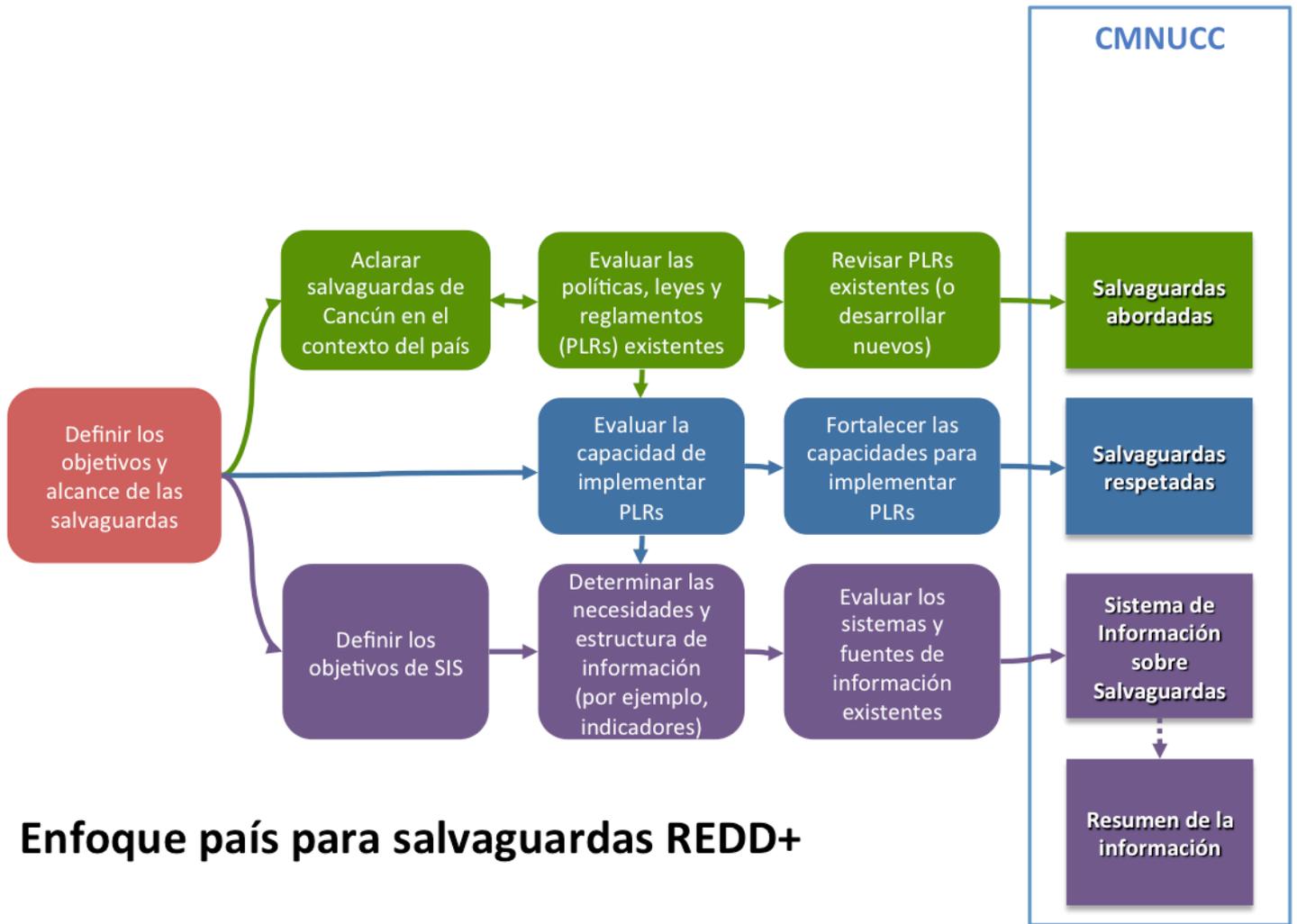
8 <http://www.v-c-s.org/>

- los beneficios de REDD+, y satisfacer los requisitos de las salvaguardas de la CMNUCC para acceder a pagos basados en resultados;
- puede ayudar a los países a estudiar el significado de las salvaguardas de Cancún en sus respectivos contextos nacionales, así como a determinar qué beneficios y riesgos son más pertinentes para las acciones planificadas en su estrategia o plan de acción nacional (un documento dinámico) en el marco de REDD+;
 - puede ayudar a los países a determinar los objetivos de las salvaguardas que desean lograr, teniendo en consideración las políticas nacionales y los marcos o compromisos internacionales;
 - puede contribuir a diseñar acciones REDD+ más sostenibles, al tener en consideración cuestiones socioeconómicas y problemas medioambientales más amplios que es probable que sean importantes para abordar los impulsores subyacentes de la deforestación y la degradación forestal (así como para superar los obstáculos que dificultan la realización de actividades “+” más eficaces o a mayor escala⁹);
 - puede ayudar a generar apropiación nacional y a garantizar que los objetivos de las salvaguardas sean adecuados a las circunstancias nacionales y contribuyan a los objetivos nacionales en materia de desarrollo sostenible y crecimiento verde;
 - puede ayudar a los países a adaptar los requisitos referentes a las salvaguardas de las organizaciones que proporcionan pagos a cambio de resultados de las acciones de REDD+ en un proceso único y coordinado;
 - puede ayudar a generar confianza entre los inversores y las entidades que proporcionan pagos a cambio de resultados de las acciones de REDD+, puesto que las salvaguardas pueden reducir el riesgo, un factor clave a la hora de tomar la decisión de invertir en acciones de REDD+ basadas en resultados;
 - puede ayudar a generar confianza en el país en REDD+ y a aumentar la legitimidad de dicha iniciativa, demostrando el compromiso de tratar las salvaguardas de forma integral y, al mismo tiempo, teniendo en cuenta el contexto específico;
 - puede constituir un medio eficaz en función de los costos para ayudar a los países a introducir mejoras a largo plazo en sus sistemas de gobernanza y a hacer seguimiento de dichas mejoras, puesto que se basa en los mecanismos de gobernanza (políticas, instituciones y sistemas de información) de los que dispone un país para abordar y respetar las salvaguardas de REDD+, en lugar de tener que desarrollar íntegramente otras nuevas; y
 - puede ofrecer a los países flexibilidad para explorar la aplicación de las salvaguardas en todo el sector forestal o en otros sectores pertinentes para REDD+.

CÓMO DESARROLLAR UN ENFOQUE DE PAÍS CON RESPECTO A LAS SALVAGUARDAS

No existe una hoja de ruta en cuanto al enfoque que debe adoptar un país. Cada uno de ellos será diferente y reflejará las particularidades del contexto nacional, así como los objetivos generales y el alcance definidos por el país para la aplicación de las salvaguardas. No obstante, a partir de las experiencias prácticas disponibles, cabe identificar una serie de etapas genéricas, tal como se ilustra en la figura 8.3. Dichas etapas pueden resultar útiles para los países a la hora de desarrollar su enfoque de país con respecto a las salvaguardas. Los países pueden tomar la decisión de seguir todas esas etapas o solo una de ellas, organizándolas en tantas secuencias como deseen, dependiendo de su contexto específico. A continuación se explica brevemente cada una de estas etapas genéricas.

⁹ La conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono.



Enfoque país para salvaguardas REDD+

■ Figura 8.3 Etapas genéricas para el desarrollo de un enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas - Fuente: Programa ONU-REDD, 2015. Salvaguardas de REDD+, Módulo 2: Enfoques de país con respecto a las salvaguardas. Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD), Ginebra.

I. DEFINICIÓN DEL OBJETIVO Y EL ALCANCE DE LAS SALVAGUARDAS

En este contexto, la definición de los objetivos de las salvaguardas hace referencia a los marcos de salvaguardas que el país decide aplicar de cara a REDD+, y a si el país opta por desarrollar e incluir salvaguardas adicionales a las contempladas por la CMNUCC. Los requisitos asociados a las salvaguardas de Cancún son condiciones previas básicas para poder optar a recibir pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC. No obstante, un país también puede estar interesado en tener en cuenta los requisitos de otras salvaguardas bilaterales o multilaterales,

como las Políticas Operacionales del Banco Mundial, como parte del Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Podrán tenerse en consideración los requisitos de las salvaguardas y las expectativas tanto de los inversores en actividades de REDD+ basadas en resultados como de los compradores de reducciones verificadas de las emisiones o de aumentos de absorción. La definición de los objetivos de las salvaguardas podría implicar además el examen de qué políticas nacionales podrían beneficiarse del hecho de abordar y respetar las salvaguardas contempladas en REDD+.

Los objetivos de las salvaguardas reflejarán las limitaciones del país en términos presupuestarios y de capacidad, así como la contribución que el país espera que haga REDD+ a los objetivos generales en materia de desarrollo sostenible y crecimiento verde. Esto podría conllevar un enfoque centrado únicamente en los requisitos internacionales establecidos por la CMNUCC para obtener pagos basados en resultados a través de REDD+, o incluir también la utilización de dicha iniciativa para impulsar el desarrollo sostenible y el crecimiento verde en general así como para alcanzar los objetivos de las políticas nacionales.

La definición del alcance de la aplicación de las salvaguardas dependerá de la forma en que el país decida implementar REDD+. Un país puede querer integrar REDD+ en sus estrategias globales relacionadas con el sector forestal, o, desde un punto de vista incluso más general, como mecanismo intersectorial que incluya sectores que pueden estar relacionados con los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, como la agricultura o la energía de la biomasa; no obstante, esto puede implicar la necesidad de contar con unos recursos considerablemente mayores y constituir un objetivo a más largo plazo que trascienda el cumplimiento de los requisitos básicos establecidos por la CMNUCC. Las salvaguardas de REDD+ podrían aplicarse a un ámbito más amplio que las acciones específicas de REDD+ dirigidas a obtener pagos basados en resultados, siempre y cuando se disponga de capacidad y recursos suficientes y un país opte por hacerlo; por ejemplo, podría aplicar dichas salvaguardas a todo el sector forestal como medio para atraer otras fuentes de inversión extranjera y lograr los objetivos de la política nacional en el sector.

Por lo general, los objetivos y el alcance de las salvaguardas se establecen a través de una serie de consultas con las partes directamente interesadas. Dichas consultas están lideradas por los coordinadores de REDD+ en el seno del gobierno nacional. Este tipo de procesos consultivos son altamente iterativos; los avances realizados en cada etapa aportan información y permiten perfeccionar las etapas anteriores de la elaboración de una estrategia o plan de acción nacional.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué objetivos y qué alcance podrían tener las salvaguardas en su país?

II. ABORDAR LAS SALVAGUARDAS

El significado de “abordar” las salvaguardas variará según el país, pero puede considerarse que este proceso comprende tres etapas clave:

1. la aclaración de lo que implican las salvaguardas de Cancún en el contexto del país;
2. la evaluación de las políticas, leyes y reglamentos existentes que sean pertinentes para las salvaguardas¹⁰; y, a lo largo del tiempo,
3. revisar las políticas, leyes y reglamentos existentes y elaborar otros nuevos, según sea necesario para garantizar que cubran los riesgos identificados y los beneficios potenciales asociados a las acciones previstas en REDD+.

La primera etapa implica aclarar (es decir, especificar o analizar) cada una de las siete salvaguardas recogidas en los Acuerdos de Cancún de acuerdo con las circunstancias particulares del país, y puede incluir la consideración de las cuestiones claves relacionadas con cada una de dichas salvaguardas en lo que respecta a los principales beneficios y riesgos asociados con las medidas propuestas en el marco de REDD+. En este ejercicio aclaratorio se podría utilizar la información obtenida a través de una evaluación (participativa o realizada por expertos) de los beneficios y riesgos de las acciones REDD+ que se esté estudiando implementar para la estrategia o el plan de acción nacional. Esto implica que un país necesitará tener una visión más o menos clara sobre su propuesta de medidas de REDD+ o sus opciones estratégicas antes de comenzar a analizar el modo en que se pueden abordar las salvaguardas.

El desglose de los principios generales subyacentes a las salvaguardas de Cancún en temas específicos de país se puede utilizar para desarrollar criterios, indicadores o declaraciones narrativas como medio para estructurar mejor la información recogida en el sistema de información sobre salvaguardas del país de que se trate (véase la sección sobre la determinación de la estructura de la información bajo el cuadro 8.4). El cuadro 8.4 muestra un ejemplo ilustrativo de las cuestiones clave que pueden surgir al tratar de aclarar las salvaguardas de Cancún; dichas cuestiones están basadas en una perspectiva de las mejores prácticas internacionales en el ámbito jurídico y pueden aportar información a las descripciones (específicas al país) de cada salvaguarda de conformidad con las circunstancias nacionales.

¹⁰ Téngase en cuenta que, en gran medida, las políticas, leyes y reglamentos se consideran “legislación estatal”, pero en los grandes Estados federales en los que cada estado goza de algún grado de autonomía para legislar en su jurisdicción también pueden englobar ordenanzas sub-nacionales. También pueden existir políticas, leyes y reglamentos no estatales; es habitual que el sector privado se rija por políticas individuales de responsabilidad social empresarial, así como por normas colectivas referentes a las mejores prácticas de cada sector. Las normas culturales de los pueblos indígenas y las comunidades locales también podrían contribuir a abordar y respetar las salvaguardas, además de las políticas, leyes y reglamentos codificados por el gobierno.

■ Cuadro 8.4 MARCO ILUSTRATIVO PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LAS SALVAGUARDAS DE CANCÚN

SALVAGUARDA	POSIBLES CUESTIONES CLAVE
<p>Salvaguarda (a): la complementariedad o compatibilidad de las medidas [REDD+] con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia con los compromisos internacionales sobre el clima; contribución a los objetivos nacionales en materia de política climática, incluidos los de mitigación, y con las estrategias de adaptación. • Coherencia con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015; contribución a las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. • Coherencia con los compromisos internacionales en materia medioambiental; contribución a las políticas nacionales de conservación de la biodiversidad (incluidas las estrategias y planes de acción nacionales en este ámbito) y a otros objetivos de las políticas de gestión de los recursos naturales y ambientales. • Coherencia con las obligaciones de derechos humanos del Estado en virtud del Derecho internacional, incluidas las recogidas en los principales tratados internacionales de derechos humanos¹ y en el Convenio núm. 169 de la OIT, cuando proceda. • Coherencia y complementariedad con los objetivos del programa forestal nacional. • Coordinación entre organismos y órganos encargados de la implementación de REDD+, los programas forestales nacionales y la(s) política(s) nacionales por las que se aprueban las convenciones y los acuerdos internacionales pertinentes. • Coherencia con otras convenciones y acuerdos internacionales pertinentes.

1 Entre ellos figuran los siguientes: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1987), la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2003), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2010) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).

SALVAGUARDA	POSIBLES CUESTIONES CLAVE
<p>Salvaguarda (b): la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la información. • Rendición de cuentas. • Tenencia de tierras. • Aplicación del estado de derecho. • Acceso adecuado a la justicia, incluidos los procedimientos que pueden proporcionar una reparación adecuada para la violación de los derechos así como los de resolución de controversias (por ejemplo, mecanismos de reclamación). Nota: este aspecto se solapa con la salvaguarda c). • Igualdad de género. • Coherencia del marco jurídico, normativo y reglamentario vigente a escala nacional y sub-nacional para garantizar una gobernanza forestal transparente y eficaz. • Riesgos de corrupción. • Asignación de recursos/capacidad para cumplir el mandato institucional. • Participación en los procesos de toma de decisiones (este aspecto se solapa con las salvaguardas c) y d)).
<p>Salvaguarda (c): el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición/determinación de los pueblos indígenas y las comunidades locales. • Reconocimiento de los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos. • Derecho a compensación y/o a otras formas de reparación en caso de reasentamiento involuntario o desplazamiento por razones económicas. • Derecho a la participación en los beneficios, cuando resulte apropiado. • Derecho a la libre determinación. • Derecho a participar en la toma de decisiones sobre las cuestiones que puedan afectarles. • Consentimiento libre, previo e informado. • Reconocimiento y protección de los conocimientos tradicionales, el legado cultural y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

SALVAGUARDA	POSIBLES CUESTIONES CLAVE
<p>Salvaguarda (d): la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales [en las acciones que se lleven a cabo en el marco de REDD+]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los interesados pertinentes: aquellos que puedan influir en determinadas medidas de REDD+ o verse afectados por ellas. • Legitimidad y rendición de cuentas de los órganos de representación de los interesados pertinentes. • Mecanismos o plataformas para facilitar los procesos participativos durante el diseño, la implementación y el monitoreo de la arquitectura de REDD+, sobre todo de las estrategias o planes de acción nacionales, así como de las medidas de protección social y ambiental conexas. • Mecanismos de reparación y de formulación de observaciones que funcionen correctamente. • Reconocimiento e implementación de derechos procesales, como el acceso a información, consulta y participación (incluido el consentimiento libre, previo e informado) así como la provisión de justicia. • Transparencia y accesibilidad de la información relacionada con REDD+ (nota: este aspecto se solapa con la salvaguarda b)).
<p>Salvaguarda (e): la compatibilidad de las medidas [de REDD+] con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las [medidas de REDD+] no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de “bosque natural” y conocimiento de la distribución espacial de los bosques naturales. • Comprensión de las potenciales repercusiones de las opciones de política de REDD+ sobre la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas forestales. • Conservación de los bosques naturales; evitar la degradación o la conversión en bosques plantados (salvo que sea en el marco de una iniciativa de recuperación forestal). • Detección de oportunidades para incentivar la mejora de los beneficios sociales y medioambientales a través del diseño, la ubicación y la implementación de medidas de REDD+. • Conservación de la biodiversidad fuera de los bosques.

SALVAGUARDA	POSIBLES CUESTIONES CLAVE
<p>Salvaguarda f): la adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los riesgos de reversión de la reducción de las emisiones, un fenómeno también conocido como “no permanencia”. • El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques puede diseñarse para detectar y proporcionar información sobre la reversión. • Escenarios de referencia plausibles para REDD+ que proporcionen una indicación razonable del riesgo de deforestación en ausencia de dicha iniciativa. En el caso de que se subestime dicho riesgo, los logros de REDD+ pueden estar expuestos a un mayor riesgo de reversión.
<p>Salvaguarda (g): la adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas que aborden los impulsores subyacentes e indirectos de la deforestación y el cambio de uso de la tierra en lugar de los impulsores directos en ubicaciones específicas. • Medidas dirigidas a reducir el desplazamiento de las emisiones de determinadas acciones de REDD+ en los niveles local (entre unos proyectos de REDD+ y otros, por ejemplo) o nacional (entre distintas jurisdicciones de un mismo país). • Diseño de los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques de forma que detecten y proporcionen información sobre el desplazamiento a escala nacional, sub-nacional y local. • Análisis de los posibles motivos del desplazamiento de las emisiones, como la implementación ineficaz de las acciones de REDD+, o medidas de REDD+ que no estén diseñadas para abordar los impulsores subyacentes (a nivel local, sub-nacional o nacional) de la deforestación y la degradación forestal. • Selección y diseño de medidas de REDD+ teniendo en consideración el riesgo de desplazamiento de las emisiones; análisis del riesgo de desplazamiento de las medidas de REDD+ seleccionadas, incluido el riesgo de desplazamiento de las emisiones a otros ecosistemas, por ejemplo a través del drenaje de turberas con fines de uso agrícola o desplazamiento de la presión sobre los bosques a una jurisdicción vecina.

Además, puede llevarse a cabo una evaluación de la eficacia con la que las políticas, leyes y reglamentos abordan, sobre el papel, los beneficios y riesgos de las medidas de REDD+ planificadas; y las conclusiones de dicha evaluación podrá validarse en talleres en los que participen las partes directamente interesadas. Esta evaluación debería identificar cualquier debilidad, carencia e incoherencia significativas del marco de políticas, leyes y reglamentos que pueda ser necesario subsanar o resolver con el fin de abordar mejor las salvaguardas de Cancún durante la implementación de REDD+. Con base en los resultados de dicha evaluación, podría ser necesario modificar los textos de las leyes vigentes o bien elaborar nuevas disposiciones para fortalecer el marco de políticas, leyes y reglamentos. También puede ser necesario elaborar nuevos reglamentos que apoyen la puesta en práctica de los instrumentos normativos vigentes. Estos procesos suelen requerir una considerable inversión de tiempo, por lo que puede ser recomendable integrarlos en los procesos de reforma en curso.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cuáles son las principales políticas, leyes y reglamentos vigentes en su país que podrían abordar los beneficios y riesgos prioritarios asociados a las medidas de REDD+ propuestas en su estrategia o plan de acción nacional dinámico?

III. RESPETO DE LAS SALVAGUARDAS

Como en el caso del abordaje de las salvaguardas, el significado del “respeto” de estas dependerá del país. En el contexto de un enfoque de país genérico como el que se ilustra en la figura 8.1, el respeto de las salvaguardas puede conllevar demostrar: a) en qué medida se están aplicando realmente en la práctica las políticas, leyes y reglamentos identificados en el apartado “abordaje”; y b) los resultados sociales y ambientales de la implementación de dichas políticas, leyes y reglamentos. ¿Se puede decir que las políticas, leyes y reglamentos establecidos para mitigar, gestionar o eliminar los riesgos sociales y medioambientales de REDD+, y para incrementar sus beneficios, funcionan realmente en la práctica? En este enfoque genérico de país, el respeto de las salvaguardas puede seguir un proceso similar al utilizado en el caso del abordaje de estas:

1. evaluación de los mandatos, procedimientos y capacidad institucionales para implementar las políticas, leyes y reglamentos; y
2. fortalecimiento de los mecanismos institucionales para mejorar la aplicación de dichas políticas, leyes y reglamentos.

La evaluación de las capacidades institucionales del gobierno para aplicar las políticas, leyes y reglamentos nacionales y sub-nacionales puede conllevar, en última instancia, una recolección de información sobre los resultados de la implementación de REDD+ en términos de beneficios sociales y medioambientales, así como un intento dirigido a vincular dichos beneficios con la eficacia del apoyo institucional a la implementación de las políticas, leyes y reglamentos.

Es probable que la evaluación de las capacidades institucionales ofrezca mayores dificultades que la identificación del grado en que las políticas, leyes y reglamentos abordan las salvaguardas sobre el papel; no obstante, a través de las evaluaciones periódicas debería ser posible demostrar las mejoras que se vayan logrando en lo que concierne al respeto de las salvaguardas, lo que puede ayudar a garantizar que esas entidades obtengan pagos basados en los resultados de las medidas de REDD+. Como en el caso de las evaluaciones de las políticas, leyes y reglamentos, es probable que lo ideal sea

encomendar a un equipo de expertos las evaluaciones de la capacidad institucional para respetar las salvaguardas, y que los resultados de dichas evaluaciones se pongan en común y validen a través de un proceso de consulta con múltiples interesados.



PARA LA REFLEXIÓN

Seleccione dos o tres políticas, leyes y reglamentos entre las que haya indicado en el anterior punto para la reflexión. ¿Cómo se aplican? ¿Funcionan en la práctica?

IV. SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE SALVAGUARDAS

El desarrollo de un sistema de información sobre salvaguardas es un aspecto integral del enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas. Este tema presenta una elevada complejidad, por lo que se trata por separado a continuación en un apartado específico.

Es recomendable adoptar un planteamiento iterativo para el desarrollo de un enfoque de país con respecto a las salvaguardas, que no solo tenga en consideración los objetivos y el alcance definidos por el país para las salvaguardas de REDD+ sino que también tenga en cuenta los mecanismos ya existentes, aprovechando los resultados de cada etapa sucesiva. Será fundamental celebrar consultas con las partes directamente interesadas a lo largo de todo el proceso.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE SALVAGUARDAS

Un sistema de información sobre salvaguardas es uno de los cuatro elementos fundamentales que es preciso establecer de cara a la implementación de REDD+ (16ª reunión de la Conferencia de las Partes, 2010) para que un país reciba pagos basados en los resultados (reuniones 16ª y 19ª de la Conferencia de las Partes):

- la estrategia o plan de acción nacional de REDD+;
- el nivel de referencia de emisiones o el nivel de referencia forestal a escala nacional;
- un Sistema Nacional de Vigilancia Forestal;
- un sistema para la provisión de información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas durante la implementación de las actividades de REDD+ (es decir, un sistema de información sobre salvaguardas).

En el marco de la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Durban, y de la 19ª, celebrada en Varsovia, se ofrecieron orientaciones adicionales sobre el diseño del sistema de información sobre salvaguardas, en particular:

- la coherencia con la orientación de Cancún;
- la accesibilidad y la provisión periódica de información: el suministro de información transparente y coherente, accesible a todos los interesados pertinentes y actualizada regularmente;
- la mejora a lo largo del tiempo: el sistema debe ser transparente y flexible con el fin de permitir la introducción de mejoras a lo largo del tiempo;

- exhaustividad: provisión de información sobre el modo en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas de Cancún;
- impulsado por el país: el sistema debe estar impulsado por el país e implementarse a escala nacional; y
- utilización de los sistemas existentes, aprovechándolos de la forma más adecuada.

En la medida de lo posible, un sistema de información sobre salvaguardas debería basarse en los sistemas de información existentes para proporcionar información sobre el modo en que se están abordando y respetando las salvaguardas durante la implementación de las actividades de REDD+. En la decisión 11/CP.19 se reconoce, por ejemplo, que los sistemas nacionales de vigilancia forestal para REDD+ de los países que implementan esta iniciativa pueden proporcionar información pertinente para el sistema de información sobre salvaguardas.

PASOS QUE PUEDEN SEGUIRSE PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE SALVAGUARDAS

DEFINIR LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE SALVAGUARDAS, o las distintas necesidades de información a nivel nacional e internacional a las que debería responder dicho sistema –que, como mínimo, debería satisfacer el requisito establecido por la CMNUCC de proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas a lo largo de la implementación de las medidas de REDD+. La información sobre el modo en que se están gestionando los beneficios y riesgos ambientales y sociales en la silvicultura y en otros sectores relacionados con el uso de la tierra también podría contribuir al logro de otros objetivos nacionales, como los siguientes:

- el acceso a la financiación: además del cumplimiento de los requisitos para optar a recibir pagos basados en resultados al amparo de REDD+, las inversiones en actividades de REDD+ podrían aumentar mediante la provisión de información sobre la gestión de riesgos o el incremento de los beneficios que se puede utilizar para atraer a inversores (públicos y privados);
- la mejora de la implementación de la estrategia o plan de acción nacional de REDD+ a través de información que permita sentar las bases para desarrollar acciones más adecuadas para abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal así como los obstáculos a los que se enfrenta la implementación de las actividades que aportan el “+”, contribuyendo de ese modo a una gestión adaptativa;
- el aumento de la legitimidad de REDD+ a través de una mejora de la transparencia, la consulta y participación de los interesados y la provisión de información a las partes interesadas nacionales;
- la reforma de las políticas con base en las pruebas disponibles, utilizando la información sobre las salvaguardas para respaldar a la toma de decisiones a escala nacional, regional o local.

Los países podrían estudiar la posibilidad de invertir en el desarrollo y en las operaciones del sistema de información sobre salvaguardas, asegurando que la cuantía de dichas inversiones sea proporcionada a los objetivos establecidos para dicho sistema.

DETERMINAR LAS NECESIDADES EN MATERIA DE INFORMACIÓN Y LA ESTRUCTURA DE ESTA, lo que puede incluir la identificación de cuestiones clave a raíz del ejercicio de aclaración de las salvaguardas de Cancún, así como la decisión sobre el marco que se utilizará para estructurar y agregar la información. Esta etapa comprende dos sub-etapas que es preciso analizar de manera conjunta:

- I. **Necesidades de información**– de qué información concreta es necesario disponer, en relación con los beneficios y riesgos específicos de las medidas de REDD+ propuestas, para demostrar la existencia de políticas, leyes y reglamentos adecuados (que aborden las salvaguardas) y su correcta implementación (respeto de las salvaguardas); y
- II. **Estructura de la información** – ¿cómo se agregará y organizará esta información en el sistema de información sobre salvaguardas?

Las necesidades de información sobre las salvaguardas se determinarán a través de los beneficios y riesgos identificados de las medidas de REDD+, junto con las políticas, leyes y reglamentos requeridos para mitigar esos riesgos y maximizar los beneficios. Un país no necesita tratar de obtener información sobre todos los aspectos posibles de cada salvaguarda, sino que puede centrar sus esfuerzos en recabar la información más pertinente para los beneficios y riesgos prioritarios asociados a las acciones clave de REDD+ que compongan la estrategia o el plan de acción nacional. Por supuesto, estas acciones y prioridades pueden cambiar con el tiempo, y cabe esperar que las necesidades de información sobre las salvaguardas evolucionen a medida que se vayan implementando las distintas acciones de REDD+ en el marco de una implementación por fases de la estrategia o plan de acción nacional.

Con base en las necesidades de información identificadas, será preciso detectar y evaluar las fuentes de información existentes. Si es necesario, deberá recopilarse también nueva información que permita llenar las lagunas existentes con el fin de demostrar que se están abordando y respetando todas las salvaguardas recogidas en los Acuerdos de Cancún.

La estructura de la información dependerá de numerosos factores, entre los que cabe citar los siguientes:

- el alcance definido por el país en lo que respecta a la aplicación de las salvaguardas;
- la dimensión¹¹ de la intervención de REDD+ (nacional, sub-nacional o local);
- los objetivos específicos del sistema de información sobre salvaguardas y los distintos usuarios finales de la información; y
- la capacidad de las instituciones responsables de la implementación y los recursos de los que disponen estas.

11 La CMNUCC insta a establecer un sistema de información sobre salvaguardas a escala nacional; no obstante, la estrategia o plan de acción nacional puede ejecutarse a través de distintas modalidades o en dimensiones diversas, como por ejemplo una intervención normativa a nivel nacional; planificación nacional del uso de la tierra; registro de proyectos locales; una combinación de estas modalidades y otras; etc. La información destinada al sistema de información sobre salvaguardas puede generarse y estar disponible a escala sub-nacional; la agregación de la información obtenida en distintos niveles geográficos constituirá una consideración importante a la hora de determinar el contenido y la estructura de la información de dicho sistema.

Existen dos opciones básicas en cuanto a la forma de estructurar la información de un sistema de información sobre salvaguardas:

- I. una descripción narrativa del modo en que se han abordado y respetado los elementos clave de cada salvaguarda, a través de políticas, leyes y reglamentos y de su aplicación sobre el terreno. Es probable que esto dependa de la aclaración de las salvaguardas; o bien,
- I. una estructura jerárquica de principios, criterios y/o indicadores.

Aunque ninguna de las decisiones de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC obliga a ello, algunos países que trabajan en pos de la articulación de su sistema de información sobre salvaguardas han optado por estructurar la información de manera jerárquica, incluyendo uno o más de los componentes siguientes:

- **Principios (P)** – declaraciones generales sobre las aspiraciones y la intención, es decir, formulación de un objetivo. Varios países están inclinándose por adoptar (o adaptar y ampliar) las salvaguardas de Cancún como principios nacionales sobre las salvaguardas de REDD+.
- **Criterios (C)** – enunciados más concretos de contenido temático en los que se desarrollan los principios. En el marco de la aclaración de las salvaguardas de Cancún, en efecto, podrían establecerse conjuntos de criterios para cada salvaguarda.
- **Indicadores (I)** – información detallada que se utiliza para demostrar los cambios producidos a lo largo del tiempo. Siempre y en la medida en que resulte posible, la identificación de los indicadores debería basarse en las fuentes de información existentes. Podrá estudiarse el establecimiento de nuevos indicadores en los casos en que las fuentes disponibles no permitan satisfacer una necesidad específica de información, que sea importante para demostrar que se están respetando las salvaguardas. No obstante, resulta útil señalar en este punto que algunos países han optado por establecer una amplia cantidad de indicadores nuevos para sus respectivos sistemas de información sobre salvaguardas; sin embargo, existe una preocupación creciente acerca de la sostenibilidad de este planteamiento, debido a la falta de un mandato institucional que obligue a recoger información sobre esos indicadores así como de un presupuesto operativo para ello.

A la hora de tomar decisiones sobre qué se va a evaluar exactamente y cómo hacerlo (por ejemplo, cuántos indicadores utilizar o el alcance de las investigaciones sobre el terreno, en su caso), es importante tener en cuenta las limitaciones o necesidades en términos de capacidad y recursos, sin olvidar que es probable que el desarrollo de un sistema de información sobre salvaguardas constituya un proceso por etapas.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cómo podría estructurarse la información del sistema de información sobre salvaguardas de su país?

EVALUAR LAS FUENTES O SISTEMAS DE INFORMACIÓN EXISTENTES QUE SEAN PERTINENTES PARA LAS SALVAGUARDAS.

Con el fin de aprovechar al máximo los procesos existentes en un país y garantizar la sostenibilidad, los países deberían basarse en la medida de lo posible en los sistemas existentes para satisfacer sus necesidades en materia de información sobre salvaguardas. Los mandatos y las responsabilidades de las instituciones involucradas en la iniciativa de REDD+ en materia de presentación de informes, por ejemplo en virtud de convenciones internacionales, pueden ayudar a identificar sistemas y fuentes pertinentes para el sistema de información sobre salvaguardas. Como se ha mencionado anteriormente, la ejecución de una evaluación de las políticas, leyes y reglamentos relacionados con las salvaguardas puede ayudar a definir estos mandatos institucionales y responsabilidades.

Con el fin de aprovechar al máximo los procesos existentes en un país y garantizar la sostenibilidad, los países deberían basarse en la medida de lo posible en los sistemas existentes para satisfacer sus necesidades en materia de información sobre salvaguardas. Los mandatos y las responsabilidades de las instituciones involucradas en la iniciativa de REDD+ en materia de presentación de informes, por ejemplo en virtud de convenciones internacionales, pueden ayudar a identificar sistemas y fuentes pertinentes para el sistema de información sobre salvaguardas. Como se ha mencionado anteriormente, la ejecución de una evaluación de las políticas, leyes y reglamentos relacionados con las salvaguardas puede ayudar a definir estos mandatos institucionales y responsabilidades.

Entre los sistemas y fuentes de información que pueden realizar aportaciones pertinentes a un sistema de información sobre salvaguardas figuran, por ejemplo:

- los censos nacionales de población;
- los sistemas nacionales de vigilancia forestal;
- los sistemas que respaldan la implementación nacional de otras convenciones internacionales, como los centros y redes de información sobre la biodiversidad;
- los Estudios sobre la Medición de los Niveles de Vida;
- las normas relativas a la sostenibilidad de los productos básicos de la silvicultura y la agricultura (incluidos los informes de auditoría);
- la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales; los acuerdos de asociación voluntarios; los sistemas de garantía de la legalidad de la madera, etc.
- los mecanismos de atención y respuesta¹²;
- las bases de datos del catastro;
- las fuentes de información utilizadas para evaluar la gestión sostenible de los bosques; y
- los registros de proyectos locales, como la expansión de la gestión sostenible de los bosques a través de la certificación de unidades de gestión de los bosques destinados a la producción de madera.

A la hora de evaluar las fuentes y sistemas de información existentes, será necesario tener en cuenta dos aspectos cruciales:

¹² Los mecanismos de atención y respuesta pueden ser una fuente de información sobre salvaguardas particularmente eficaz en función de los costos, dado que pueden demostrar cómo se pueden afrontar y resolver los problemas, en lugar de tratar de presentar una evaluación exhaustiva y más costosa del modo en que se están abordando y respetando las salvaguardas.

- I. ¿Qué **funciones** deberá cumplir el sistema de información sobre salvaguardas para alcanzar los objetivos que persigue el país?
- II. ¿Qué **mecanismos institucionales** existen para garantizar que esas funciones puedan desarrollarse por completo?

A continuación se describe con mayor detalle cada uno de estos dos aspectos esenciales:

- I. ¿Qué **funciones** deberá cumplir el sistema de información sobre salvaguardas para alcanzar los objetivos que persigue el país? Un sistema de información sobre salvaguardas eficaz y operacional debería desempeñar una o más de las funciones clave que se indican a continuación, según decida el país: recolección, gestión, análisis, interpretación, aseguramiento de calidad y validación de la información, y difusión de esta. La evaluación de las políticas, leyes y reglamentos pertinentes para las salvaguardas pueden ayudar a determinar qué instituciones gubernamentales (y, quizá, también no gubernamentales) cuentan con el mandato y la capacidad requeridos para llevar a cabo las funciones que se desea que desempeñe el sistema de información sobre salvaguardas (y elaborar el resumen de la información sobre las salvaguardas). El papel de los agentes no estatales –la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales y el sector privado– a la hora de complementar los mandatos y las capacidades de las instituciones del Estado también puede ser un elemento que convenga tener en cuenta en el proceso de asignación de responsabilidades funcionales en el seno del sistema de información sobre salvaguardas.

De forma genérica, las principales funciones de un sistema de información sobre salvaguardas pueden incluir las siguientes:

- La recolección y gestión de información: esta función concierne primordialmente a la determinación de la información que deberá incluirse en el sistema, la procedencia de dicha información y la forma en que se recopilará. Incluye asimismo la identificación o selección de métodos para la recolección y gestión de la información, además de la evaluación de las ventajas e inconvenientes de modificar los sistemas existentes para incluir nueva información y nuevos métodos de recolección y gestión.
- El análisis y la interpretación de la información: esta función es particularmente importante en el caso de que se vayan a utilizar datos primarios o secundarios para alimentar el sistema de información sobre salvaguardas. Los distintos análisis e interpretaciones servirán para objetivos diversos del sistema, incluida la elaboración de un resumen de información para presentarlo a la CMNUCC, así como para otros productos de información del país destinados a distintos interesados a escala nacional, sub-nacional y local.
- Control y aseguramiento de la calidad de la información: dos funciones que también pueden considerarse como verificación de la información (en el punto de recogida, asegurando la exactitud de los datos) y su validación (análisis ex post, garantizando una interpretación precisa); se trata de funciones plenamente opcionales de un sistema

de información sobre salvaguardas¹³. Debiera tenerse en cuenta, no obstante, que la calidad del sistema de información sobre salvaguardas (y la fiabilidad de la información que contiene) puede mejorar significativamente con la inclusión de las funciones de control y/o garantía de calidad¹⁴; y

- La difusión y el uso de la información: una vez analizada e interpretada, la información debería comunicarse a (y podrá ser utilizada por) las distintas audiencias a las que vaya destinada –tanto internacionales (donantes, por ejemplo) como nacionales (comunidades locales, etc.)– de acuerdo con los objetivos del sistema de información sobre salvaguardas. La difusión de información puede implicar la exploración de soluciones tecnológicas (como portales web existentes o de nueva creación) que proporcionen acceso a la información a los diversos usuarios.

El papel de los actores no estatales – la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como el sector privado – a la hora de complementar los mandatos y las capacidades de las instituciones gubernamentales puede examinarse durante el proceso de asignación de responsabilidades funcionales en el seno del sistema de información sobre salvaguardas; por ejemplo, los propietarios de tierras forestales y agrícolas privadas, junto con los pueblos indígenas y las comunidades locales, podrían aportar o validar la información aportada sobre los resultados de la implementación de las medidas de REDD+; la verificación externa de las prácticas de acuerdo con las normas sobre la sostenibilidad de los productos básicos de la silvicultura y la agricultura podría proporcionar información sobre el respeto de las salvaguardas, etc.

- II. ¿Qué **mecanismos institucionales** existen para garantizar que esas funciones puedan desarrollarse por completo? El marco de políticas, leyes y reglamentos vigentes definirá los mandatos y las funciones de las instituciones públicas existentes que puedan realizar aportaciones al sistema de información sobre salvaguardas. Debería prestarse atención al funcionamiento de dichos mandatos y funciones en la práctica, con el fin de determinar qué capacidades institucionales (financieras, humanas o tecnológicas) podrían fortalecerse para mejorar el funcionamiento del sistema de información sobre salvaguardas. Esto revestirá una importancia particular cuando se trate de demostrar en qué medida se han respetado las salvaguardas, para lo cual puede ser necesario obtener en última instancia información sobre los resultados de la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos nacionales.

Los nuevos mecanismos institucionales, como los acuerdos para la puesta en común de información, podrían considerarse desde un punto de vista horizontal (entre los distintos ministerios así como entre departamentos), pero también vertical (tanto en sentido ascendente como descendente) entre las diversas jerarquías administrativas, con la finalidad de aportar información sub-nacional procedente de múltiples localidades a un único sistema nacional de información sobre salvaguardas. Por último, también debería tenerse en cuenta el papel de las instituciones no gubernamentales. Las normas sectoriales y las políticas de responsabilidad social empresarial, e incluso las normas consuetudinarias de los pueblos indígenas y comunidades locales, podrían contribuir a las funciones del sistema de información sobre salvaguardas y a las fuentes de información.

¹³ La CMNUCC no establece ningún requisito que obligue a verificar o validar la información sobre las salvaguardas.

¹⁴ Especialmente si se tiene en cuenta que estas funciones, en comparación con otras, se prestan a un mayores niveles de participación de la sociedad civil o de la comunidad local (lo que, a su vez, da lugar a una mayor confianza entre los interesados) en las operaciones del sistema de información sobre salvaguardas.

En los casos en que la evaluación de las fuentes o sistemas de información existentes haya puesto de relieve que no es posible satisfacer determinadas necesidades de información a partir de datos disponibles, puede que sea necesario buscar mecanismos adecuados para superar esas carencias. Esto puede conllevar el fomento de la capacidad de las instituciones pertinentes para aplicar las políticas, leyes y reglamentos, así como la ampliación, modificación o creación de mandatos y protocolos para la recogida y gestión de la información.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué sistemas y fuentes de información existentes pueden proporcionar información a su SIS sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas?

RESUMEN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS SALVAGUARDAS

La provisión de un resumen de información sobre el modo en que se abordan y respetan todas las salvaguardas recogidas en los Acuerdos de Cancún a lo largo de la implementación de REDD+ es uno de los tres requisitos clave sobre las salvaguardas que los países deben cumplir para acceder a la percepción de pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC. El resumen de la información sobre las salvaguardas deberá presentarse a la CMNUCC a través de comunicaciones nacionales (y, con carácter voluntario, también podrá presentarse directamente a través de la plataforma web de REDD+ de la CMNUCC), con la misma frecuencia que las comunicaciones nacionales y a partir del momento en que comiencen a implementarse medidas de REDD+ por primera vez (decisión 12, 17ª reunión de la Conferencia de las Partes).

Un resumen de la información sobre las salvaguardas puede adoptar la forma de una simple síntesis narrativa, un resumen de la información por indicador o un marco de principios, criterios e indicadores detallados. El proyecto de texto acordado durante el 42º período de sesiones del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (UNFCCC/SBSTA/2015), y que está a la espera de aprobación formal durante la 21ª reunión de la Conferencia de las Partes que se celebrará en París, ofrece orientaciones metodológicas adicionales con respecto al resumen de la información. La información sobre el modo en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas debería proporcionarse de manera que se garantice la transparencia, coherencia, exhaustividad y eficacia de dicha información. Los países deberían proporcionar información sobre qué actividad o actividades de REDD+ figuran incluidas en el resumen de información. Se les alienta vivamente a incluir los elementos siguientes, según proceda:

- a. información sobre las circunstancias nacionales pertinentes al abordaje y el respeto de las salvaguardas;
- b. una descripción de cada salvaguarda, de conformidad con las circunstancias nacionales;
- c. una descripción de los sistemas y procesos existentes que resulten pertinentes al abordaje y respeto de las salvaguardas, incluidos los sistemas de información a los que se refiere la decisión 12/CP.17, de conformidad con las circunstancias nacionales;
- d. información sobre cómo se ha abordado y respetado cada una de las salvaguardas, de conformidad con las circunstancias nacionales.

Se alienta a los países a que proporcionen cualquier otra información pertinente sobre las salvaguardas en el resumen de la información y a introducir mejoras en la información que vayan presentando a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta el enfoque por etapas.

Todo el trabajo de un país en lo que respecta a las salvaguardas, incluida, por ejemplo, la aclaración de las salvaguardas de Cancún en el contexto específico del país, la evaluación de las políticas, leyes y reglamentos y el sistema de información sobre salvaguardas, pueden realizar contribuciones al resumen de la información. Los países pueden querer proporcionar un resumen básico o con un mayor nivel de detalle sobre el modo en que están respetando y abordando las salvaguardas de Cancún, con el fin de asegurar a los inversores en las actividades de REDD+ y a los compradores de reducciones verificadas de las emisiones o de aumentos de la absorción que cualquier riesgo social o medioambiental relacionado con sus inversiones se ha mitigado o evitado, potenciando al mismo los beneficios. Los países de REDD+ deberían considerar la presentación de información sobre las salvaguardas como una oportunidad para mostrar las intervenciones que ya se estén ejecutando así como las previstas (en lugar de como un riesgo en el caso de que no se hayan abordado y respetado aún todas las salvaguardas de Cancún).

En síntesis, el resumen podría contener información sobre cuatro aspectos fundamentales:

- I. ¿Cómo ha “aclarado” el país las salvaguardas de Cancún en su propio contexto específico de medidas de REDD+ y los riesgos y beneficios sociales y medioambientales conexos de dichas medidas?
- II. ¿Cómo está abordando el país las salvaguardas (por ejemplo, a través de la identificación de políticas, leyes y reglamentos pertinentes para afrontar los beneficios y riesgos previstos de la implementación de las medidas de REDD+)?
- III. ¿Cómo está el país respetando las salvaguardas (por ejemplo, mediante la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos pertinentes y la documentación de los resultados asociados)?
- IV. Cualquier información complementaria sobre el proceso, como una exposición general del enfoque del país en lo que respecta a las salvaguardas o una descripción del proceso de diseño y desarrollo del SIS nacional.

HERRAMIENTAS DE LAS SALVAGUARDAS DEL PROGRAMA ONU-REDD

EL PROGRAMA ONU-REDD HA DESARROLLADO DOS HERRAMIENTAS QUE PUEDEN RESPALDAR EL DESARROLLO DE ENFOQUES DE PAÍS EN LO QUE RESPECTA A LAS SALVAGUARDAS:

HERRAMIENTA CAST (ENFOQUE DE PAÍS EN LO QUE RESPECTA A LAS SALVAGUARDAS)

CAST es una herramienta basada en Excel, flexible y orientada a los procesos, que ha sido diseñada para ayudar a los países a:

- elaborar una evaluación adecuadamente informada de sus enfoques en lo que respecta a las salvaguardas o un plan para el desarrollo y aplicación de dicho enfoque;
- identificar, priorizar y secuenciar las salvaguardas pertinentes de REDD+ y las actividades del sistema de información sobre salvaguardas;

- identificar las fuentes de información disponibles, y
- aclarar cómo se corresponden los procesos contemplados en las diversas iniciativas sobre salvaguardas.

La herramienta CAST puede utilizarse en cualquier fase de la planificación de las salvaguardas; está disponible en inglés, español y francés.

HERRAMIENTA DE BENEFICIOS Y RIESGOS (BERT)

La herramienta BeRT está diseñada para ayudar a los países a:

- identificar los beneficios y riesgos asociados a las acciones de REDD+, en el contexto de las salvaguardas de Cancún;
- determinar la forma en que las políticas, leyes y reglamentos existentes del país abordan ya los riesgos o potencian los beneficios identificados;
- identificar las deficiencias del marco de políticas, leyes y reglamentos que pueda ser necesario subsanar para abordar y respetar las salvaguardas de Cancún en la implementación de REDD+;
- utilizar la información sobre los beneficios y riesgos de determinadas medidas u opciones de REDD+ para aportar información de cara a decidir qué acciones incluir en la estrategia o plan de acción nacional de REDD+; y
- proporcionar contenidos para utilizarlos en el resumen de la información sobre el modo en que los países están abordando y respetando las salvaguardas a través de sus políticas, leyes y reglamentos existentes.

BeRT es una herramienta basada en Excel y está disponible en inglés, francés y español. Contiene tres módulos (véase el cuadro 8.5):

■ Cuadro 8.5 LOS TRES MÓDULOS DE LA HERRAMIENTA DE BENEFICIOS Y RIESGOS (BERT)

MÓDULO 1

Objetivo: documentar las medidas REDD+ que se prevé adoptar en el país (o, si esto todavía no está claro, las que podría ser factible llevar a cabo) y cómo encajan en las cinco medidas de REDD+ que enumera la CMNUCC.

Producto: cuadro de medidas de REDD+.

MÓDULO 2

Objetivo: identificar los beneficios y riesgos potenciales de las medidas de REDD+ documentados en el Módulo 1.

Producto: cuadro de beneficios y riesgos potenciales en el marco de cada una de las salvaguardas de Cancún, con una evaluación cualitativa de los efectos y de la probabilidad de los distintos beneficios y riesgos identificados.

MÓDULO 3

Objetivo: identificar las políticas, leyes y reglamentos existentes que abordan los beneficios y riesgos; detectar las deficiencias en términos de cobertura; y determinar si hay alguna política, ley o reglamento que entre en conflicto con las salvaguardas.

Producto: cuadro de políticas, leyes y reglamentos existentes que abordan las salvaguardas de Cancún, una evaluación del grado en que abordan los beneficios y riesgos identificados y una lista de las carencias que presentan las políticas, leyes y reglamentos.



ESTUDIO DE CASO REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

PROMOCIÓN DEL ENFOQUE DE PAÍS EN LO QUE RESPECTA A LAS SALVAGUARDAS

PROBLEMA

La República Democrática del Congo (RDC) se encuentra inmersa en el proceso de finalizar su enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas. A partir de 2011, se desarrolló un conjunto de proyectos de normas nacionales para REDD+ cuyo objetivo era aclarar el significado de las salvaguardas de Cancún en el contexto nacional a través de diversos estudios, intercambios Sur-Sur, consultas públicas y talleres. Se creó un comité nacional responsable de monitorear los riesgos y los beneficios conjuntos sociales y medioambientales de REDD+. Este comité está integrado por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, así como por socios técnicos y financieros.

ACCIÓN

En 2012 y 2013, la RDC llevó a cabo una evaluación medioambiental y social estratégica en el marco del cumplimiento de los requisitos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial, una de las principales entidades financiadoras de la preparación para REDD+ en el país junto con el Programa ONU-REDD.

El resultado de dicha evaluación fue una serie de marcos de gestión del riesgo que deberían garantizar que cualquier medida de REDD+ financiada a través del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) esté en consonancia con las normas nacionales y con los Procedimientos Operativos del Banco Mundial relativos a diversas cuestiones, según proceda, desde los derechos de los pueblos indígenas hasta la utilización de plaguicidas.

IMPACTO

Se ha programado una fase de verificación y validación conjuntas de las normas nacionales y de los marcos de evaluación medioambiental y social estratégica, que tendrá lugar en junio de 2015. Dicha verificación persigue dos objetivos fundamentales: fomentar la capacidad de un equipo nacional de expertos para monitorear la aplicación de las normas nacionales y de los requisitos de la evaluación medioambiental y social estratégica mediante la recogida de información sobre los indicadores pertinentes; y garantizar la viabilidad de aplicar las normas nacionales y los marcos de evaluación medioambiental y social estratégica a las medidas de REDD+, verificando que la información necesaria para la construcción de los indicadores se pueda recopilar efectivamente teniendo en cuenta los recursos y las capacidades disponibles sobre el terreno. Una vez concluida la verificación, se adoptará una decisión definitiva sobre el conjunto de indicadores que se utilizará, que deberán ser tanto exhaustivos como realistas.

El diseño del sistema de información sobre salvaguardas de la RDC se encuentra actualmente en fase de desarrollo. Dicho sistema aprovechará los sistemas existentes a nivel nacional, como el registro nacional de REDD+, y se basará en los indicadores mencionados anteriormente para recopilar la información nacional sobre el modo en que se están respetando las normas nacionales durante la implementación de los proyectos y actividades de REDD+.



EJERCICIO 15

¿Cuáles son los tres “requisitos fundamentales en relación con las salvaguardas” que los países deben cumplir para poder optar a recibir pagos basados en resultados?

- I.
- II.
- III.

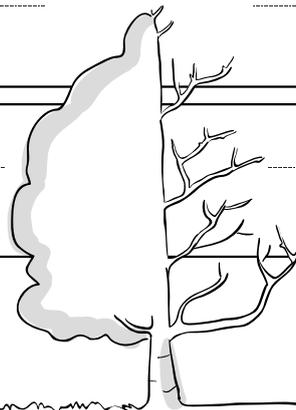


EJERCICIO 16

Escriba en el espacio proporcionado a continuación algunos ejemplos de beneficios y riesgos de las medidas de REDD+ que podrían adoptarse en el contexto específico de su país.

Política o medida de REDD+

Política o medida de REDD+



Beneficios potenciales

Riesgos potenciales



MENSAJES CLAVE

- Los países en desarrollo que tengan la intención de implementar estrategias o planes de acción nacionales de REDD+ al amparo de la CMNUCC deberán satisfacer tres requisitos fundamentales relacionados con las salvaguardas con el fin de poder optar por recibir pagos basados en resultados.
 - La puesta en práctica de las salvaguardas: los países deberían garantizar que las medidas de REDD+, con independencia de la fuente y el tipo de financiación empleados, se implementen de un modo compatible con las salvaguardas recogidas en los Acuerdos de Cancún.
 - Un sistema de información sobre salvaguardas (SIS): los países deberían desarrollar un sistema que les permita proporcionar información sobre el modo en que se abordan y respetan las salvaguardas acordadas en Cancún.
 - Un resumen de información: los países deberían proporcionar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) un resumen de información sobre el modo en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas de Cancún a lo largo de la implementación de las medidas de REDD+.
- Además de responder a los requisitos de la CMNUCC, un enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas ofrece a los países flexibilidad para considerar la posibilidad de fijar objetivos adicionales, como, por ejemplo, objetivos para otras políticas nacionales, así como los requisitos de las organizaciones encargadas de proporcionar pagos provisionales basados en resultados, como el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Estos enfoques pueden basarse ampliamente en las políticas, leyes y reglamentos vigentes, así como en las instituciones, fuentes y sistemas de información existentes para la recogida y/o notificación de la información.
- Existen dos áreas fundamentales en las que existe la posibilidad de obtener sinergias entre el trabajo realizado en materia de salvaguardas y otros pilares del Marco de Varsovia. Ya desde una fase temprana tanto de los procesos de la estrategia o plan de acción nacional como de las salvaguardas, una evaluación de los beneficios y riesgos medioambientales y sociales de las medidas propuestas en el marco de REDD+ puede servir para precisar el alcance de ambas áreas de trabajo y fortalecer la selección y el diseño de las opciones estratégicas que compongan la estrategia o el plan de acción nacional. Las políticas, leyes y reglamentos que se haya detectado que abordan las salvaguardas también pueden contribuir a la implementación global de REDD+; es decir, podrían constituir algunas de las políticas y medidas descritas en la estrategia nacional o el plan de acción. El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques puede aportar información pertinente a algunas de las salvaguardas recogidas en los Acuerdos de Cancún, por ejemplo en lo que concierne al cambio en la cubierta forestal resultante de las medidas de REDD+, incluso en el caso de la conversión de bosques naturales.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS

9

FINANCIAMIENTO DE REDD+

EN ESTE MÓDULO SE EXPONE TANTO EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES QUE HAN OPTADO POR IMPLEMENTAR REDD+; COMO LOS ELEMENTOS DETALLADOS QUE DEBE CONTENER UN PLAN DE FINANCIAMIENTO, INCLUYENDO LAS POTENCIALES FUENTES DE FINANCIACIÓN.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- REDD+ en el marco de la transición global de un país hacia una economía verde
- El financiamiento de REDD+ en el contexto de la CMNUCC
- Los aspectos económicos de la deforestación
- Las fuentes de financiamiento para REDD+, y las necesidades de financiación de esta
- Los pilares fundamentales de un plan de financiamiento en el marco el Programa ONU-REDD



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

UN PARADIGMA PARA UNA NUEVA ECONOMÍA

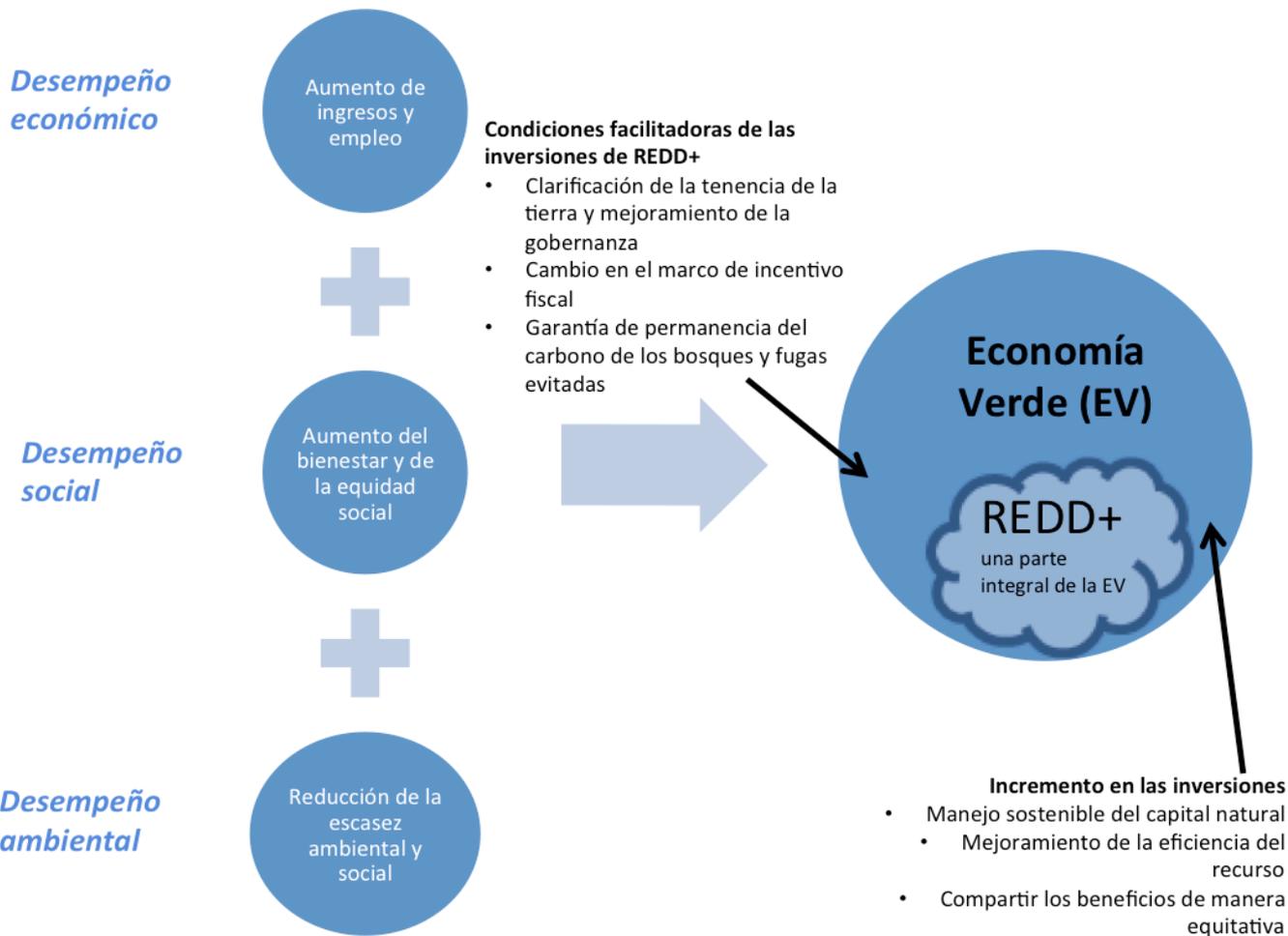
REDD+ es un concepto con el que se pretende compensar económicamente a los países en desarrollo por las reducciones o absorciones verificadas de sus emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a deforestación y degradación de bosques comparadas frente a un nivel de referencia de emisiones o con un nivel de referencia forestal que cumpla con las salvaguardas pertinentes. Sin embargo, para que pueda funcionar en la práctica, es importante integrar REDD+ con objetivos nacionales, particularmente en los planes generales que haya elaborado el país para realizar la transición a una economía con bajas emisiones, más equitativa y más eficiente en el uso de sus recursos.

REDD+ Y LA ECONOMÍA VERDE

El cambio climático y la degradación ambiental (calidad del aire, deforestación, etc.) están obligando a gobiernos, empresas y consumidores a cambiar sus modelos de toma de decisiones, buscando un equilibrio más adecuado entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. El crecimiento económico sin precedentes que se registró durante el siglo XX, basado en la extracción de recursos naturales, estaba desconectado de las emisiones de gases de efecto invernadero y de los efectos globales sobre los ecosistemas (por ejemplo la pérdida de biodiversidad). Para modificar lo anterior, se requiere un cambio de paradigma: una nueva economía mundial que se apoye en el uso eficiente de los recursos naturales.

Esta transición conlleva la adopción de una “economía verde”, concepto que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) define del siguiente modo: “una economía que da lugar a la mejora del bienestar humano y a la equidad social, al tiempo que reduce considerablemente los riesgos ambientales”, como muestra la figura 9.1. Para que el sector del uso de la tierra en su conjunto (incluidos los sectores forestal, agrícola y otros) contribuya a la transición hacia una economía verde, se necesita una inversión de capital considerable que estimule a las economías emergentes a reducir sus tasas de deforestación y degradación forestal y fomente una gestión sostenible de los bosques, así como la conservación e incremento de las reservas forestales de carbono (REDD+).

REDD+ es un elemento central de esta transición económica, y su enfoque de financiación basada en los resultados tiene la virtud de actuar como catalizador para los países en su transformación hacia una economía baja en carbono. No obstante, para que REDD+ se convierta en una propuesta atractiva para las economías emergentes, será preciso buscar un equilibrio entre la necesidad de reducir o eliminar las emisiones forestales de carbono, el apoyo a las comunidades que dependen de los bosques y la protección de la biodiversidad y otras necesidades económicas y sociales que también son importantes, como la seguridad alimentaria, la disponibilidad continuada de productos forestales no maderables (como el caucho, las frutas, los frutos secos, etc.) y la continuidad o aumento de la producción de los sectores agrícola y minero. Esta relación integral, en virtud de la cual REDD+ cataliza la transición económica a través del financiamiento basada en resultados, se refleja en la figura 9.2.



■ Figura 9.1 REDD+ CONLLEVA UN CAMBIO DE PARADIGMA ECONÓMICO
- Fuente: Programa ONU-REDD

¿Qué significa Economía Verde?		¿Cuál es el significado de REDD+?
Economía de bajos niveles de carbono (es decir separar el crecimiento económico de la emisión de gases de efecto invernadero)	REDD+ se entrelaza con la Economía Verde	Actividades REDD+: Reducción de la deforestación y la degradación de los bosques, así como conservación, manejo forestal sostenible y mejoramiento de las reservas de carbono forestal
Eficiencia del recurso (conservar, reusar, y reciclar en contraposición a la extracción)		Recompensar financieramente a los países en desarrollo por sus reducciones /eliminaciones de carbono forestal verificadas
Buena gobernanza incluyendo cumplimiento de la ley (p. ej. niveles bajos de corrupción)		Distribución equitativa de los beneficios de REDD+
Distribución equitativa de los beneficios		Múltiples beneficios: enfoque en el carbono forestal y otros servicios de los ecosistemas (múltiples beneficios)
Integración del valor ambiental en la toma de decisiones públicas/privadas (p. ej. mediante contabilización inclusiva de la riqueza)		Enfoque de las salvaguardas sociales y medioambientales (incluyendo biodiversidad)

■ Figura 9.2 LA RELACIÓN INTEGRAL ENTRE REDD+ Y UNA ECONOMÍA BAJA EN CARBONO
- Fuente: Programa ONU-REDD



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cree que el hecho de abordar los problemas ambientales y sociales es necesariamente perjudicial para la economía de un país? ¿Qué relación guarda esto con la economía verde?

Para recibir financiamiento/pagos basados en resultados, un país debe abordar los impulsores directos e indirectos de la deforestación e identificar las mejores estructuras de incentivos y las medidas óptimas que tendrá que adoptar a escala nacional (o sub-nacional) para combatir dichos impulsores. Por lo tanto, la perspectiva general del financiamiento de REDD+ incluye la comprensión y el abordaje de los impulsores económicos y financieros que contribuyen actualmente a la deforestación, así como la evaluación del efecto que ejercen las tasas de deforestación (y sus variaciones) en el producto interno bruto (PIB), de manera que se pueda desarrollar un estudio de viabilidad útil tanto para los gobiernos como para las empresas para realizar la transición hacia una economía verde. En la sección siguiente haremos un breve paréntesis para mostrar al lector las decisiones pertinentes sobre financiación de REDD+ que se han adoptado en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Después, en las siguientes secciones se examinarán con mayor profundidad los temas anteriormente expuestos.

EL FINANCIAMIENTO DE REDD+ EN EL CONTEXTO DE LA CMNUCC

Durante la 19ª reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Varsovia, las siete decisiones sobre aspectos de REDD+ adoptadas en esta y conocidas como el “Marco de Varsovia para REDD+” completaron los lineamientos para la preparación y futura implementación de REDD+. El Marco de Varsovia incluye una decisión sobre la mejora de la coordinación del apoyo prestado a la implementación de las actividades, incluidos los mecanismos institucionales (Decisión 10 CP.19). También se adoptó una primera decisión sobre los aspectos relacionados con el financiamiento para las medidas basadas en los resultados (Decisión 9 CP.19). La CMNUCC ha definido el proceso para que los resultados de las actividades REDD+ implementadas por los países en desarrollo puedan ser reconocidas para recibir pagos/financiamiento basados en resultados.

El texto de la CMNUCC hace referencia a las medidas basadas en resultados en varias ocasiones. Por ejemplo:

- Decisión 1/CP.16, párrafo 73: medidas basadas en resultados que deberían ser objeto de medición, reporte y verificación;
- Decisión 1/CP.16, párrafo 77: Pide al Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención que estudie opciones de financiamiento para la plena implementación de las medidas basadas en resultados [estas medidas requiere n estrategias nacionales de monitoreo];
- Decisión 2/CP.17, párrafo 64: para que las Partes que son países en desarrollo y que estén ejecutando las medidas basadas en resultados a que se alude en los párrafos 73 y 77 de la decisión 1/CP.16 obtengan y reciban financiación basada en resultados, esas medidas deberían medirse, reportarse y verificarse plenamente;
- Decisión 9/CP.19: el progreso de las Partes que son países en desarrollo hacia medidas

basadas en resultados se produce en el contexto del suministro de apoyo adecuado y previsible para todas las etapas de las medidas y actividades a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16, párrafos 70 y 73;

También se hace referencia en varias ocasiones a los pagos y el financiamiento basados en resultados, por ejemplo:

- Decisión 9/CP.19: Reafirma que el financiamiento basado en resultados proporcionado a las Partes que son países en desarrollo para la plena realización de las actividades mencionadas en la decisión 1/CP.16, párrafo 70, que sea nuevo, adicional y previsible podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo otras fuentes alternativas;
- Decisión 9/CP.19: Recuerda que, para que las Partes que son países en desarrollo y que estén ejecutando las medidas basadas en resultados a las cuales se alude en la decisión 1/CP.16, párrafo 73, obtengan y reciban financiamiento basado en resultados, esas medidas deberían medirse, reportarse y verificarse plenamente, de conformidad con las decisiones 13/CP.19 y 14/CP.19, y las Partes que son países en desarrollo deberán contar con todos los elementos mencionados en la decisión 1/CP.16, párrafo 71, de conformidad con las decisiones 12/CP.17 y 11/CP.19.

El financiamiento de REDD+ para los países puede referirse como los pagos o el financiamiento que recibe un país por el logro de reducciones o absorciones de emisiones forestales de carbono que hayan sido verificadas de conformidad con el proceso de la CMNUCC frente a un nivel de referencia de emisiones establecido utilizando las salvaguardas pertinentes. Es importante observar que, por lo general, el financiamiento se proporcionará cuando se logren resultados (ex post) y no cuando se implementen medidas (ex ante).

Para que REDD+ alcance resultados en términos de reducción de emisiones, es necesaria una combinación de políticas y medidas. Sin embargo, es importante percatarse de que, si bien el financiamiento basado en resultados se concederá cuando se consiga reducir realmente las emisiones, no todas las políticas y medidas consiguen reducir directamente las emisiones. Por ejemplo, el hecho de contar con una estructura adecuada de gobernanza y de establecer un fondo nacional u otro mecanismo institucional para REDD+ son políticas o medidas importantes que, de por sí, no dan lugar a una reducción de las emisiones (ni, por tanto, a la recepción de pagos). Se trata, más bien, de un factor favorecedor relevante. Puede encontrarse más información sobre las políticas y medidas en el **Módulo 7: Políticas y medidas**.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Se le ocurren otras políticas y medidas que no conduzcan directamente a una reducción de las emisiones?

LA DIFERENCIA ENTRE “FONDOS” Y “FINANCIAMIENTO”

Es importante distinguir entre dos conceptos: “fondos” y “financiamiento”.

FONDOS DE REDD+

Se habla de “fondos” cuando el dinero no se debe reembolsar y, por lo general, no produce una rentabilidad financiera. En este caso, la generación de dinero o, más exactamente, la generación del incentivo para invertir dinero para una determinada actividad ayudará a que una inversión sea viable desde el punto de vista comercial y/o competitiva con otras alternativas de inversión convencionales. Por ejemplo, si una entidad tuviera que establecer un precio mínimo para el carbono (por ejemplo, 3 dólares de los Estados Unidos por tCO₂-eq hasta las 200.000 toneladas), ello **incentivaría** a las empresas forestales y a sus inversionistas a modificar o ampliar su modelo de negocio hacia un modelo en el que el carbono forestal represente una de las fuentes de ingresos (no la única). Si la empresa consiguiera vender créditos de carbono forestal a potenciales compradores por un precio superior al definido como mínimo (por ejemplo, si vendiera créditos por 7 dólares de los Estados Unidos por tCO₂ para una determinada cantidad de carbono forestal), no se aplicaría el precio mínimo. Pero en caso contrario, vendería su carbono forestal a la entidad que le hubiera ofrecido el precio mínimo, garantizando una corriente de ingresos mínimos derivada del carbono forestal para su negocio de gestión forestal sostenible (y sus inversionistas). Por lo tanto, en este caso el precio mínimo establecido para el carbono podría considerarse como “financiamiento de REDD+”, puesto que crea un incentivo para realizar una inversión viable desde el punto de vista comercial. Sin embargo, debería considerarse como “fondos”, puesto que normalmente las cantidades que reciba la empresa dedicada a la gestión sostenible de los bosques no tendrán que ser reembolsadas.

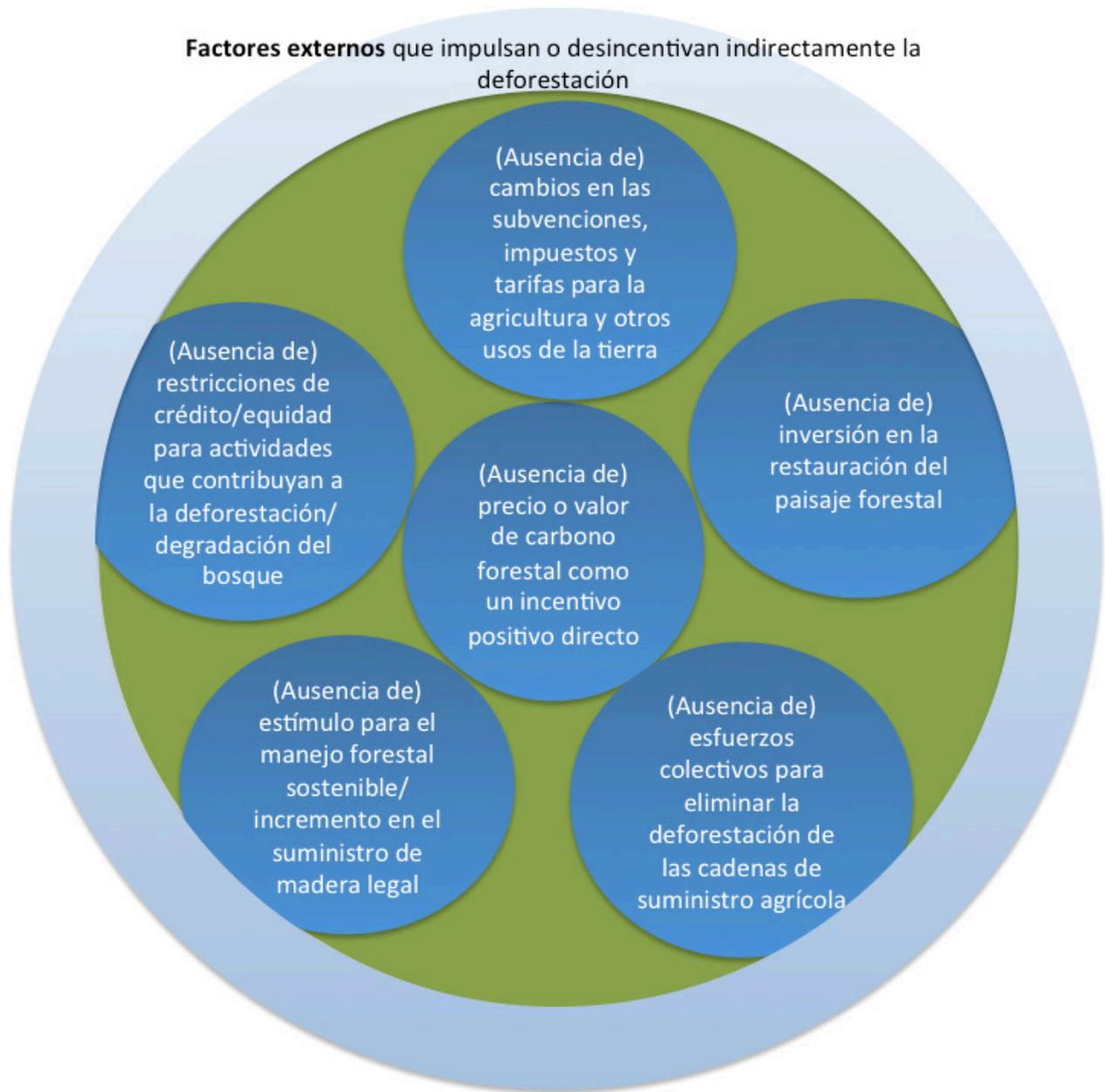
FINANCIAMIENTO DE REDD+

Por otra parte, el término “financiamiento” hace referencia al hecho de realizar una entrega inicial de dinero con el fin de realizar inversiones. Se trata, por lo tanto, de una aportación ex ante. Por lo general, esta financiación se reembolsa mediante las operaciones y los flujos de efectivo que se derivan de dicha inversión (ex post). Los dos tipos de financiación más importantes son la deuda (a menudo préstamos) y las inversiones en fondos propios. Por ejemplo, un banco que conceda un préstamo a una empresa de gestión forestal para la ampliación de su negocio con un componente de gestión sostenible de los bosques deberá reembolsar dicho préstamo junto con los intereses correspondientes. En este caso, el financiamiento para REDD+ es realmente financiamiento, puesto que el principal debe ser reembolsado a la entidad prestamista (un banco) con intereses.

EL FINANCIAMIENTO DE REDD+ EN EL CONTEXTO DE LOS IMPULSORES ECONÓMICOS DIRECTOS Y SUBYACENTES DE LA DEFORESTACIÓN

El objetivo principal del Programa ONU-REDD es apoyar a los países miembros a desarrollar todos los elementos de la preparación para REDD+ que les permitirán pasar a la fase de **implementación** y que, en última instancia, harán posible que los países en desarrollo reciban **financiación o pagos basados en resultados**. Para ello, es importante conocer en primer lugar los diversos incentivos y desincentivos económicos y financieros de carácter directo, indirecto y externo que pueden aumentar o reducir la presión sobre los bosques.

Puede encontrarse más información sobre el análisis de los impulsores de deforestación y degradación en el **Módulo 3: Impulsores de la deforestación y la degradación forestal**. Estas presiones pueden explicarse utilizando tres niveles de incentivos económicos y financieros para conservar, utilizar de forma sostenible o convertir los bosques para otros usos de la tierra, como muestra la figura 9.3.



■ Figura 9.3 INCENTIVOS FINANCIEROS PARA REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

NIVEL 1. OTORGAR UN PRECIO O VALOR EN EL CARBONO FORESTAL	NIVEL 2. ASPECTOS DIRECTOS O INDIRECTOS QUE INFLUYEN EN LA DEFORESTACIÓN O EL ESTADO DE LOS BOSQUES	NIVEL 3. INFLUENCIA DE FACTORES EXTERNOS
<p>El hecho de definir un valor para el carbono forestal y otros servicios ecosistémicos que prestan los bosques (por ejemplo, a través de un impuesto sobre las emisiones de carbono) puede incentivar a los propietarios de tierras (públicos y privados) a reducir la deforestación y la degradación forestal.</p>	<p>Los impulsores de la deforestación pueden abordarse a través de distintas políticas y medidas directas e indirectas, con el fin de generar pagos o financiación basados en los resultados de REDD+ (materializados en reducciones o absorción verificadas de las emisiones).</p>	<p>Precios de los productos agrícolas, tipos de cambio entre los países que comercian con productos que provocan deforestación, deuda soberana, etc.</p>

NIVEL 1: ESTABLECIMIENTO DE UN PRECIO O VALOR PARA LOS BOSQUES (INCLUYENDO EL CARBONO FORESTAL)

Una de las principales razones de la desaparición de los bosques (tropicales) es que el sistema económico no suele asignar un precio o un valor al carbono forestal ni a otros servicios ecosistémicos, como por ejemplo las funciones de regulación del agua que desempeñan los bosques.

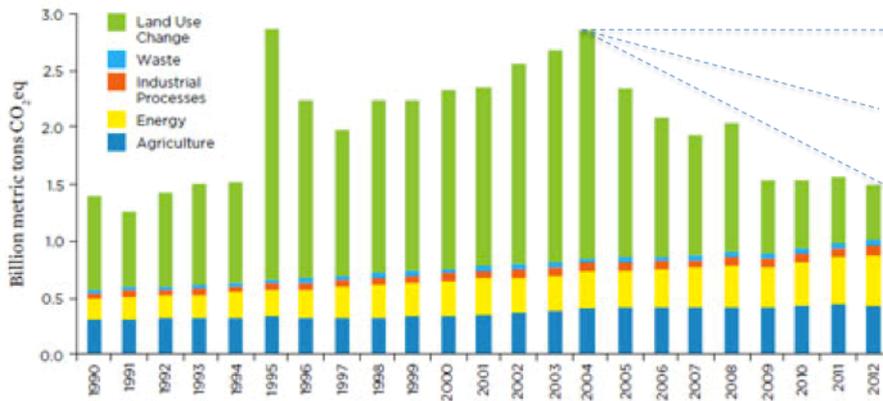


PARA LA REFLEXIÓN

Aparte de regular el agua, ¿qué otros servicios prestan los ecosistemas sin que se les asigne un valor económico?

NIVEL 2: CUESTIONES ECONÓMICAS QUE AUMENTAN O REDUCEN, DE FORMA DIRECTA O INDIRECTA, LA PRESIÓN QUE SUFREN LOS BOSQUES

El hecho de abordar los impulsores directos e indirectos de la deforestación puede ser tan eficaz como el establecimiento de precios. Brasil ha logrado reducir la deforestación de 27.000 km² en el año 2000 a 5.000 km² en el año 2011, evitando de ese modo una pérdida forestal total de 62.000 km² en dicho período. Esto significa que se ha evitado emitir alrededor de 2.300 millones de toneladas de CO₂ gracias al conjunto de políticas y medidas adoptadas (lo que equivale a las emisiones de 131 centrales eléctricas de carbón a lo largo de 5 años).



Acciones, políticas y medidas:
= 62,000 km² o 50 % de la Reducción total de deforestación

1. Plan de acción para la prevención y control de la deforestación
Cooperación federal, estatal, municipal
Mejor y más estricto monitoreo
Mejor colaboración de las agencias gubernamentales

2. Decretos presidenciales
Bases legales para hacer frente a la deforestación

3. Resoluciones del Banco Central
Restricciones de crédito rural a los finqueros; = US\$ 1,4 miles de millones no contratados
Deforestación prevenida de 2,7 km² (15%)

Caída de los precios agrícolas
= 62,000 km² o 50 % del total de reducción de la deforestación

■ Figura 9.4 UNA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS, UNIDA A UNAS CONDICIONES EXTERNAS FAVORABLES, HA PERMITIDO REDUCIR CONSIDERABLEMENTE LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA BRASILEÑA EN EL PERÍODO 2000–2011 - Fuente: Programa ONU-REDD.

Las subvenciones, impuestos, los aranceles a la importación y a la exportación, las restricciones del crédito o los fondos propios son herramientas económicas y financieras que pueden aumentar o reducir la presión a la conversión de los bosques, independientemente del modo en que estén estructuradas.

La figura 9.5 ilustra el ejemplo de las subvenciones a la agricultura en Indonesia y el Brasil. Los principales elementos que refleja el gráfico son los siguientes:

- I. Las subvenciones a la agricultura son varias veces superiores al financiamiento de REDD+, como muestran los ejemplos de Indonesia y Brasil.
- II. Los incentivos fiscales y normativos destinados a apoyar el desarrollo de la agricultura no se diseñaron teniendo en mente REDD+.
- III. Es fundamental contar con un entorno propicio para la implementación de REDD+, incluida la sostenibilidad de la cadena de valor y el compromiso de que la deforestación neta sea nula.

Es preciso llevar a cabo análisis adicionales para entender cómo contribuyen a la deforestación las diversas subvenciones que afectan a las cadenas de valor de la madera, el aceite de palma, la soja y otros productos básicos.



Figura 9.5 SUBVENCIONES A LA AGRICULTURA FRENTE A EL FINANCIAMIENTO DE REDD+ EN BRASIL E INDONESIA - Fuente: Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2014

NIVEL 3. FACTORES EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

Incluso en el caso de que se haya establecido un precio o un valor para el carbono forestal y de que los países hayan implementado políticas y medidas capaces de abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, es importante tener presente una serie de factores externos sobre los que resulta complicado influir, pero que pueden afectar a los bosques de forma significativa.

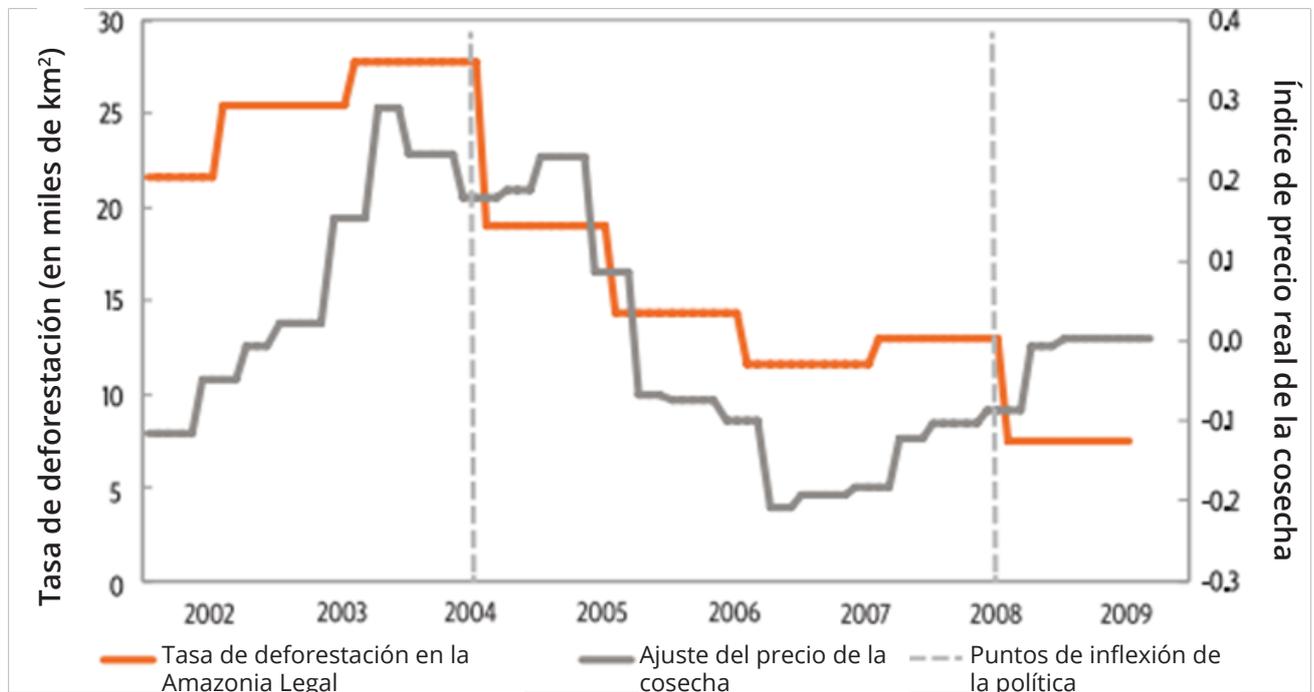
Cabe citar dos ejemplos contrapuestos:

- I. Cuando los precios de los productos agrícolas básicos (como la soja) caen, este hecho desincentiva a los agricultores de continuar invadiendo los bosques, puesto que la caída de los precios provoca una disminución de sus ingresos.
- II. De forma similar, si los precios del aceite de palma, la soja y otros cultivos aumentan, los agricultores y otros agentes tendrán incentivos para talar más bosques debido al potencial de generación de ingresos que ofrece dicho incremento de los precios (véase la figura 9.6).

Entre los factores externos figuran los tipos de cambio, la calificación crediticia de la deuda soberana, el precio de los productos básicos en los mercados internacionales y los precios de los combustibles fósiles. Estos factores, que son específicos a cada contexto, deben entenderse según la situación concreta de cada país.

Algunos factores externos pueden verse (o se ven) influidos (al menos en parte) por los gobiernos; así ocurre, por ejemplo, con los tipos de cambio, que pueden verse afectados por la política monetaria del banco central del país en cuestión. Si la moneda de un país productor de un determinado producto básico cae en relación con la moneda de un importante país consumidor de ese producto, las exportaciones pueden resultar relativamente baratas, lo que a su vez puede añadir presión para modificar el uso de los bosques. De igual modo, si la moneda de un país productor de un determinado producto básico se aprecia debido a un crecimiento económico general notable, ello puede reducir la presión sobre los bosques, puesto que los cultivos producidos se encarecen para los países consumidores.

Los precios de los cultivos presentan una correlación positiva con las tasas de deforestación en la Amazonia brasileña, lo que significa que unos precios más altos o más bajos se corresponden, respectivamente, con unas tasas de deforestación superiores o inferiores (véase la figura 9.6). Sin embargo, esta relación no es tan clara en lo que respecta a otras actividades agrícolas, como la ganadería.



■ Figura 9.6 TASAS DE DEFORESTACIÓN COMPARADAS CON LOS PRECIOS DEL TRIGO EN LA AMAZONIA LEGAL - Fuente: Assuncao et al., 2012¹



PARA LA REFLEXIÓN

Piense en una política o medida que podría utilizarse para abordar cada nivel de los impulsores económicos de la deforestación.

En esta sección se ha expuesto brevemente la influencia que pueden ejercer los factores económicos y financieros en la deforestación y la degradación forestal. En la sección siguiente se analiza cómo se pueden financiar las políticas y medidas de cara a la implementación de REDD+.

¹ <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>

VOLUMEN GLOBAL DE LA FINANCIACIÓN DE REDD+

En un informe elaborado por el Grupo Internacional para la Gestión Sostenible de los Recursos, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que se necesitarán aproximadamente 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos por año para sufragar los pagos basados en resultados hasta 2020 (PNUMA, 2014)².

Las promesas e inversiones agregadas efectuadas tanto por el sector público como por el sector privado hasta la fecha son significativas, puesto que ascienden a más de 9.800 millones de dólares de los Estados Unidos en el período comprendido entre 2006 y finales de 2014 (Norman y Nakhooda, 2015)³, pero, como puede apreciarse, esta cantidad está muy por debajo de la estimación del PNUMA de 30.000 millones de dólares por año. Noruega, Estados Unidos, Alemania, Japón y Reino Unido han aportado cerca del 75% del financiamiento total. Alrededor del 89% del financiamiento proviene de fuentes públicas, y el 11% restante del sector privado (incluidas fundaciones).

La figura 9.7 ofrece una descripción general del tipo de financiación proporcionada, desglosada en:

- I. Multilateral;
- II. Bilateral;
- III. Sector privado, y
- IV. Origen desconocido.

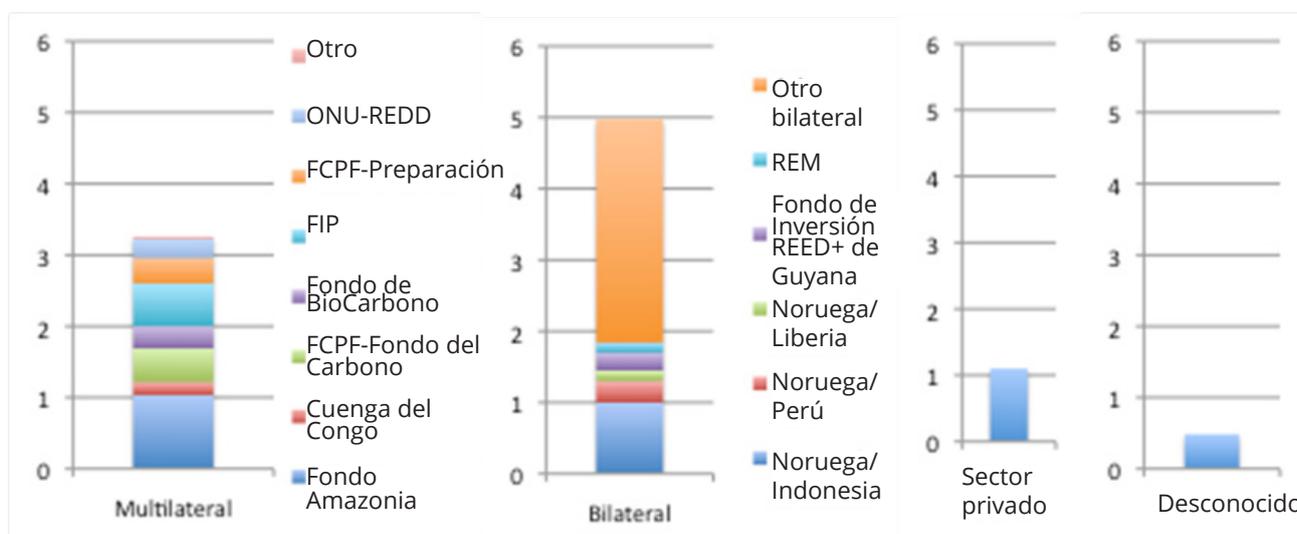


Figura 9.7 FINANCIACIÓN ACUMULADA DE REDD+ COMPROMETIDA POR LOS PAÍSES DONANTES ENTRE 2006 Y 2014 (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES EE.UU.) - Fuente: adaptado de Norman y Nakhooda (2015)

Brasil e Indonesia reciben conjuntamente un 35% del financiamiento asignado (el total de países receptores asciende a 80). Liberia y Tanzania son los países que reciben un mayor volumen de financiación para REDD+ en África, mientras que Perú y Guyana son los más destacados en este sentido en América Latina (después de Brasil).

² PNUMA, 2014. Construyendo capital natural.

³ <http://www.cgdev.org/publication/state-redd-finance-working-paper-378>



PARA LA REFLEXIÓN

¿Recibe su país financiación relacionada con REDD+?

Aparte del apoyo internacional a REDD+, las fuentes nacionales destinan cada vez mayores volúmenes de financiación a políticas y medidas asociadas a la preparación e implementación de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación. Según Streck y Parker (2012)⁴, cada año se asignan unos 10.000 millones de dólares de los Estados Unidos de financiación nacional; la mayor parte de esta suma es aportada por el gobierno de China. México y Ghana han asignado, respectivamente, 433 millones y 39 millones de dólares a nivel nacional, lo que representa un 43% y un 37% del financiamiento total del que disponen esos países para REDD+.

En términos de financiación nacional, REDD+ puede respaldar la implementación de las contribuciones previstas determinadas a escala nacional. El sector forestal es una pieza muy importante de esta contribución en Chile, por ejemplo, debido a su papel crucial en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) tanto a escala nacional como internacional. Por este motivo, el país, a través de su Ministerio de Agricultura y, concretamente, de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) ha decidido acelerar la implementación de programas forestales dirigidos a mitigar los GEI. Con este fin se ha elaborado además la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales.

DE LA PREPARACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN: CÓMO ESTRUCTURAR UN PLAN DE FINANCIACIÓN PARA REDD+

Un plan de financiación para REDD+ constituye un elemento clave para pasar de la fase de preparación a la de implementación. En esta sección se examina brevemente la relación que existe entre el financiamiento y la implementación, como muestra la figura 9.8, y se presentan las cuestiones del “por qué”, el “qué” y el “cómo” de la implementación de REDD+ a escala nacional. En este punto, los países deben tener en cuenta los siguientes elementos relevantes:

- las políticas y medidas a las que dará prioridad con base en el efecto que pretenda lograr mediante el abordaje de los impulsores directos y/o subyacentes de la deforestación para que REDD+ genere resultados;
- qué necesidades financieras plantea la implementación de esas políticas y medidas: puede que algunas políticas y medidas no requieran un aporte inicial de capital a través, por ejemplo, de la introducción de cambios en los instrumentos fiscales. Otras acciones sí requieren un capital inicial, por ejemplo el establecimiento de incentivos para que los pequeños agricultores eliminen y replanten cultivos (por ejemplo, palmeras oleaginosas), que ofrezcan un mayor rendimiento por hectárea. El Programa de Inversión en los Bosques⁵ (FIP por sus siglas en inglés), dotado con 785 millones de dólares procedentes de los 8.100 millones de dólares destinados a los Fondos de Inversión en Clima⁶ (CIF por sus siglas en inglés), constituye un ejemplo de mecanismo destinado a prestar apoyo financiero a los países que implementan acciones basadas en los resultados (fase 2);
- la posibilidad de obtener fondos iniciales (ex ante) de REDD+ para sufragar los costos e iniciar implementación de políticas y medidas que generarán resultados en términos de reducción de emisiones así como qué fuentes de financiación basada en resultados de

4 http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen120107.pdf

5 <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5>

6 <http://www-cif.climateinvestmentfunds.org/>

REDD+ están disponibles suponiendo que las políticas y medidas vayan a lograr el nivel previsto de reducción o absorción de carbono forestal, expresado en tCO₂;

- qué mecanismos institucionales, jurídicos y de otro tipo es necesario establecer para desbloquear el financiamiento de REDD+.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Recuerda los cuatro elementos de preparación que necesitan desarrollar los países para recibir pagos basados en resultados?

La figura 9.8 resume de forma gráfica estos elementos.

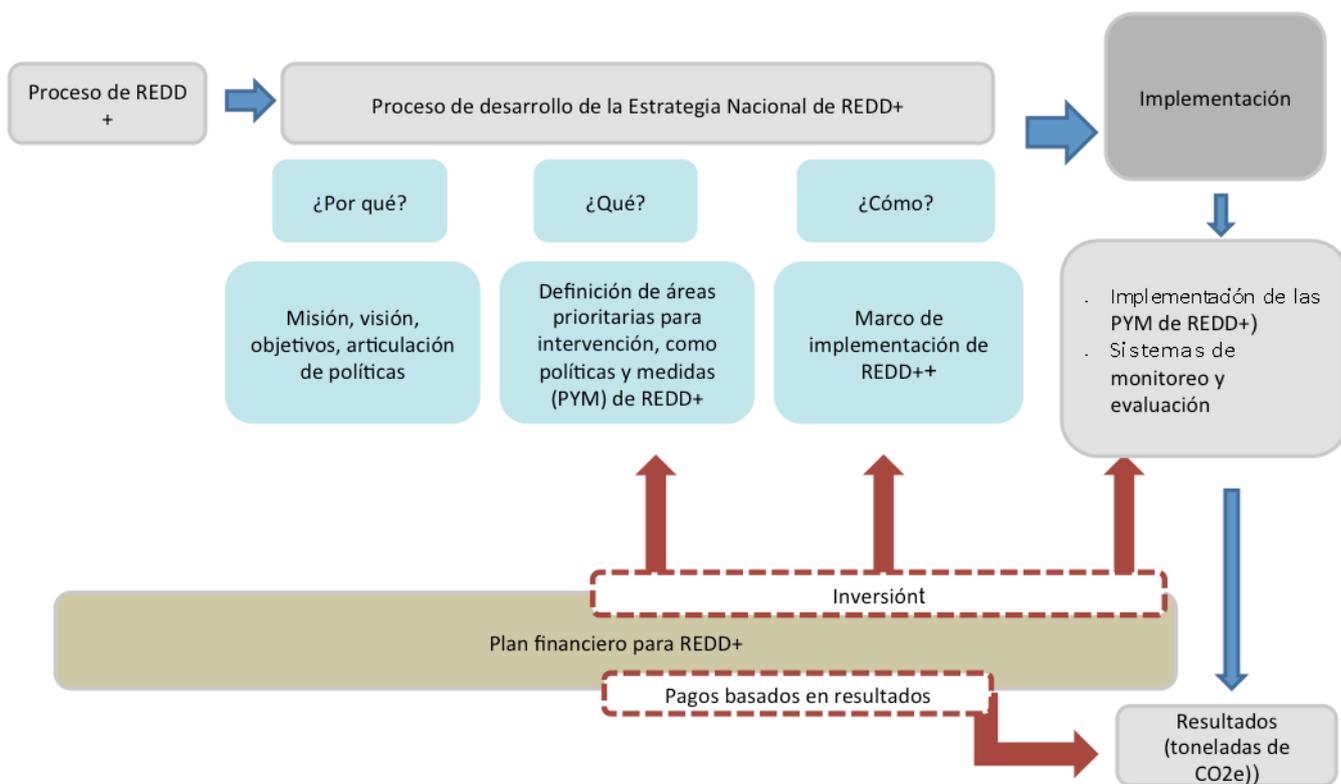
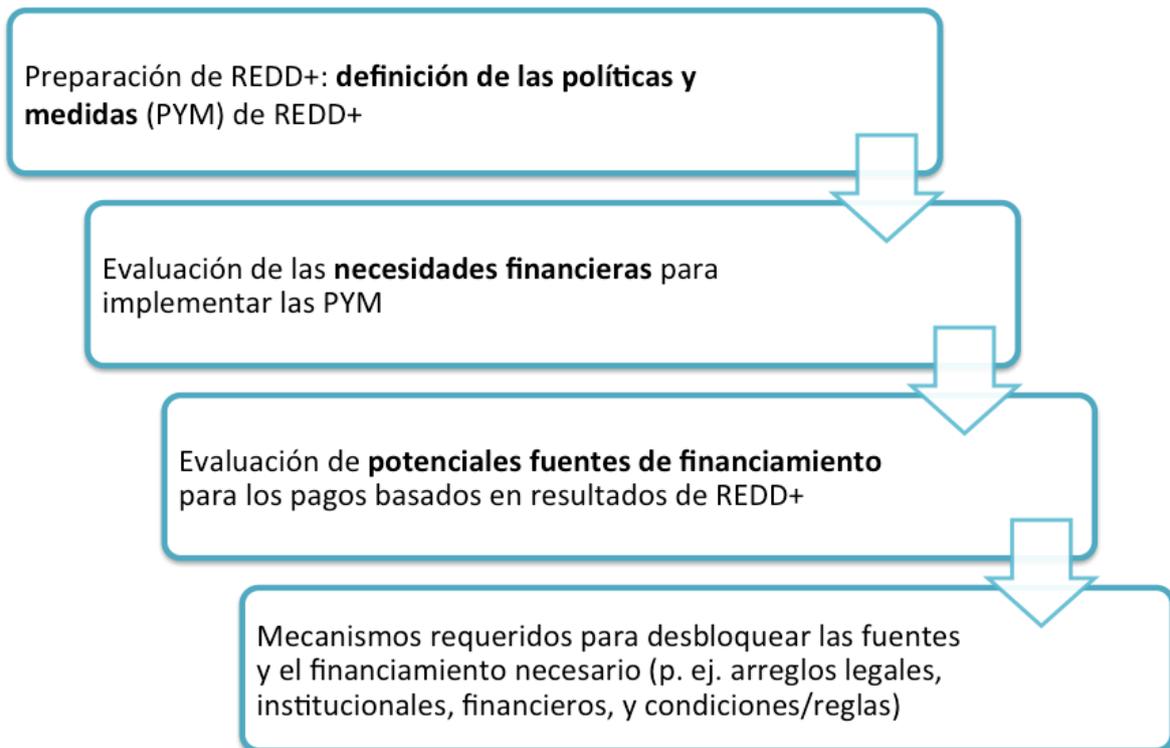


Figura 9.8 ETAPAS QUE ES PRECISO TENER PRESENTE AL PASAR DE LA FASE DE PREPARACIÓN A LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

- Fuente: Programa ONU-REDD

La figura 9.9 ilustra el proceso de conexión del financiamiento potencial necesario para implementar las políticas y medidas con las posibles fuentes de financiación, incluidos los mecanismos necesarios para liberar esos fondos. Por su parte, la figura 9.10 indica el "potencial de reducción" (qué cantidad de tCO₂ es probable que un país consiga reducir o eliminar con el nivel de incertidumbre dado) de las diferentes políticas y medidas, reflejado en el eje X, frente a los costos asociados a la implementación, en el eje Y.



■ Figura 9.9 CONECTAR LAS NECESIDADES FINANCIERAS DERIVADAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS CON LAS POTENCIALES FUENTES Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN - Fuente: Programa ONU-REDD

Los tipos de políticas y medidas que muestra la figura 9.10 tienen exclusivamente fines **ilustrativos**. El siguiente análisis se centra en el ejemplo de la lucha contra la deforestación ilegal como potencial política y medida que un país podría decidir aplicar. Desde la perspectiva del costo, esto puede conllevar la contratación de un mayor número de guardias forestales para reducir las posibilidades de que se produzca deforestación ilegal. Esto implicaría por sí mismo un costo para el gobierno. Sin embargo, el hecho de arrastrar el sector maderero a la legalidad también podría constituir una fuente de ingresos tributarios, lo que podría compensar (en parte) los costos derivados de la lucha contra la deforestación ilegal. Los costos (monetarios) y los beneficios (potencial de reducción) se pueden determinar igualmente para otras políticas y medidas, aunque sea en forma de estimación aproximada, para adoptar decisiones con conocimiento de causa sobre las políticas y medidas que deben implementarse. Por último, además de los costos y los beneficios asociados a la reducción de las emisiones, sería también muy útil tratar de maximizar los beneficios ambientales y sociales de los ecosistemas no relacionados con las emisiones (en términos del potencial de regulación del agua, etc.).



PARA LA REFLEXIÓN

De las políticas y medidas que aparecen reflejadas en la figura 9.10, ¿cuáles podrían implementarse o se están implementando en su país?



Figura 9.10 POTENCIAL DE REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES FORESTALES DE CARBONO DE DISTINTAS POLÍTICAS - Fuente: Programa ONU-REDD

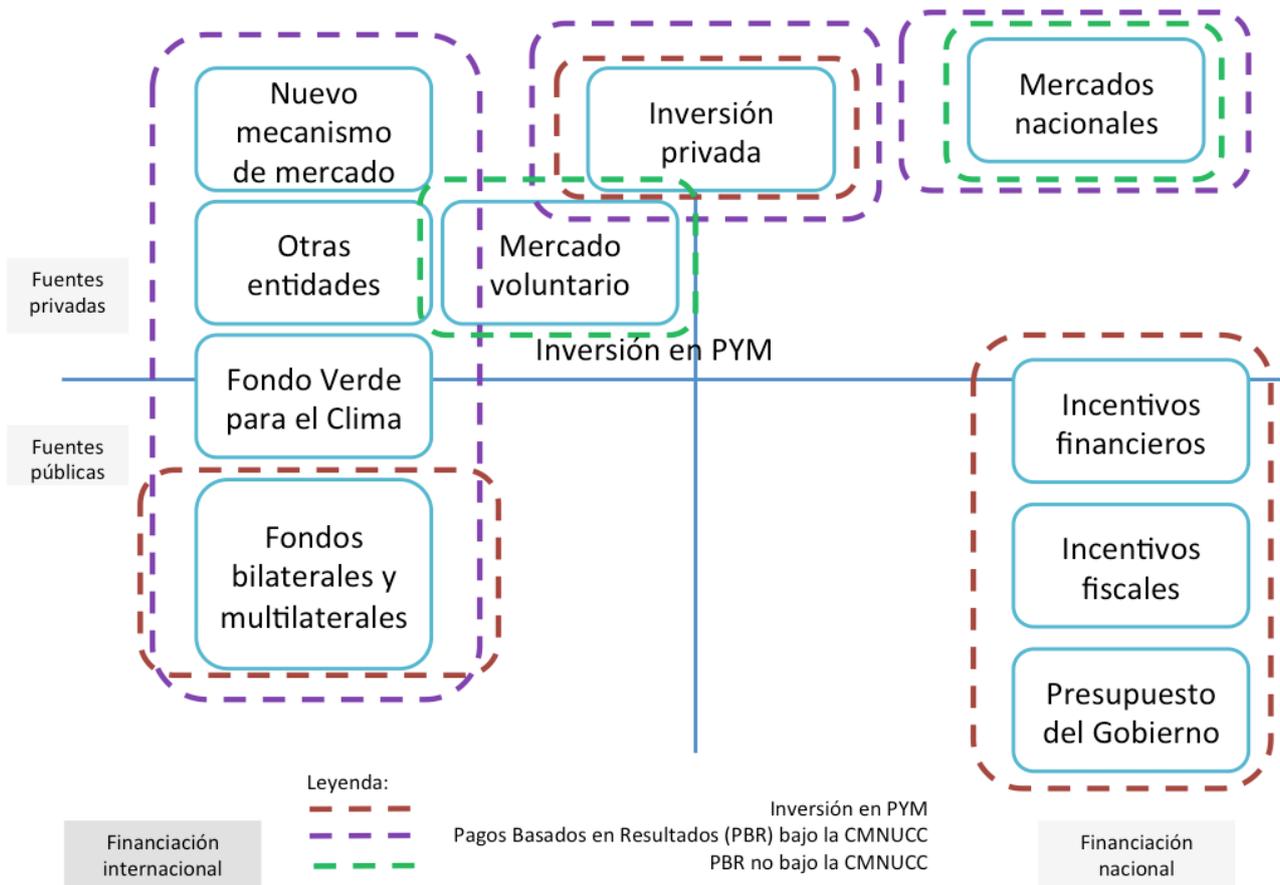
FUENTES DE FINANCIACIÓN DE REDD+ Y ARQUITECTURA PARA CANALIZAR LOS FONDOS

Como se ha indicado anteriormente, las fuentes de financiación públicas (bilaterales y multilaterales) son responsables de la mayor parte del financiamiento aportado para REDD+ hasta el momento. Se prevé que el Fondo Verde para el Clima será una fuente muy importante de financiación en la lucha contra el cambio climático en los años venideros, inclusive para REDD+. El 20 de noviembre de 2014, varios gobiernos se comprometieron a aportar 9.300 millones de dólares de los Estados Unidos a este fondo. El sector privado también podría ofrecer una fuente de financiación importante, dependiendo del marco de incentivos que establezcan los gobiernos para desbloquear el financiamiento privado mediante la creación de nuevos mecanismos de mercado. La figura 9.11 presenta una descripción general del panorama de financiación de REDD+.

El Fondo Verde para el Clima⁷ y el Programa REM (Red Early Movers) de REDD⁸ se explican en el recuadro 9.12 con objeto de proporcionar información adicional sobre estos mecanismos y su estructura, antes de analizar las medidas que los países pueden considerar adoptar al crear los mecanismos financieros necesarios para REDD+.

⁷ <http://www.gcfund.org/about/the-fund.html>

⁸ <http://theredddesk.org/markets-standards/germanys-redd-early-movers-programme>



■ Figura 9.11 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICAS Y PRIVADAS DE REDD+ PARA EFECTUAR INVERSIONES EN POLÍTICAS Y MEDIDAS DE CARA A LA RECEPCIÓN DE PAGOS POR RESULTADOS (AL AMPARO DE LA CMNUCC) - Fuente: Programa ONU-REDD

■ Recuadro 9.12 EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA Y EL PROGRAMA DE PIONEROS DE REDD

Este fondo se creó con el fin de recibir y canalizar recursos para proyectos, políticas y medidas de mitigación del cambio climático. Hasta el momento ha logrado movilizar alrededor de 10.000 millones de dólares. El uso de la tierra es una de las cuatro ventanas que se han creado como mecanismos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El marco lógico de los pagos y el financiamiento basado en resultados se apoya en el Marco de Varsovia de la CMNUCC. El Fondo Verde para el Clima es una entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC. Los países receptores pueden presentar sus propuestas de financiación a través de las autoridades nacionales designadas. Se concederá a estos países acceso directo a través de las entidades sub-nacionales, nacionales y regionales acreditadas y responsables de la implementación que propongan y establezcan, siempre y cuando dichas entidades satisfagan determinadas normas fiduciarias. Por el momento, las modalidades de acceso están pendientes de acuerdo.

También se puede acceder a los fondos del Fondo Verde para el Clima a través de entidades multilaterales responsables de la implementación de la iniciativa, como bancos

multilaterales de desarrollo acreditados (por ejemplo, el Banco Africano de Desarrollo u otros) y las agencias de las Naciones Unidas (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- o el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA-).

También se creará un mecanismo del sector privado que permita obtener financiación directa e indirecta del Fondo Verde para el Clima para actividades de estos actores. Las autoridades nacionales designadas, deben garantizar la armonización de los intereses del sector privado con las políticas climáticas nacionales.

PROGRAMA REDD+ EARLY MOVERS (REM POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

En Alemania, el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos puso en marcha el Programa REDD+ Early Movers (REM por sus siglas en inglés), cuya ejecución corresponde al banco de desarrollo KfW y a Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Este programa está diseñado como un piloto de pagos por resultados. Busca fortalecer los pagos basados en resultados que se otorgan por las reducciones demostradas de las emisiones asociadas al sector forestal. Proporciona financiación puente a aquellos países que ya hayan empezado la implementación de REDD+ a través de la adopción de políticas y medidas independientes encaminadas a generar reducción de emisiones y contribuir a mitigar el cambio climático.

Su objetivo es ayudar a superar las carencias de financiación, apoyando la adopción de medidas tempranas de REDD+ ejecutadas por los “países pioneros”. El programa respalda las iniciativas de reducción de las emisiones que se desarrollan a escala nacional, sub-nacional o de bioma. Uno de los criterios de admisibilidad es que el enfoque sub-nacional o de bioma esté integrado en las estrategias nacionales y alineado con las políticas de reducción de la deforestación y de las emisiones que esta conlleva.

Incluye tanto modalidades de pago para inversiones o aportación de capital inicial (ex ante) como pagos por resultados (ex post). Entre los países y entidades receptores de ayudas figuran los siguientes:

- Estado de Acre (Brasil) recibió un pago por la reducción verificada de sus emisiones en 2012. Durante los 4 años siguientes, Acre seguirá recibiendo ayudas por la reducción de 8 millones de toneladas de CO₂.
- Colombia y el Ecuador: firma de una carta de intenciones en el marco de la 20ª reunión de la Conferencia de las Partes, que se encuentra inmersa en el proceso de alcanzar un acuerdo.

A la hora de decidir la forma de identificar, obtener y gestionar fondos para REDD+, los países disponen de varias opciones. Pueden estudiar:

- I. si utilizarán los mecanismos existentes o crearán otros nuevos;
- II. en el caso de crear mecanismos nuevos, qué forma adoptarán;
- III. si los gobiernos pueden utilizar sistemas presupuestarios, extrapresupuestarios, instrumentos basados en el mercado o una combinación de todos ellos.

Estas opciones se analizan en las tres etapas que se describen a continuación:

ETAPA 1: ¿QUÉ NECESIDADES PRESENTA EL PAÍS?

- ¿Qué fuentes de financiación se espera movilizar?
- ¿Qué tipos de desembolsos se consideran (reembolsables o no, cuantía de los desembolsos)?
- ¿Quiénes serán los beneficiarios (comunidades, empresas, gobierno, ONGs, organismos de asistencia)?
- ¿Es necesario contar con la participación de intermediarios?
- ¿Qué tipo de proyectos o programas se apoyarán? (fomento de la capacidad, reforma de las políticas, inversiones en actividades productivas).

ETAPA 2: EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS EXISTENTES

- ¿Cómo garantizan las distintas modalidades la coordinación con las políticas nacionales?
- ¿Son transparentes las distintas modalidades?
- ¿De dónde provienen los fondos tanto para invertir en políticas y medidas como para pagos por resultados?
- Capacidad para efectuar desembolsos (a quién, por qué monto, qué tipo de pago, forma de canalizar los recursos)
- ¿Son eficientes los procedimientos empleados (complejidad, duración, eficacia en función de los costos)?
- ¿Son eficaces las distintas modalidades (destino de los fondos para fines específicos, prórrogas, presupuestos plurianuales, delimitación, despilfarro, adicionalidad, permanencia)?
- Co-beneficios.

ETAPA 3: EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS QUE SE PUEDEN CREAR

- La explicación de una deficiencia específica en las modalidades descritas.
- ¿Se puede adaptar la modalidad existente?
- ¿O debería crearse una estructura completamente nueva?
- ¿Qué consecuencias tendrá la decisión en uno u otro sentido en términos de costo y de tiempo?

■ Recuadro 9.13 PROVISIÓN DE INCENTIVOS PARA INVERSIONES DEL SECTOR PRIVADO

Hay varios elementos que son cruciales para que el capital privado se reoriente hacia actividades económicas que sean favorables al logro de resultados de REDD+:

Un marco reglamentario claro: el marco normativo de un país debe articular las funciones y responsabilidades de todos los agentes clave.

Incentivos económicos para reorientar el financiamiento, pasando inversiones que provocan unas elevadas emisiones de carbono o ejercen un elevado impacto sobre los bosques a un modelo alternativo que desvincule las actividades productivas de los incentivos económicos a provocar un impacto sobre los bosques; en ese sentido es probable que sea necesario establecer o crear exenciones fiscales, subvenciones o pagos por la reducción de emisiones o por servicios ambientales.

Plazos: se necesitan políticas coherentes que se desarrollen a lo largo de un período mayor para alentar a las empresas privadas a realizar inversiones favorables al cambio.



ESTUDIO DE CASO INDIA

LA FÓRMULA DE TRANSFERENCIAS FISCALES QUE APLICA INDIA PARA LAS ASIGNACIONES ESTATALES INCLUYE LA CUBIERTA FORESTAL

Kissinger, G., 2015. Fiscal incentives for agricultural commodity production: Options to forge compatibility with REDD+. UN-REDD Programme Policy Brief Issue #07

PROBLEMA

La superficie forestal de India alcanza los 69,7 millones de hectáreas. Los bosques del país están sometidos a fuertes presiones, derivadas fundamentalmente de las actividades extractivas y el pastoreo. Mientras India se prepara para REDD+ y estudia participar en el Programa ONU-REDD y en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) con el fin de aprovechar los recursos que ofrecen estos mecanismos para el fomento de la capacidad de cara a la implementación de dicha iniciativa, el país avanza con el fin de abordar directamente los incentivos perversos que afectan a los bosques a través de un rediseño de su sistema de transferencias intergubernamentales.

ACCIÓN

Tipos de incentivos fiscales y punto de la cadena de suministro en el que se aplicarán: El sistema de transferencias fiscales intergubernamentales de India es el mecanismo por el que el gobierno central distribuye a los estados que integran el país los ingresos netos obtenidos por vía impositiva. Dado que una parte muy importante de las tierras forestales se utiliza y gestiona a escala local, las políticas y decisiones fiscales que se adoptan en ese nivel son muy importantes. Así ocurre, por ejemplo, en Panchayats y en Gram Sabhas. Anteriormente, el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales del país no incluía un método para reconocer las repercusiones fiscales de las decisiones relacionadas con la gestión forestal y de los recursos naturales.

Motivo de la intervención: La 14ª Comisión de Finanzas de India reconoció los incentivos perversos que tenían los gobiernos estatales y locales para infravalorar los bosques y gestionarlos de forma inadecuada, y observó que algunos estados se mostraban preocupados por el descenso de los ingresos que generaban los bosques debido a la aplicación de la política forestal nacional.

Evaluación de las ventajas e inconvenientes: La Comisión recibió el encargo de estudiar la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la gestión de la ecología, el medio ambiente y el cambio climático en consonancia con el desarrollo económico sostenible. En su análisis, llegó a la conclusión siguiente:

La fórmula de transferencias fiscales intergubernamentales que aplica la India para las asignaciones estatales incluye la cubierta forestal

“Los bosques y las externalidades que emanan de ellos afectan tanto a la capacidad de generación de ingresos de los Estados como a sus necesidades en términos de gastos. Hemos observado que existe una necesidad de dar respuesta a las preocupaciones de la población que vive en zonas forestales y de garantizar que dicha población disfrute de un nivel deseable de servicios. Al mismo tiempo, es necesario compensar el descenso de los ingresos debido a las disposiciones de las políticas actuales. A nuestro juicio, los bosques, que constituyen un bien público global, no deberían verse como un obstáculo sino como un recurso natural que debe protegerse y fomentar su crecimiento con el fin de que puedan liberar todo su potencial. Esto incluye la necesidad de forestar los bosques degradados o aquellos con baja densidad vegetal. La conservación e incremento de la cubierta vegetal permitirían asimismo al país cumplir sus obligaciones internacionales en cuanto a la adopción de medidas relacionadas con el medio ambiente. Reconocemos que los estados deben tener la posibilidad de contribuir a este esfuerzo nacional, por lo que estamos diseñando un enfoque relativo a las transferencias acorde con ello”.

Medidas adoptadas para invertir o reformar los incentivos fiscales:

India adoptó medidas en dos frentes:

1. incrementó el volumen de ingresos asignado a los estados en un 10%, y
2. asignó un peso del 7,5% a la cubierta forestal en la fórmula de asignación de los ingresos a los estados.

A continuación se exponen los criterios y ponderaciones reflejados en la nueva fórmula de asignación:

La fórmula de transferencias fiscales intergubernamentales que aplica India para las asignaciones estatales incluye la cubierta forestal

Cuadro 1. Criterios y ponderaciones

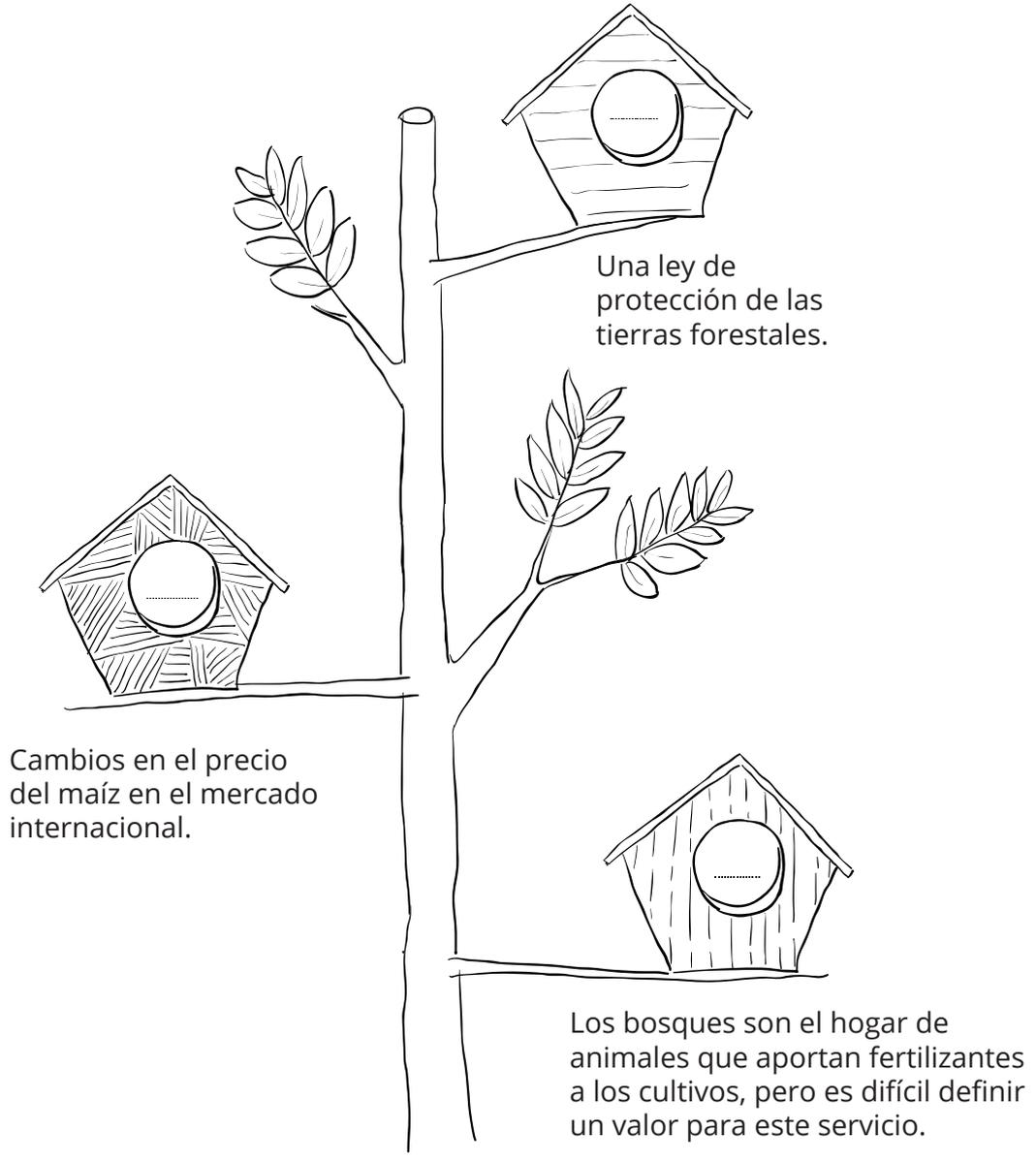
PESO DEL CRITERIO	%
Población	17,5
Cambio demográfico	10
Distancia al punto de generación de ingresos	50
Superficie	15
Cubierta forestal	7,5

IMPACTO

Se calcula que el peso porcentual asignado a la cubierta forestal aportará 6.000 millones de dólares anuales a los estados de India. Esto equivale, a grandes rasgos, a 120 dólares por hectárea y por año, y permite competir con las ganancias derivadas de la producción agrícola. De ese modo, proporciona un apoyo viable desde el punto de vista económico a los estados que traten de incrementar su producción agrícola sin que ello perjudique a los bosques.

 EJERCICIO 17

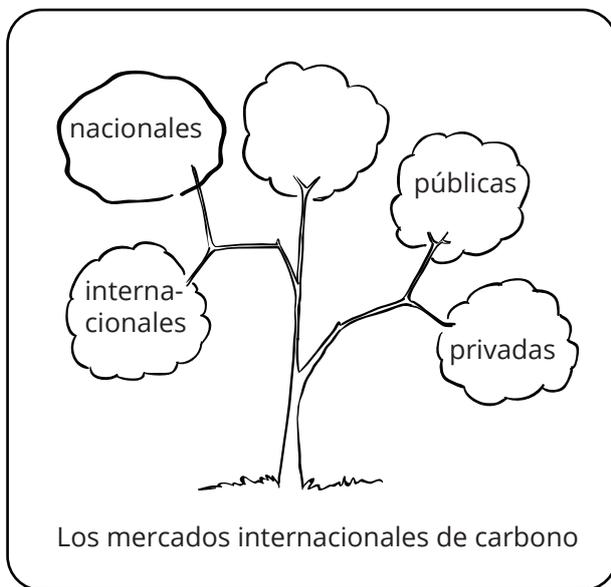
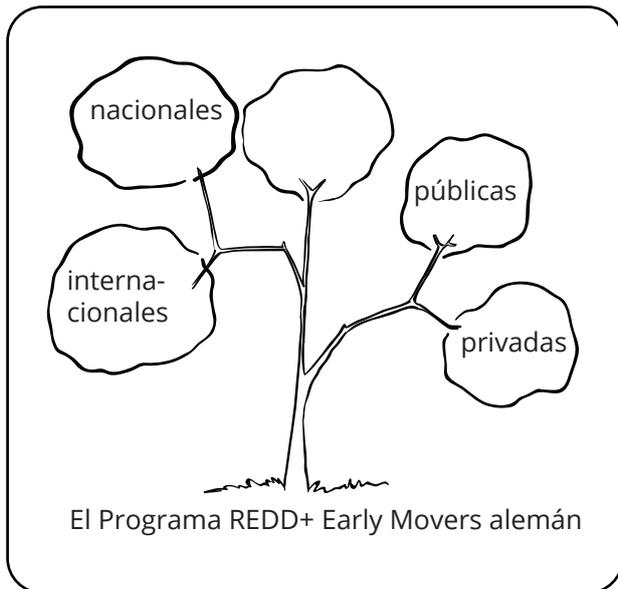
Decida si los factores económicos siguientes están relacionados con,
(1) el precio del carbono
(2) los impulsores directos o indirectos, o
(3) factores externos.





EJERCICIO 18

Defina si las fuentes de financiación que se enumeran son privadas o públicas, así como nacionales o internacionales.





MENSAJES CLAVE

- REDD+ es un mecanismo con el que se pretende compensar económicamente a los países en desarrollo por las reducciones o absorciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a deforestación y degradación de bosques comparadas con un nivel de referencia de emisiones o con un nivel de referencia forestal que cumpla con las salvaguardas pertinentes.
- REDD+ es un elemento central de esta transición económica, y su enfoque de financiación basada en resultados tiene la virtud de actuar como catalizador para los países en su camino hacia una economía con baja en carbono.
- La perspectiva general del financiamiento de esta iniciativa incluye también la comprensión y el abordaje de los impulsores económicos y financieros que contribuyen actualmente a procesos de deforestación, así como la evaluación del efecto que ejercen las tasas de deforestación (y sus variaciones) en el producto interno bruto (PIB) para desarrollar un estudio de viabilidad que sirva tanto a los gobiernos como a las empresas para realizar la transición hacia una economía verde.
- En el ámbito de REDD+, es importante distinguir entre dos conceptos: “fondos” y “financiamiento”.
- El objetivo principal del Programa ONU-REDD es apoyar a los países miembros a alcanzar todos los elementos de la preparación para REDD+ que les permitirán pasar a la fase de implementación y que, en última instancia, hagan posible que los países en desarrollo reciban financiamiento y/o pagos basados en resultados.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS

10

ENFOQUES PARA LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

EN ESE MÓDULO SE EXPLICAN LOS DIVERSOS ENFOQUES EN RELACIÓN CON LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS, TAMBIÉN DENOMINADOS “SISTEMA DE REPARTO DE BENEFICIOS”, COMO FORMA DE INCENTIVAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS POR PARTE DE LOS INTERESADOS.



EL MÓDULO INCLUYE SECCIONES SOBRE:

- Qué es un sistema de asignación de incentivo
- Qué principios clave deben seguirse al crear un sistema de asignación de incentivos
- cuestiones que debe abordar un sistema de asignación de incentivos.



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

¿QUÉ ES UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS?

Los sistemas de asignación de incentivos (SAI) son estructuras que puede utilizar un país para alentar a las partes directamente interesadas a adoptar comportamientos acordes con los objetivos nacionales en lo que respecta a la iniciativa REDD+. También se conocen con los nombres de “sistemas de reparto de beneficios” o “sistemas de distribución de beneficios”. El término SAI puede ser el más apropiado para evitar la posible confusión con el concepto de “beneficios múltiples”, una cuestión muy diferente, y para reducir el riesgo de suponer que se propone un enfoque basado en proyectos. Además, el término “beneficios” implica una recompensa por las medidas ya adoptadas; sin embargo, un planteamiento alternativo consiste en proporcionar inversiones de cara a la adopción de medidas en el futuro. El término “incentivos” capta ambas acepciones.

INCENTIVOS

En el caso de la iniciativa REDD+, los incentivos son políticas y medidas diseñadas para alentar a las partes directamente interesadas a adoptar medidas concretas. Existen distintos tipos de incentivos:

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

Los incentivos pueden considerarse como inversiones destinadas a lograr reducciones de las emisiones, o bien adoptar la forma de una redistribución de la financiación basada en los resultados obtenida mediante las reducciones de emisiones logradas.

LOS SISTEMAS DE ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS EN EL MARCO DE LA CMNUCC

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

se trata de la decisión 1/CP.16, que, en el párrafo 2, letra e) de su apéndice I dispone lo siguiente:

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

Obsérvese que esto no implica que deba utilizarse la financiación basada en los resultados para proporcionar incentivos a las partes directamente interesadas. No obstante, la mayoría de los países parecen haber decidido que este enfoque resulta lógico, y se registra una elevada demanda de orientaciones en relación con los sistemas de asignación de incentivos.



PARA LA REFLEXIÓN

Aparte de los monetarios, ¿qué otros incentivos cree que serían más eficaces a la hora de tratar de alentar a las comunidades locales a que adopten conductas acordes con los objetivos de la iniciativa REDD+?

No es necesario que todas las políticas y medidas ofrezcan incentivos a las partes directamente interesadas. De hecho, algunas de ellas pueden resultar eficaces a través de la eliminación de “incentivos perversos” o subvenciones directas que fomentan la destrucción de los bosques. Este tema se trata en el **Módulo 9: Financiación de la iniciativa REDD+**.

Pese a la falta de orientaciones de la Conferencia de las Partes, es improbable que un SAI que no sea transparente o que asigne incentivos a agentes que no estén directamente involucrados en la reducción de las emisiones convenga al Fondo Verde para el Clima o a los donantes de que se están “abordando y respetando” las salvaguardias recogidas en los Acuerdos de Cancún. Puede encontrarse más información sobre las salvaguardias en el **Módulo 8: Salvaguardias**.

CARACTERÍSTICAS DE UN SAI PARA REDD+

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

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

En las secciones que siguen se exponen distintos métodos para garantizar que el SAI cumpla las tres características anteriormente descritas. A modo de contribución para los países que aborden y respeten las salvaguardias de Cancún, el SAI para REDD+ debería además:

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

EFICACIA

Los incentivos deberían ponerse a disposición de los interesados en el momento óptimo, por un importe óptimo y de la forma óptima para promover eficazmente las medidas deseadas y garantizar la sostenibilidad de los resultados, o bien para mantener las medidas deseadas. El momento, el importe y la forma que adoptarán estos incentivos

deben definirse con claridad y ser comprendidos tanto por los destinatarios como por los proveedores de los incentivos, y estar sujetos a (negociación y) acuerdo entre las partes. Este proceso de consulta y negociación es similar al requerido para el consentimiento previo, libre e informado que se detalla en el **Módulo 11: Concienciación de la población e implicación de las partes directamente interesadas**.

MOMENTO ÓPTIMO

Algunos incentivos se pueden proporcionar antes de que se obtengan resultados, a modo de inversión y como muestra de buena voluntad; otros pueden considerarse recompensas por el éxito de las medidas adoptadas. Dado que la financiación basada en los resultados solo llega una vez que se ha verificado el logro de resultados, es necesaria una determinada inversión inicial. Posteriormente, esta puede reembolsarse a través de la financiación basada en los resultados. Algunos acuerdos bilaterales, como el Programa de Pioneros de REDD+ alemán, también establecen pagos por los resultados obtenidos en el pasado.

IMPORTE ÓPTIMO

Los incentivos también deben ser adecuados para estimular a mantener o adoptar las medidas deseadas. Puede resultar útil analizar los costos de oportunidad, pero la definición del monto del incentivo no debería verse como un simple ejercicio aritmético. Los incentivos en especie son complementarios a los financieros. Por último, algunos incentivos pueden resultar adecuados pese a no ser de naturaleza financiera; por ejemplo, la mejora del acceso a los servicios de extensión o la mejora de la seguridad de la tenencia de la tierra.

FORMA ÓPTIMA

La forma de los incentivos también debe ser definida claramente y entendida por los destinatarios de los incentivos y por quienes los proporcionen. Además, deberán estar sujetos a (negociación y) acuerdo entre las partes. Las partes directamente interesadas tendrán sus propias preferencias, de modo que, en el caso de que el incentivo se proporcione de una forma que no se ajuste a ellas, su eficacia se verá perjudicada. En Viet Nam, por ejemplo, un estudio realizado entre las partes directamente interesadas de la provincia de Lam Dong reveló que existía una preferencia hacia incentivos no financieros¹; por lo tanto, es fundamental proporcionar una combinación de incentivos monetarios y en especie.

EFICIENCIA

En un programa nacional de REDD+, hay determinados elementos operacionales, como los sistemas nacionales de vigilancia forestal (que se tratan en el **Módulo 5: Sistemas nacionales de vigilancia forestal**) y los Sistemas de Información sobre Salvaguardias o SIS (véase el **Módulo 8: Salvaguardias**) que conllevan costos recurrentes. Puede que esos costos, de naturaleza esencialmente "fija" puesto que son independientes del volumen de reducción de emisiones conseguido, deban financiarse a través de la financiación basada en los resultados. Esto limitará el monto de este tipo de financiación disponible para ser utilizada en la provisión de incentivos. Por lo tanto, un sistema de asignación de incentivos debe ser eficiente desde el punto de vista financiero. La eficiencia financiera

¹ REDD+ compensation packages in Lam Dong Province, Vietnam Assessing the preferences of forest communities <http://pubs.iied.org/pdfs/G03699.pdf>

puede promoverse recurriendo a instituciones financieras como entidades proveedoras de servicios. A modo de ejemplo, el Fondo Amazónico utiliza el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) para administrar el sistema de incentivos.

Los costos de administración se pueden reducir evitando que los fondos deban pasar por varias instituciones hasta llegar a su destino final (una “cascada” de fondos que, procedente del Estado, pase por el nivel estatal o provincial para terminar en el nivel local o de distrito, por ejemplo). Además, este tipo de cascadas también elevan el riesgo de corrupción. El sistema también ha de ser eficiente desde el punto de vista institucional, sobre todo en lo que se refiere a las conexiones entre la presentación de informes, la adopción de decisiones y la ejecución de estas. Si un informe indica que se ha alcanzado un determinado hito que activa la entrega de un incentivo, las partes interesadas afectadas deben recibir ese incentivo con prontitud con el fin de mantengan su participación y su compromiso.

EQUIDAD

La equidad puede definirse de diversas maneras:

- con base en los “derechos” (pero ¿derechos a qué?);
- con base en los costos derivados de la implementación de las políticas y medidas;
- con base en los resultados obtenidos (que, sin embargo, resultan difíciles y costosos de medir a un nivel pertinente para la asignación de incentivos).

Dado que las mujeres y los hombres utilizan los bosques y participan en diversos tipos de actividades económicas, resulta crucial tener en cuenta los aspectos de género al definir y repartir los beneficios de la iniciativa REDD+. No obstante, las mujeres pueden estar en situación de desventaja o marginadas en los procesos tradicionales o formales, en particular por lo que respecta a la tenencia de la tierra. Esto puede privarlas de la igualdad de acceso a la información y a los procesos jurídicos, o impedir que participen en los procesos de adopción de decisiones que afecten a los mecanismos y estructuras de reparto de los beneficios. Las mujeres también pueden quedar excluidas de los beneficios de la iniciativa REDD+ debido a la debilidad de sus derechos sobre las tierras y los árboles, o por el simple hecho de no disponer de una cuenta bancaria.

A continuación se enuncia una serie de preguntas que puede contribuir a orientar este trabajo:

- ¿Es equitativo el sistema de tenencia de la tierra y uso de los recursos desde el punto de vista del género?
- ¿Se puede decir que las transferencias financieras destinadas a las comunidades y las que se producen en el seno de esas son transparentes?
- ¿Existe una ley nacional sólida en materia de género y evaluaciones de impacto ambiental o social?
- ¿Existe un sistema justo y accesible para la resolución de controversias y conflictos?



PARA LA REFLEXIÓN

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

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

DISEÑO DE UN SAI

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

CUESTIÓN 1: ¿QUIÉN TIENE DERECHO A RECIBIR INCENTIVOS?

Para responder a esta pregunta es necesario abordar adecuadamente la cuestión de la equidad entre quienes incurrirán en costos, las partes que poseen derechos sobre los bosques y quienes logran resultados. Si el criterio para recibir incentivos se basa en el derecho, es importante entender que la CMNUCC no exige definir el concepto de derechos de emisión de carbono, puesto que los informes referentes a la reducción de las emisiones es responsabilidad del país, que debe presentarlos a nivel nacional.

En Viet Nam hay 7 categorías de “propietarios” de bosques. Se considera que todas ellas tienen derecho a recibir incentivos, salvo las Fuerzas Armadas.

CUESTIÓN 2: ¿SOBRE QUÉ BASE DEBERÍAN ADOPTARSE LAS DECISIONES REFERENTES A LA ASIGNACIÓN DE LOS INCENTIVOS?

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

CUESTIÓN 3: ¿CÓMO SE RECOPIRARÁN, ANALIZARÁN Y PONDRÁN EN COMÚN LOS DATOS UTILIZADOS PARA LA TOMA DE DECISIONES (YA ESTÉN BASADOS EN RECURSOS O EN PRODUCTOS)?

Para fomentar la eficiencia, los costos de las labores de recogida de datos, análisis y difusión de resultados deben permanecer en niveles bajos. Debería estudiarse la posibilidad de optar por compartir las responsabilidades de recogida de datos. En algunas modalidades de recopilación de datos, lo más eficiente puede ser recurrir a informes propios con controles

puntuales. A modo de ejemplo, las comunidades pueden notificar en su propio seno las superficies de terreno no urbanizado plantado o el número de horas-persona destinadas a patrullar los bosques, pero la autoridad forestal puede ser responsable de verificar la exactitud de los datos notificados.

CUESTIÓN 4: ¿QUIÉN TOMARÁ LAS DECISIONES, BASÁNDOSE EN LOS DATOS RECABADOS Y ANALIZADOS?

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

CUESTIÓN 5: ¿CÓMO SE DECIDIRÁ EL TIPO DE INCENTIVO (MONETARIO; DIVERSOS TIPOS DE INCENTIVOS NO MONETARIOS)?

Para promover la eficacia, las partes directamente interesadas deberían poder indicar su preferencia con respecto al tipo de incentivo. Esto asegurará que respondan más positivamente a los incentivos que se ajusten a sus deseos. El tipo de incentivo debería ser coherente entre partes directamente interesadas que presenten características similares. Puede ser necesario elaborar un registro con el fin de consignar los incentivos que se proporcionen (y se cumplan las condiciones para su concesión). Este registro debería estar disponible para su inspección y verificación, al menos por parte de los propios interesados.

CUESTIÓN 6: ¿CÓMO SE ENTREGARÁN LOS INCENTIVOS?

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

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



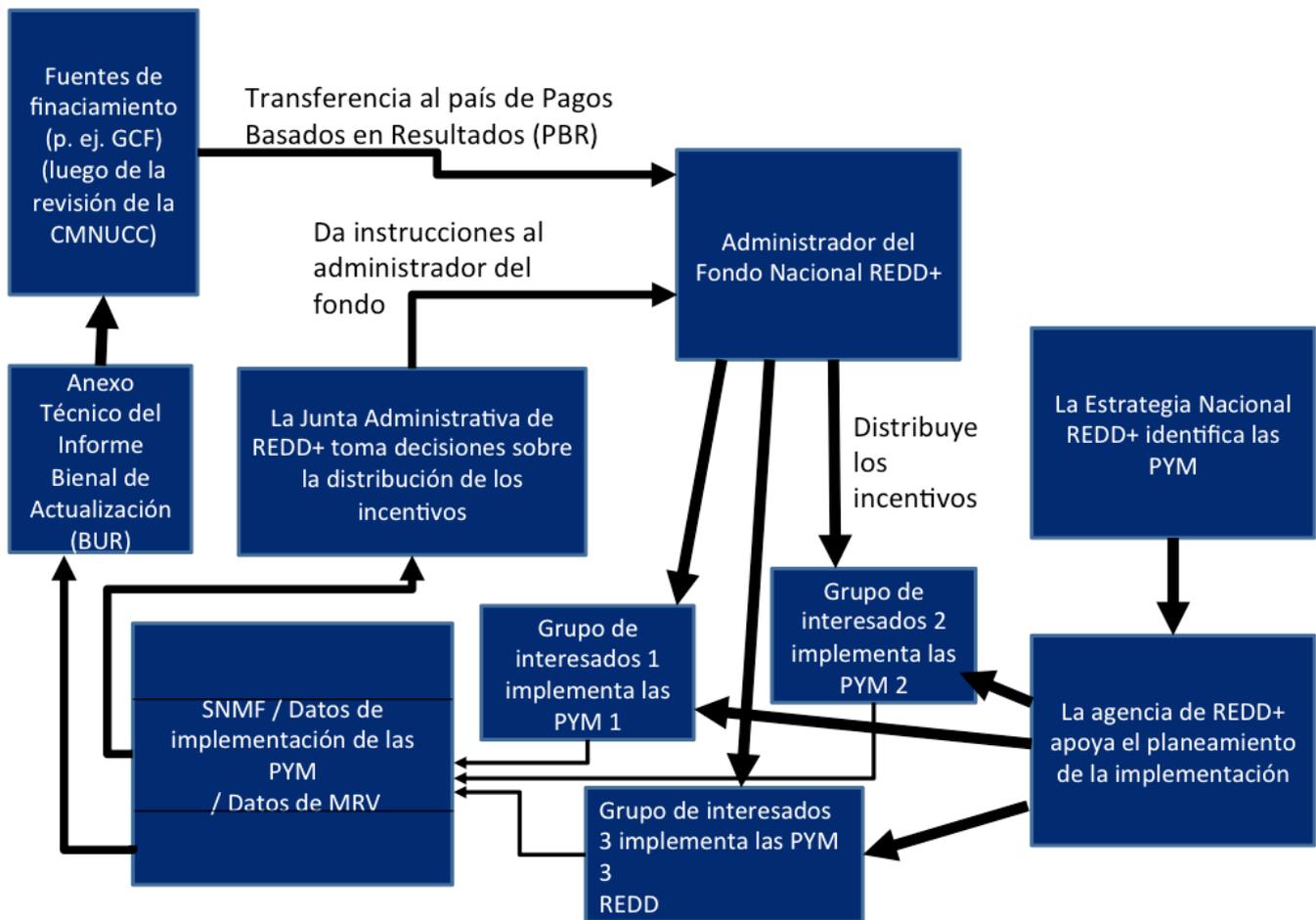
PARA LA REFLEXIÓN

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

CUESTIÓN 7: ¿CÓMO SE MONITOREARÁ EL SISTEMA?

El monitoreo del rendimiento, utilizado para activar la entrega de incentivos, es una de las funciones del Sistema Nacional de Vigilancia Forestal (que se aborda en el Módulo 5). Las variables utilizadas para evaluar los resultados de las partes con derecho a recibir incentivos deberían integrarse en el Sistema Nacional de Vigilancia Forestal. El monitoreo de la entrega de los incentivos (de acuerdo con las condiciones estipuladas en el registro) debería ser competencia del organismo encargado de gestionar la iniciativa REDD+.

La figura 10.1 ilustra un SAI hipotético, y el cuadro 10.2 demuestra cómo se aborda cada uno de los siete principios anteriormente descritos en ese sistema hipotético.



■ Figura 10.1 EJEMPLO DE ESTRUCTURA DE UN SAI - Fuente: Programa ONU-REDD

■ Cuadro 10.2 LOS SIETE PRINCIPIOS DE UN SAI Y EL MODO EN QUE SE ABORDAN EN LA FIGURA 10.1

PRINCIPIO	CÓMO SE ABORDA EN EL EJEMPLO
1. ¿Quién tiene derecho a recibir incentivos?	El organismo responsable de la iniciativa REDD+, encargado de planificar la implementación, identifica a las partes directamente interesadas a las que se deberá involucrar en la aplicación de determinadas políticas y medidas
2. ¿Sobre qué base deberían adoptarse las decisiones referentes a la asignación de los incentivos?	Los datos del Sistema Nacional de Vigilancia Forestal se envían al Consejo de Administración de la iniciativa REDD+
3. ¿Cómo se recopilarán, analizarán y pondrán en común los datos utilizados para la toma de decisiones (ya estén basados en recursos o en productos)?	Responsabilidad del (o los) organismo(s) responsable(s) del Sistema Nacional de Vigilancia Forestal
4. ¿Quién tomará las decisiones, basándose en los datos recabados y analizados?	Consejo de Administración de la iniciativa REDD+
5. ¿Cómo se decidirá el tipo de incentivo (monetario; diversos tipos de incentivos no monetarios)?	Organismo encargado de la iniciativa REDD+, responsable de planificar la implementación
6. ¿Cómo se entregarán los incentivos?	El administrador del fondo nacional de la iniciativa REDD+ entrega los fondos a las entidades identificadas en la fase de planificación de la implementación como responsables de la entrega de los incentivos acordados
7. ¿Cómo se monitoreará el sistema?	A través de informes del organismo encargado de la iniciativa REDD+, del Consejo de Administración de REDD+ y del administrador del fondo nacional de la iniciativa REDD+

IMPORTANCIA DE UTILIZAR PROCESOS PARTICIPATIVOS EN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE ENTREGA DE LOS INCENTIVOS DE REDD+

El diseño de sistemas de asignación de incentivos que sean eficaces, eficientes y equitativos, y que satisfagan los siete principios anteriormente expuestos, es un proceso complejo que obliga a celebrar consultas y a mantener la comunicación con una amplia variedad de partes directamente interesadas. La figura 10.3 muestra un proceso que podría utilizarse para garantizar que el proceso de diseño ofrezca un grado de participación adecuado. El proceso

comienza con el reconocimiento de que los distintos grupos de partes directamente interesadas tienen percepciones diversas, y de la necesidad de comprender esas diferencias para desarrollar una visión común a través de la capacitación, la concienciación y el establecimiento de plataformas que permitan celebrar consultas constantes. Puede encontrarse más información sobre los procesos participativos en el **Módulo 11: Concienciación de la población e implicación de las partes directamente interesadas.**



■ Figura 10.3 **UNA METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE INCENTIVOS** - Fuente: The Forest Dialogue (TFD): Country Options for REDD+ Benefit-Sharing; Insights from TFD’s Multi-Stakeholder Dialogue Initiative (2014).

EJEMPLOS DE SISTEMAS EXISTENTES PARA LA ENTREGA DE INCENTIVOS EN EL MARCO DE LA INICIATIVA REDD+

A pesar de que se han mantenido ya amplios debates al respecto, por el momento existen pocos ejemplos de sistemas de asignación de incentivos en el marco de la iniciativa REDD+, incluso en los proyectos de mercado voluntario. Sin embargo, hay numerosos ejemplos de sistemas pertinentes en programas de pagos por servicios ecosistémicos y de gestión forestal sostenible.

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

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

ASPECTOS QUE ES PRECISO EVITAR

Del análisis de las lecciones aprendidas a través de los primeros intentos de implementar la iniciativa REDD+² cabe extraer cuatro indicaciones pertinentes para la asignación de incentivos:

- No hay que dar por supuestos los motivos que tienen los líderes políticos y otras partes interesadas clave para cambiar de comportamiento sin llevar a cabo un análisis cuidadoso y comprender bien el contexto.
- No hay que ofrecer financiación basada en gran medida en los resultados a países, jurisdicciones o partes interesadas locales con baja capacidad y esperar que obtengan resultados.
- No hay que considerar que los pagos de la iniciativa REDD+ o las cadenas de suministro corporativas son la única solución al problema.
- No hay que subestimar el problema que plantea la capacidad y la rotación política y burocrática en el seno de los países.

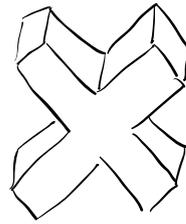
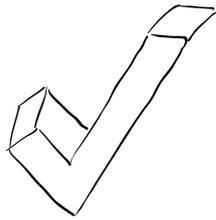
² Greg Fishbein y Donna Lee. Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development Programs. Banco Mundial y The Nature Conservancy. Disponible en: http://www.nature.org/media/climatechange/REDD+_LED_Programs.pdf



EJERCICIO 19

¿Es verdadera o falsa la afirmación siguiente?

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





EJERCICIO 20

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

Horizontales

1 - (7) _____ respeto por los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales.

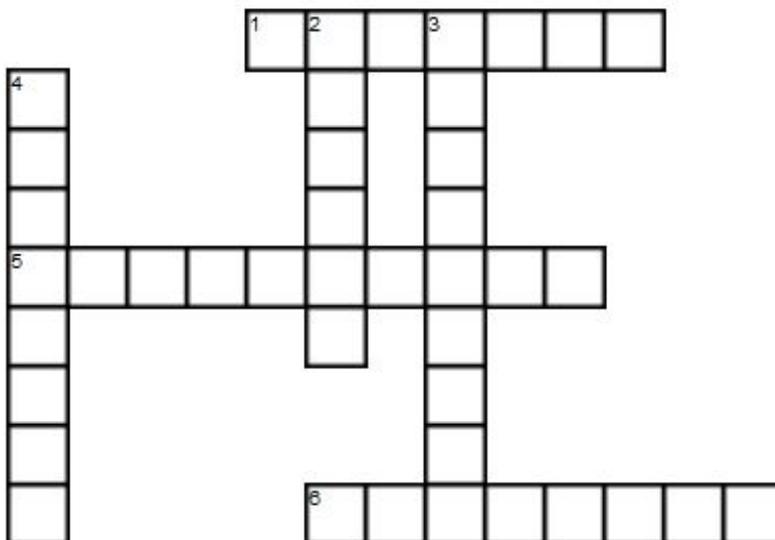
5 - (10) Los incentivos se distribuyen de un modo justo e igualitario, que beneficie en particular a las personas más vulnerables.

6 - (8) _____ la participación plena y efectiva de todas las partes interesadas pertinentes.

Verticales

2 - (6) Los incentivos han de servir para reducir las emisiones procedentes de los bosques y para fomentar la máxima absorción posible de GEI por parte de estos.

3 - (9) Los incentivos deben reducir las emisiones (e incrementar la absorción de GEI) al mínimo costo (sin perder de vista que también deben ser coherentes con un enfoque basado en derechos).



4 - (8) _____ la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional.



RESPUESTAS EJERCICIO 20

Respuestas en “Horizontales”

1. Generar
5. Equitativo
6. Asegurar

Respuestas en “Verticales”

2. Eficaz
3. Eficiente
4. Fomentar



MENSAJES CLAVE

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



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS

11

INTRODUCCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

ESTE MÓDULO DESCRIBE LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES EN LOS PROCESOS DE REDD+, ASÍ COMO LAS HERRAMIENTAS Y LOS PUNTOS DE PARTIDA PARA PROMOVER EL COMPROMISO DE LAS PARTES INTERESADAS.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- Qué se entiende por partes interesadas en el contexto de REDD+
- Cuál es la justificación de la participación de la partes interesadas en la iniciativa REDD+
- Cómo implicar a las partes interesadas en las actividades de REDD+;
- En qué consiste la aplicación de consentimiento libre, previo e informado en el contexto de REDD+
- Qué mecanismo de atención y respuesta encontramos en el contexto de REDD+



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

¿QUIÉN O QUÉ ES UNA PARTE DIRECTAMENTE INTERESADA?

En el contexto de la iniciativa REDD+, las partes interesadas o actores relevantes son individuos o grupos que tienen una participación, un interés o un derecho en el bosque y que se verían afectados de forma negativa o positiva por las actividades de REDD+. Aunque la siguiente lista no es exhaustiva y puede variar en cada país, entre los ejemplos de grupos de partes interesadas o actores relevantes figuran:

- **Organismos gubernamentales pertinentes;**
 - Desde el inicio del proceso REDD+, el gobierno resulta fundamental para garantizar que el país está en condiciones de seguir la orientación de la Convención;
 - La iniciativa REDD+ contiene cuestiones tanto técnicas como normativas, que afectan a múltiples sectores, y que trascienden a escala nacional y sub-nacional. Las actividades sostenibles de REDD+ a menudo requieren colaboración de y entre diferentes ministerios, como, entre otros, los de economía, planificación, agricultura, territorio, recursos naturales o silvicultura.
- **Entidades del sector privado;**
 - Los actores de los siguientes sectores pueden resultar pertinentes para la iniciativa REDD+: agricultura, explotaciones madereras, minería, infraestructuras y carbono forestal; en otras palabras, aquellos sectores con una incidencia potencialmente elevada en la dinámica del uso de la tierra y del cambio de dicho uso;
- **Organizaciones de la sociedad civil (OSC);**
 - Las Naciones Unidas definen a las OSC como actores no estatales cuyos objetivos no son generar beneficios ni tampoco obtener el poder gubernamental. Las OSC, agrupan a personas para promover fines e intereses compartidos. En última instancia la iniciativa REDD+ debe proceder de y ser propiedad de un país y de sus ciudadanos. Así pues, las OSC desempeñan una función vital como partícipes, legitimadoras y avalistas de la política y la actuación gubernamental, como vigilantes del comportamiento de otras partes interesadas públicas y privadas de REDD+, y como colaboradoras en las medidas de REDD+;
- **Pueblos indígenas (mujeres, hombres y jóvenes);**
 - En reconocimiento de la diversidad de los pueblos indígenas, las Naciones Unidas no han establecido una definición oficial, y en su lugar enumeran los criterios para describir a los pueblos indígenas. El criterio de la auto-identificación resulta fundamental para distinguir a los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas tienen relaciones históricas y complejas con sus tierras, sus territorios y sus recursos. Las medidas de la iniciativa REDD+ como tales deben reconocer que los bosques poseen valores y funciones múltiples para los pueblos indígenas;
- **Comunidades dependientes de los bosques;**
 - Las directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado definen a las comunidades dependientes de los bosques como aquellas que no cumplen los criterios establecidos para los pueblos indígenas. No obstante, reconocen que esas comunidades también pueden tener una relación económica y no económica con los bosques, y experimentar la incidencia de las funciones del ecosistema que ofrecen los bosques, como el agua salubre;

- Usuarios formales e informales de los bosques (mujeres, hombres y jóvenes). La FAO define a los usuarios forestales formales como aquellos explícitamente reconocidos por el Estado, que pueden ser protegidos recurriendo a medios jurídicos o a derechos legítimos. Por otra parte, los usuarios forestales informales son aquellos que carecen de reconocimiento y protección oficial;
- **Pequeños agricultores;**
 - La FAO define a los pequeños agricultores como aquellos que poseen, gestionan o usan los bosques, o que cuentan con una dotación de recursos limitada, y que son considerados “pequeños” en comparación con otros propietarios de la región.

Estos cuatro últimos grupos e individuos son los que, potencialmente, más pueden estar involucrados en los procesos REDD+.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Puede pensar en otros grupos asociados a los bosques en su propio país que podrían ser considerados partes interesadas?

¿CUÁL ES LA JUSTIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES RELEVANTES EN LA INICIATIVA REDD+?

¿QUÉ DICE LA CMNUCC ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES?

La importancia de la participación de actores relevantes está arraigada en las diversas decisiones de la CMNUCC: decisión 4/CP. 15 (2009) en Copenhague, decisión 1/CP. 16 (2010) en Cancún, decisión 12/CP. 17 (2011) en Durban, y decisión 15/CP. 19 (2013) en Varsovia. En particular, el párrafo 71 de la decisión 1/CP. 16, también conocida como Acuerdos de Cancún, exige que los países cuenten con los siguientes elementos para la implementación de REDD+, y que accedan a pagos basados en resultados.

- Una Estrategia Nacional o un Plan de Acción (tratados en el **Módulo 4**);
- Un Nivel de Referencia de Emisiones Forestales y/o un Nivel de Referencia Forestal (tratados en el **Módulo 6**);
- Un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques sólido y transparente para vigilar y notificar acerca de las cinco actividades de REDD+ (tratado en el **Módulo 5**);
- Un Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS) (abordado en el **Módulo 8**).

Como se muestra a continuación, hay una referencia clara a la participación de actores relevantes, en la inclusión de partes interesadas específicas en las decisiones que conciernen a todos los elementos mencionados anteriormente.



■ Figura 11.1 ELEMENTOS DE DISEÑO DE LA PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA REDD+
- Fuente: Programa ONU-REDD

ESTRATEGIA O PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

El párrafo 72 de la decisión 1/CP. 16 de la CMNUCC (Cancún) requiere a las partes que son países en desarrollo:

*“cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la presente decisión, **asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales**”.*

(Nota: la negrita es nuestra).

SALVAGUARDAS

El apéndice I de la decisión 1/CP. 16 de la CMNUCC (Cancún) manifiesta lo siguiente:

- La salvaguarda b) reconoce la importancia de “la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales”;
- La salvaguarda c) especifica “[e]l respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacional, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”;
- La salvaguarda d) se centra en “**la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales**, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión”;

- La salvaguarda e) especifica que “la compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales”.

INVOLUCRAMIENTO DE PARTES INTERESADAS DEL SECTOR PRIVADO Y DE OTROS ÁMBITOS EN LOS IMPULSORES

Decisión 15/CP. 19 de la CMNUCC (Varsovia):

“Alienta a las Partes, las organizaciones y el sector privado a tomar medidas para reducir los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal;”

“Alienta también a todas las Partes, las organizaciones pertinentes y el sector privado y otros interesados a proseguir su labor de lucha contra los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal, y a compartir los resultados de dicha labor, entre otros medios, a través de la plataforma web del sitio Internet de la Convención Marco.”

SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE LAS SALVAGUARDAS (SIS)

Decisión 12/CP. 17 de la CMNUCC (Durban):

Estos resúmenes de información, extraídos del sistema de información sobre las salvaguardas (SIS) *“...deben, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las capacidades respectivas, reconociendo la soberanía y la legislación nacionales y las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetando las consideraciones de género:*

- IV. Ser coherentes con la orientación expuesta en el apéndice I de la decisión 1/CP. 16;
- V. Proporcionar información transparente y coherente **a la que puedan acceder todas las partes interesadas** y actualizarla con regularidad;
- VI. Ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo;
- VII. Proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y
- VIII. respetando todas las salvaguardas;
- IX. Estar a cargo de los países y aplicarse a nivel nacional;
- X. Basarse en los sistemas existentes, si los hubiera.

VIGILANCIA Y NOTIFICACIÓN

Decisión 4/CP. 15 (Copenhague):

*La introducción establece el marco, “**consciente de la necesidad de recabar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y notificación de las actividades**”.*

*Además, el párrafo 3 traduce en términos operativos esta implicación y “**alienta a que, según corresponda, se elaboren orientaciones para recabar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y la notificación**”.*



PARA LA REFLEXIÓN

¿Existen estos elementos en su país?

¿En qué medida se basaban estos elementos en una implicación intensa de las partes interesadas?

■ Recuadro 11.2 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES EN LA INICIATIVA REDD+?

Las diversas decisiones de la CMNUCC enumeradas en la sección anterior reconocen que la iniciativa REDD+ es compleja, polifacética y que afecta a muchos sectores además de la silvicultura.

En pocas palabras, la naturaleza de la iniciativa REDD+ podría agravar los riesgos sociales y ambientales negativos; por ejemplo, podría:

- Convertir los bosques naturales en plantaciones;
- Conducir a un reparto de beneficios desigual;
- Generar especulación del uso del suelo, acaparamiento de tierras y conflictos de tierras;
- Facilitar a las elites la captación de fondos internacionales;
- Empeorar las desigualdades existentes (por ejemplo, en materia de género).

En el caso de los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, en particular podría suponerles:

- Quedar excluidos de los procesos de toma de decisiones;
- Ser expulsados de sus tierras tradicionales e impedirles desarrollar sus modos de vida habituales y sus prácticas espirituales basados en los bosques.

Por tanto, con el fin de que REDD+ actúe como catalizador y contribuya a los objetivos nacionales en materia de desarrollo, es necesario un compromiso con distintas partes interesadas en diferentes momentos y con finalidades diversas. Esto podría conducir a las siguientes oportunidades:

- Mejorar la gestión de los bosques, la gobernanza y la aplicación de la ley;
- Crear espacios para una participación y una adopción de decisiones auténticas y equitativas;
- Aumentar la seguridad alimentaria por medio de unos medios de vida tradicionales consolidados y la generación de recursos adicionales para los pueblos indígenas (incluidos mujeres, hombres y jóvenes) y las comunidades que dependen de los bosques;
- Desarrollar modelos operativos para el sector privado, así como explorar las colaboraciones público-privadas que contribuyen a la consecución de los resultados de REDD+;
- Incorporar los conocimientos de las comunidades indígenas y no indígenas

dependientes de los bosques para la gestión de los recursos naturales.

En resumen, una participación plena, eficaz y equitativa de las partes interesadas en la iniciativa REDD+ puede promover:

- La pertinencia, mejorando la validez de la preparación y la implementación de REDD+;
- La apropiación, mejorando la oportunidad de aceptación de la estrategia y la implementación de REDD+;
- La rendición de cuentas, mejorando la gobernanza forestal;
- Las relaciones, evitando y gestionando conflictos de manera constructiva, y desarrollando nuevas relaciones;
- La innovación, promoviendo vías innovadoras para desvincular el crecimiento económico del uso insostenible de los recursos.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Puede pensar un ejemplo en el que la integración de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones haya garantizado la adopción de una mejor decisión?

¿Por qué cree que es tan importante para las estrategias o los planes de acción nacionales tener especialmente en cuenta las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas?

PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES Y ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

En el marco de la CMNUCC, se requiere que los países desarrollen una estrategia o plan de acción nacional para describir la manera en que se reducirán las emisiones y/o en que se mejorarán, conservarán o gestionarán de manera sostenible las reservas forestales de carbono.

Para tener éxito, son esenciales unas reformas y medidas políticas a escala nacional que aborden los distintos impulsores de la deforestación y la degradación forestal, de manera que catalicen, coordinen y apoyen las medidas sub-nacionales y a los actores públicos y privados, así como para garantizar la coherencia de las políticas y medidas.

¿Cuáles son las cuestiones clave en juego? Una estrategia o plan de acción nacional que no se desarrolle mediante una participación plena, eficaz y equitativa de las partes interesadas podría, por ejemplo:

- Poner en peligro la sostenibilidad de las actividades de la iniciativa REDD+ debido a una apropiación nacional mínima;
- No detectar todos los impulsores de la deforestación;
- Incrementar los riesgos de reclamaciones y afectar a la implementación posterior;
- Incidir de manera negativa en los derechos sobre las tierras, territorios, recursos y procedimientos de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques;
- No aprovechar las beneficiosas prácticas tradicionales en materia de conocimientos y gestión, entre mujeres, hombres y jóvenes;
- No comprender las motivaciones subyacentes al comportamiento del sector privado y no detectar los obstáculos para el cambio, lo que conduce a una eficacia limitada de la reducción de emisiones.

PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES Y SALVAGUARDAS DE REDD+

Con estas posibilidades presentes, los Acuerdos de Cancún que tratan las salvaguardas de la iniciativa REDD+ han sido diseñados para minimizar los riesgos y maximizar las ventajas de la implementación de las actividades de REDD+ por parte de un país. La participación de actores relevantes se integra como una salvaguarda, de manera más tangible en la salvaguarda d) *"la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales..."*, pero asimismo en las salvaguardas b) y c). Lo que es más importante, el propio compromiso de las partes interesadas, mediante la creación de unas condiciones propicias para un proceso participativo, deberá apuntalar el enfoque de un país en lo tocante al desarrollo de unas salvaguardas responsables, transparentes y eficaces.

El recuadro 11.3 resume las siete salvaguardas. Consúltese el **Módulo 8: Salvaguardas** para obtener más información sobre las salvaguardas de la iniciativa REDD+ y el marco conceptual del Programa ONU-REDD para el apoyo a los enfoques de país con respecto a las salvaguardas.

■ Recuadro 11.3 RESUMEN DEL MARCO DE SALVAGUARDAS EXPUESTO EN EL MÓDULO 8

El marco propuesto por el Programa ONU-REDD se basa en el contenido de las decisiones de la CMNUCC y pretende ofrecer ayuda a los países para decidir cómo responder a estos acuerdos.

En primer lugar, el marco ayuda a definir el aspecto de un enfoque de país con respecto a las salvaguardas de REDD+ (es decir, sus componentes principales), lo que, desde el punto de vista del Programa ONU-REDD, puede resultar de utilidad para los países a la hora de comprender los resultados a los que podrían aspirar. Se puede considerar que tiene dos componentes esenciales que garantizan una reducción de los riesgos sociales y ambientales de REDD+, así como una mejora de las ventajas:

1. Abordar y respetar las salvaguardas por medio de la implementación de políticas, leyes y reglamentos: estas establecen el "contenido" de las salvaguardas; en otras palabras, a qué es necesario atenerse en la implementación de las actividades de REDD+.
2. Sistemas de información sobre las salvaguardas (SIS): un sistema de información sobre las salvaguardas (SIS) se define aquí como la recopilación y el suministro de información

sobre el modo en que se abordan y se respetan las salvaguardas de la iniciativa REDD+ durante la implementación de las actividades del programa.

Junto a estos dos elementos esenciales (y respaldándolos), encontramos diversos procesos e instituciones formales e informales necesarios para diseñar e implementar de manera eficaz los enfoques sobre las salvaguardas. Las instituciones, por ejemplo, desempeñarán su función para garantizar el diseño justo y eficaz del enfoque de salvaguardas de REDD+, la implementación de las políticas, leyes y reglamentos y el funcionamiento de los SIS. Los procesos y los procedimientos incluyen aspectos que pueden no ser captados en políticas, leyes y reglamentos formales, como procesos de consulta, evaluaciones estratégicas y difusión y comunicación de información. Esto también incluirá, por ejemplo, la recopilación y el análisis de datos que puedan ser necesarios para abordar y respetar las salvaguardas (por ejemplo, definiendo e identificando los bosques naturales). Otro ejemplo de proceso que puede ser un componente potencialmente integral de los enfoques nacionales de las salvaguardas es un mecanismo de reclamación a escala nacional. La segunda parte del marco ayuda a definir las principales consideraciones y acciones para desarrollar un enfoque de país en lo que respecta a las salvaguardas.

Una de las acciones iniciales clave para garantizar que se aborden las siete salvaguardas de Cancún es aclararlas en el contexto de cada país. Cada salvaguarda puede desglosarse en componentes esenciales o en cuestiones clave asociadas que ayudarán a determinar si un país ha abordado y/o respetado la salvaguarda.

Las cuestiones clave que se destacan a continuación están relacionadas específicamente con la participación de actores relevantes, y la lista no es exhaustiva.

La salvaguarda b) reconoce la importancia de “la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional...”. Aquí, las cuestiones relativas a la participación de actores relevantes incluyen:

- La transparencia y la igualdad de acceso a la información entre todas las partes interesadas;
- El estado de derecho y el acceso a la justicia, así como soluciones eficaces para mujeres, hombres y jóvenes;
- Sistemas para opinar, supervisar y rendir cuentas.

La salvaguarda c) especifica “el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes... y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Aquí, las cuestiones relativas a la participación de actores relevantes incluyen:

- La definición de pueblos indígenas y comunidades locales;
- El respeto de los “conocimientos” y el patrimonio cultural;
- Los derechos sobre la tierra y los recursos, la libre determinación, la compensación, el reparto de beneficios, el consentimiento libre, previo e informado (CLPI, que se analiza con más detalle a continuación).



■ Figura 11.4 RECORDATORIO: LAS SIETE SALVAGUARDAS DE REDD+
 - Fuente: Apéndice I de la Decisión de la CMNUCC 1/CP. 16 (Cancún)

La salvaguarda d) se centra en “la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones de REDD+”. En este caso, las cuestiones relativas a la participación de actores relevantes incluyen:

- La legitimidad y la responsabilidad de los órganos representativos;
- Los mecanismos participativos de consulta, involucramiento, validación y consentimiento;
- El acceso a la justicia y a mecanismos de reclamación.

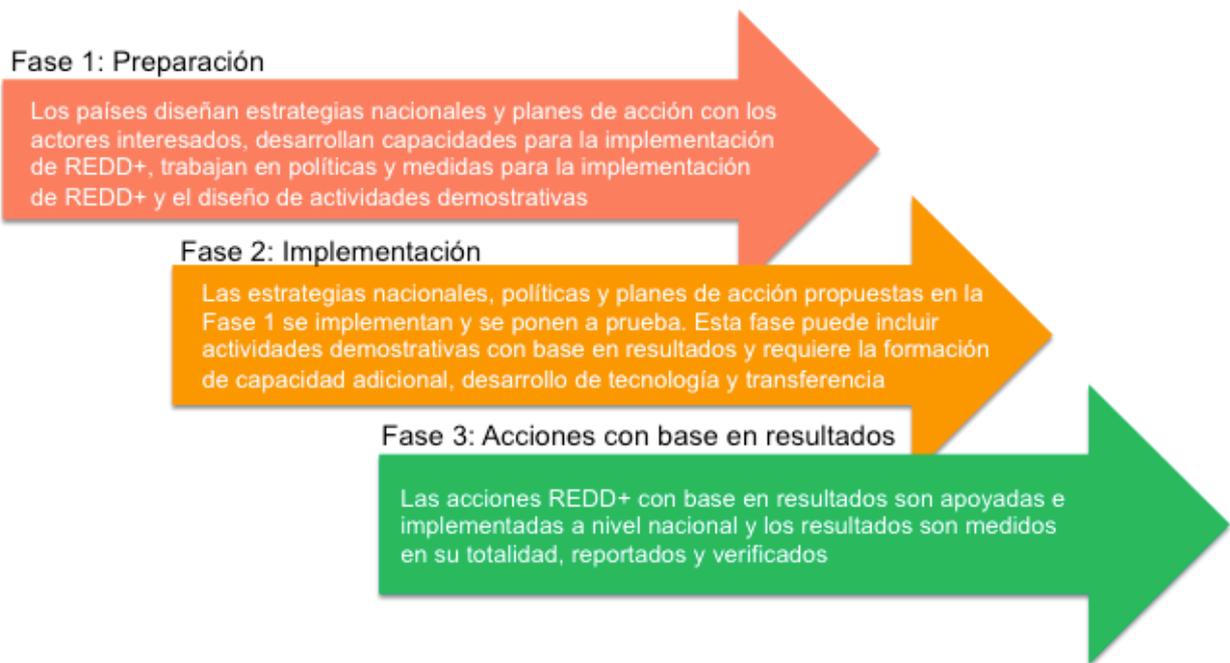


PARA LA REFLEXIÓN

¿Cuál es la función de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre las salvaguardas (SIS, véase el módulo 8) en relación con la garantía del compromiso de las partes interesadas?

PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES Y ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

Como ya se trató en el **Módulo 2: La iniciativa REDD+ y la CMNUCC**, la decisión 1/CP. 16 de la CMNUCC (Cancún) recomendaba que "... las medidas que emprendan las Partes [...] deberían llevarse a la práctica por etapas...". A modo de recordatorio, la figura 11.5 ilustra estas etapas.



■ Figura 11.5 ETAPAS DE LAS ACTIVIDADES DE REDD+ - Fuente: Programa ONU-REDD

La participación de actores relevantes resulta fundamental para el éxito de las tres etapas de la iniciativa REDD+ y la futura implementación de REDD+ en los países. En la etapa de preparación, es importante crear y consolidar unas condiciones propicias que den pie a una participación continua de las partes interesadas en la implementación de REDD+, que conduzca a acciones basadas en resultados tanto a escala nacional como sub-nacional. En las tres etapas, la participación de actores relevantes incluye tratar cuestiones como:

- El acceso a los derechos procesales;
- El acceso a y la distribución de información;
- Plataformas u organismos de representación legítimos;
- Acceso a la participación y capacidad para participar;
- Sistemas de adopción de decisiones;
- El acceso a la justicia y a mecanismos de reclamación.

En referencia específica a los pueblos indígenas y las comunidades locales, es necesario reconocer sus derechos sustantivos a lo siguiente:

- Tierras, territorios y recursos;
- Libre determinación;
- Compensación;
- Reparto de beneficios;
- Participación;
- Consentimiento libre, previo e informado.

He aquí algunos puntos de partida para establecer potencialmente esas condiciones propicias:

- Mediante la representación en el Comité de Dirección de REDD+, o su equivalente;
- Reforzando las plataformas existentes o tradicionales para la participación y la representación con y entre diferentes grupos de interesados; por ejemplo, las plataformas de múltiples actores.
- Desarrollar capacidades para procesos de autoselección para pueblos indígenas, comunidades dependientes de los bosques y organizaciones de la sociedad civil;
- Fomentar la capacidad de los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluidos hombres, mujeres y jóvenes, para implementar y/o supervisar las actividades de demostración;
- Reservar fondos para pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil destinados a diseñar y gestionar sus propias actividades;
- Realizar evaluaciones ambientales y sociales estratégicas de las políticas y medidas propuestas para la implementación de REDD+;
- Propiciar un planificación del uso de la tierra y una demarcación del territorio conjuntas entre los diferentes organismos gubernamentales, así como con las comunidades indígenas y no indígenas dependientes de los bosques.

■ Recuadro 11.6 ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES?

La participación de actores relevantes habitualmente hace referencia a procesos y métodos empleados para incrementar el grado de participación, lo que lleva a la toma de decisiones, la apropiación y la implementación (véase la figura a continuación).

La consulta y la participación a menudo se usan como términos sinónimos. Como indica la siguiente figura, la consulta es uno de los muchos tipos de implicación, habitualmente como un medio de intercambio de información y de opiniones. Aunque se sitúa por encima de la puesta en común de información en la escala de participación, normalmente no confiere forma alguna de adopción de decisiones. Por tanto, la participación plena y efectiva conlleva mayores oportunidades así como la capacidad de implicarse en la toma directa de decisiones.

HERRAMIENTAS ÚTILES PARA LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

Existen numerosas herramientas que resultan útiles para llevar a cabo un proceso de participación de actores relevantes. En esta sección se analizan varias de esas herramientas.

IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS PARTES INTERESADAS

La identificación y el análisis de las partes interesadas es una herramienta útil que puede utilizarse para determinar a qué agentes debería involucrarse en la iniciativa REDD+, y en qué medida.

Habitualmente tiene en cuenta dos componentes, el interés y la influencia. Dependiendo de los resultados deseados, la identificación y el análisis de las partes interesadas puede ser tan amplio o tan restringido como sea necesario; y puede utilizarse para detectar partes interesadas en todos los niveles.

Las conclusiones de la identificación y el análisis pueden servir de base para:

- Identificar ministerios gubernamentales clave que deben involucrarse;
- Identificar o grupos interesados clave y sus instituciones representativas;
- Elaborar planes para abordar los problemas de las plataformas o los organismos de representación legítimos;
- Evaluar si se debe reforzar el acceso a los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- Desarrollar un plan de participación e involucramiento.

ANÁLISIS DE GÉNERO

Lo ideal es que se lleve a cabo un análisis de género (ya sea con carácter específico o bien en el marco de un estudio socioeconómico más amplio o un análisis de actores relevantes) durante el diseño del programa para identificar las políticas y estrategias nacionales, así como el contexto local en el que actúan las partes interesadas, en torno a las diversas actividades de REDD+.

Esta evaluación también analizaría las funciones, necesidades, prioridades y oportunidades de las partes interesadas (como mujeres, hombres y jóvenes) en el marco de su contexto socioeconómico y político particular.

Dependiendo de su alcance y profundidad, este análisis también ayudaría a identificar las diferencias en el acceso y el control de los recursos, las dinámicas de poder entre mujeres y hombres y las diferentes desigualdades y oportunidades sociales, económicas y políticas para hombres y mujeres en ámbitos potencialmente (o realmente) afectados por una determinada estrategia o intervención. Asimismo proporcionaría datos de referencia desglosados por sexos para realizar el monitoreo.

■ Recuadro 11.7 UNA REDD+ CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Es crucial garantizar que cualquier proceso de participación de actores relevantes incluya la perspectiva de género. Las funciones, derechos y responsabilidades específicas de mujeres y hombres, y su conocimiento de los bosques, determinan sus experiencias de manera diferente. Los obstáculos socioeconómicos, políticos y culturales pueden limitar la capacidad de las mujeres, los jóvenes y otros grupos marginados para participar en pie de igualdad en las consultas o en la adopción de decisiones (por ejemplo, una tasa de alfabetización más baja, la capacidad para intervenir de manera abierta en reuniones, etc.).

Así, en los procesos de participación de actores relevantes es necesario aplicar medidas explícitas y deliberadas para garantizar un alcance amplio, así como la presencia activa, la participación y el involucramiento equitativo de mujeres, hombres y jóvenes de los diversos grupos de interesados en todas las etapas de la iniciativa REDD+. Esto requiere tanto medios como oportunidades para un involucramiento activo y sostenido más allá de la asistencia a reuniones y la participación en consultas, para incluir el fomento de la capacidad, el intercambio de conocimientos y la participación en proyectos y procesos nacionales de REDD+.

Como resalta la Nota orientativa del Proyecto ONU-REDD sobre una REDD+ que incluye la perspectiva de género (p. 12):

“La participación inclusiva y equitativa de las partes, así como las medidas para asegurar que los procesos de REDD+ incluyan la perspectiva de género, son elementos fundamentales en la implementación de estrategias de REDD+ efectivas y eficientes, y de forma más general, para alcanzar el desarrollo sostenible. Particularmente, el principal contribuyente al éxito es capturar de forma significativa las opiniones, experiencias y prioridades de hombres y mujeres en las actividades de REDD+ en todas las fases, incluida la preparación para REDD+.”

EVALUACIÓN DE NECESIDADES EN MATERIA DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD

La evaluación de necesidades en materia de fomento de la capacidad tiene como objetivo detectar las competencias individuales e institucionales esenciales, englobando conocimientos, aptitudes y capacidades que los grupos de interesados clave deben poseer para comprometerse efectivamente con la iniciativa REDD+.

Esta evaluación debería basarse en las conclusiones de la identificación y análisis de las partes interesadas, así como en las evaluaciones de género, especialmente en las relacionadas con los grupos de interesados que se hayan definido como prioritarios.

Los resultados de esta evaluación de necesidades podrían servir de complemento a las comunicaciones estratégicas, identificando qué información es necesaria, cuándo y cuál debería ser la mejor manera de comunicarla.

■ Recuadro 11.8 CONSIDERACIONES QUE ES PRECISO TENER EN CUENTA AL EVALUAR LA CAPACIDAD DE LAS PARTES INTERESADAS PARA PARTICIPAR

- ¿Qué tipos de conocimientos, aptitudes y capacidades son necesarios para involucrarse en las diferentes etapas de la iniciativa REDD+?
- ¿Qué conocimientos, aptitudes y capacidades ya existen entre los diferentes grupos de interesados (por ejemplo, conocimientos tradicionales entre pueblos indígenas para gestionar los recursos naturales)? ¿Cómo y dónde se integrarán en los procesos de REDD+?
- ¿Cuáles son las maneras adecuadas y eficaces de desarrollar conocimientos, aptitudes y capacidades entre los diferentes grupos de interesados?



PARA LA REFLEXIÓN

¿Posee su organización capacidad suficiente para garantizar la participación de actores relevantes? ¿Existen lagunas en materia de capacidades? ¿Qué capacidades sería necesario desarrollar?

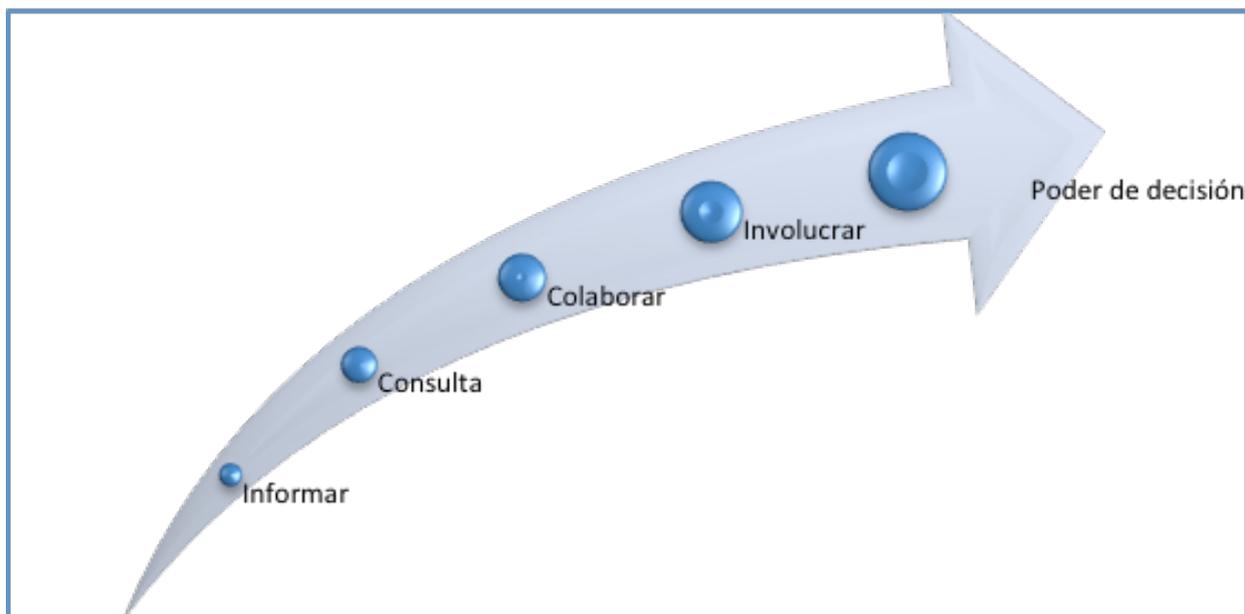
COMUNICACIÓN Y CONSULTA

Es importante garantizar que se entienda la diferencia entre consulta y comunicación. La figura 11.9 muestra el modo en que estas dos actividades encajan en las diferentes modalidades de participación.

Es importante señalar que la concienciación y la puesta en común de información no son actividades de consulta, sino que se engloban en la comunicación. Sin embargo, la comunicación es primordial para un proceso consultivo de REDD+ eficaz.

La estrategia de comunicación debe mostrarse clara en relación con los siguientes aspectos:

- Identificar los resultados deseados;
- Identificar las distintas audiencias destinatarias y los diversos canales de difusión;
- Identificar diferentes mensajes clave y adaptarlos a las diferentes audiencias destinatarias;
- Adoptar diferentes tipos de herramientas: impresas, audiovisuales, artes escénicas, etc.



■ Figura 11.9 CINCO NIVELES BASADOS EN EL GRADO DE PARTICIPACIÓN
- Fuente: Adaptado de las directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado (enero de 2013)

■ Recuadro 11.10 ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA HORA DE DESARROLLAR MATERIALES DE COMUNICACIÓN

- ¿Cuál es el grado de alfabetización y conocimiento de los diferentes grupos de interesados, en particular de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques?
- ¿Está la información sobre REDD+ adaptada a los conocimientos y la capacidad de comprensión de la audiencia?
- ¿Se presenta la información de una manera apropiada desde el punto de vista cultural y contextual?
- ¿Existen disposiciones para que las partes interesadas obtengan una aclaración más amplia sobre la información o los materiales que les son presentados?



PARA LA REFLEXIÓN

¿Ha establecido su organización una estrategia de comunicación? ¿Quién es el principal destinatario de la estrategia?

PLANES DE CONSULTA Y DE PARTICIPACIÓN

Un plan de consulta y de participación agrupa los resultados de la identificación y el análisis de las partes interesadas, el análisis de género y la evaluación de necesidades en materia de fomento de la capacidad, para:

- Identificar los resultados y los objetivos de la implicación;
- Identificar, asignar y segregar los tipos de implicación para los diferentes grupos de interesados clave;
- Determinar las herramientas y las actividades para implicarse;
- Identificar las acciones para consolidar la autoselección de organismos de representación legítimos y el proceso de toma de decisiones, cuando proceda.

■ **Recuadro 11.11 PRINCIPIOS DE CONSULTA, PARTICIPACIÓN Y CONSENTIMIENTO**
 - Fuente: Adaptado de las directrices conjuntas del FCPF y el Programa ONU-REDD sobre la participación de actores relevantes en la preparación de la iniciativa REDD+

El involucramiento efectivo de las partes interesadas requiere consulta, participación y consentimiento. Cada uno de ellos se sustenta en una serie de principios importantes.

PARTICIPACIÓN

La plena participación se centra en garantizar que todos los grupos pertinentes están representados y tienen libertad para expresar sus ideas y opiniones. El proceso de consulta deberá incluir a un amplio abanico de partes interesadas pertinentes a escala nacional, sub-nacional y local. Se debe reconocer la diversidad de las partes interesadas. En particular, es necesario escuchar las voces de grupos indígenas, dependientes de los bosques y vulnerables (por ejemplo, mujeres, jóvenes y minorías étnicas y desfavorecidas). Las consultas dirigidas a conceder o denegar el consentimiento deben realizarse de conformidad con las directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) (consúltese la sección sobre el CLPI) y basadas en convenio 169 de OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

ENTENDIMIENTO MUTUO

El entendimiento mutuo implica que diferentes partes interesadas están dispuestas a escuchar y debatir los intereses, las opiniones y las necesidades de diferentes grupos. No deben estar de acuerdo necesariamente con las opiniones de otros grupos, pero al menos han de escuchar y entender esos puntos de vista diferentes. En no pocas ocasiones, entre las partes interesadas existen diferentes relaciones de poder que deben abordarse para garantizar una participación plena.

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La responsabilidad compartida es la clave para desarrollar y garantizar unos acuerdos sostenibles. Es probable que esto únicamente se consiga cuando se registre una participación plena y un entendimiento mutuo, lo que lleva a una voluntad de compromiso y de implementación de las soluciones identificadas. Los acuerdos identificados se basarán en una comprensión plena de la capacidad para aplicar los acuerdos.

SOLUCIONES INTEGRADORAS

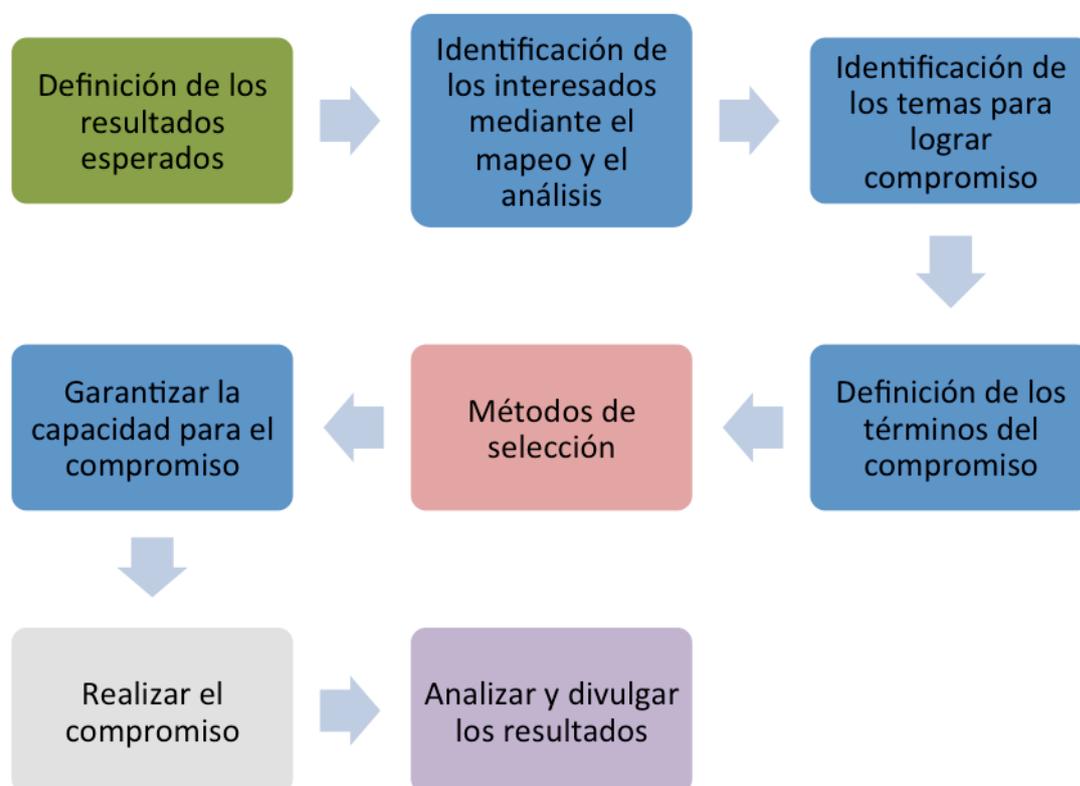
Las soluciones integradoras son el resultado de unas negociaciones abiertas y equilibradas

en torno a distintos intereses, opiniones y necesidades de las diferentes partes interesadas. Esas soluciones se basan en lo que cada grupo interesado está dispuesto a ofrecer a cambio de un conjunto de acciones acordadas con unas funciones y unas responsabilidades bien definidas. Las soluciones que estén vinculadas con la planificación y la toma de decisiones equitativas en materia de género serán más sostenibles a largo plazo.

Las directrices conjuntas del FCPF y el Programa ONU-REDD sobre el involucramiento de las partes interesadas en la preparación de la iniciativa REDD+ sugieren seguir las acciones que aparecen en la figura 11.12 en relación con los procesos de consulta y participación. Las acciones no son lineales y pueden ser repetitivas; además, se pueden reordenar en función de los contextos nacionales. En el documento anteriormente mencionado se recoge más información sobre cada una de esas acciones.

DEFINIR LOS RESULTADOS DESEADOS DE LAS CONSULTAS

Un buen proceso de consulta y de participación está planificado de manera cuidadosa, tiene un mandato claro y articula los objetivos y los resultados deseados de la consulta. Debería emplazarse en el contexto de la preparación global de REDD+, aclarando por qué se considera necesaria la consulta, cómo se adapta al enfoque más amplio de las actividades planificadas y cómo se utilizarán los resultados de cara a las actividades de preparación para REDD+.



■ Figura 11.12 ACCIONES PARA UN PROCESO DE CONSULTA Y DE PARTICIPACIÓN

- Fuente: directrices conjuntas del FCPF y el Programa ONU-REDD sobre la participación de actores relevantes en la preparación de la iniciativa REDD+, con un enfoque centrado en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques (20 de abril de 2012)

IDENTIFICAR A LAS PARTES INTERESADAS

Los encargados de planificar la consulta deben identificar a los grupos que tienen un interés o una participación en el bosque, y a aquellos que se verán afectados por las actividades de REDD+. La identificación y el análisis de género de las partes interesadas son herramientas útiles para este fin. Es importante garantizar que el proceso de selección de partes interesadas sea transparente, de manera que todas puedan participar y que exista igualdad de oportunidades para implicarse y contribuir a los resultados. Si procede, se debe prestar una atención especial a la inclusión de pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, así como de mujeres y otros grupos interesados. En caso de que sea necesario tomar decisiones, se deberá identificar a los representantes legítimos de los grupos interesados y se deberá determinar su mandato.

DEFINIR LAS CUESTIONES QUE SE SOMETERÁN A CONSULTA

Las cuestiones clave deberán corresponderse de manera general con los resultados deseados identificados en la primera acción, que pueden guardar relación con los componentes de la propuesta de preparación y/o con los componentes del documento del programa nacional ONU-REDD.

DEFINIR LAS CONDICIONES DE LA CONSULTA

Lo ideal es que cualquier consulta esté guiada por una elaboración clara del proceso y de los elementos de la consulta. Todas las partes interesadas deben saber cómo se llevará a cabo el proceso de consulta y cómo se utilizarán los resultados de esta, como los derechos y las responsabilidades de las diferentes partes interesadas. Todas las partes interesadas deberán comprender y estar de acuerdo con estas condiciones.

SELECCIONAR LOS MÉTODOS DE CONSULTA Y DE DIFUSIÓN

Las consultas más eficaces tienen un diseño específico para el lugar en el que vayan a llevarse a cabo y la finalidad perseguida, y cuentan con presupuestos y recursos humanos adecuados, incluida la provisión de expertos. En las consultas es posible utilizar diversos métodos para implicar a las partes interesadas, para lograr una participación integral y garantizar que la información se recabe de manera rigurosa y sea presentada de manera justa, mediante talleres, encuestas o grupos de discusión. Al consultar a los pueblos indígenas, los métodos y los plazos seleccionados deberán respetar las prácticas tradicionales.

ASEGURARSE DE QUE LAS PARTES INTERESADAS POSEEN SUFICIENTE CAPACIDAD PARA INVOLUCRARSE EN LAS CONSULTAS DE FORMA PLENA Y EFICAZ

Determinadas partes interesadas necesitan un desarrollo de capacidades o una formación previa a la consulta, para garantizar la suficiencia de su comprensión de las cuestiones y de su capacidad para contribuir; esta necesidad deberá ser identificada en las condiciones de la consulta. Los resultados de una evaluación de necesidades en materia de desarrollo de capacidades serán útiles para informar los tipos y el contenido de los ejercicios de desarrollo de capacidades.

CELEBRAR LAS CONSULTAS

Las consultas deberán celebrarse de conformidad con las condiciones acordadas, y cualquier divergencia al respecto será debatida entre y acordada entre las partes interesadas. Los encargados de planificar la consulta deberán conocer el equilibrio de poderes y de dinámicas de género entre las partes interesadas, y estarán preparados para introducir medidas para abordar los problemas que puedan surgir durante las consultas.

ANALIZAR LOS RESULTADOS Y DIFUNDIRLOS

Las conclusiones de una consulta serán analizadas, comunicadas y debatidas junto con los grupos representativos de las partes interesadas. Es importante que el análisis de datos aporte información al proceso de toma de decisiones. Al finalizar una consulta, es necesario elaborar un informe de conclusiones, reconocer las cuestiones clave planteadas durante las consultas y responder en consecuencia y describir el modo en que los resultados del proceso de consulta se incorporarán a la estrategia y los programas de REDD+.

■ Recuadro 11.13 CONSIDERACIONES A LA HORA DE DISEÑAR UN PROCESO EFICAZ DE PARTICIPACIÓN Y DE CONSULTA

El proceso de consulta debe producirse de manera voluntaria. La difusión oportuna de información en todos los niveles y de una manera apropiada desde el punto de vista cultural es un requisito previo para que la consulta resulte útil. La información debe presentar un acceso sencillo y estar disponible para todas las partes interesadas (como mujeres, jóvenes y grupos marginados). Las partes interesadas deberán tener acceso previo a la información sobre las actividades de la consulta propuesta, con anterioridad a la etapa de diseño de las actividades que puedan tener incidencia sobre ellas. Es necesario un plazo de tiempo suficiente para comprender plenamente e incorporar las inquietudes y las recomendaciones de las comunidades locales al diseño de los procesos de consulta.

Algunas preguntas orientativas que deben tenerse en cuenta:

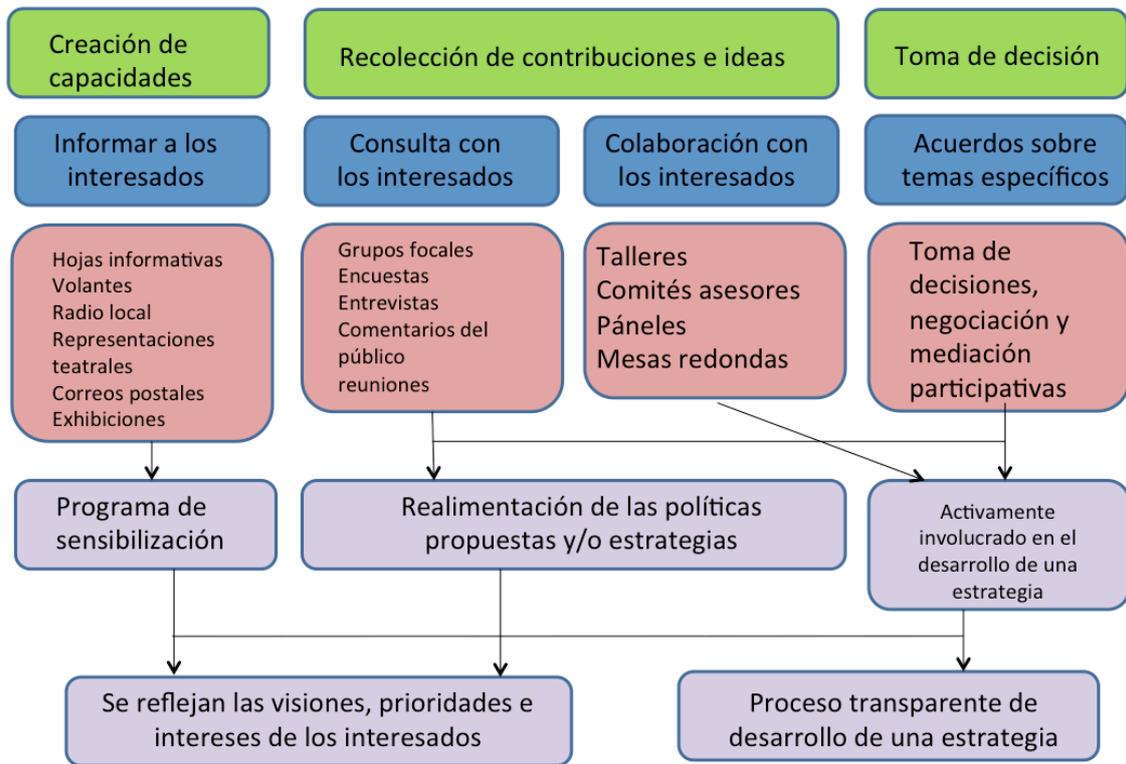
- ¿Se celebran las reuniones en un momento que permita la participación tanto de mujeres, de jóvenes como de hombres (y se tiene en cuenta si son necesarias reuniones exclusivas para mujeres o para hombres)?
- ¿Existen disposiciones para abordar las reclamaciones, los conflictos o las quejas?
- ¿Se realizan las consultas a pueblos indígenas a través de sus propios procesos, organizaciones e instituciones existentes, por ejemplo, consejos de personas mayores, jefes y líderes tribales?



PARA LA REFLEXIÓN

¿Ha diseñado un proceso de consulta y de participación con anterioridad? ¿Qué enseñanzas extrajo en aquella ocasión?

La figura 11.14 muestra cómo pueden implementarse estas acciones.



■ Figura 11.14 IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN O DE CONSULTA - Fuente: Adaptado de “Consulta, participación y comunicación para la preparación de REDD+”, presentado durante el FCPF sobre el fomento de la capacidad para la integración social en la preparación de REDD+, celebrado entre el 30 de abril y el 3 de mayo de 2013 en Bangkok (Tailandia).

Los objetivos del involucramiento sirven para lograr los resultados intermedios inmediatos y deseados del programa. Tras la identificación, se comunicarán los niveles de participación ilustrados en la figura 11.9 mediante los resultados de la identificación y el análisis de las partes interesadas. Las herramientas de comunicación apropiadas, como actividades y materiales impresos y multimedia, se determinarán en consecuencia.

CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

Un componente clave del involucramiento y consulta eficaces de las partes interesadas es el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). El CLPI es una norma que complementa y que permite hacer efectivos los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, como el derecho a la propiedad, la participación, la no discriminación, la libre determinación, la cultura, los alimentos, la salud y la libertad frente a una reubicación forzada. Como indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se exige que los Estados respeten el “consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todas las cuestiones

que abarquen sus derechos específicos”. Esto incluye las actividades de la iniciativa REDD+ y/o las políticas que puedan tener una incidencia sobre sus tierras, territorios y/o medios de vida. El consentimiento es un “sí” o un “no” colectivo por medio de un proceso de toma de decisiones con los siguientes rasgos:

- **Libre** de coacción, intimidación y manipulación.
- **Previo** a cualquier autorización o inicio de actividades, con un plazo para su consideración.
- **Informado**: las partes interesadas deben disponer de toda la información pertinente para adoptar una decisión.

¿CUÁNDO ES NECESARIO EL CLPI?

Las características específicas del procedimiento de consulta requerido variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del grado en que puede tener incidencia en los derechos subyacentes. Es necesario indicar que todos los elementos que requieren una colaboración o una consulta con, o aportaciones de cualquier parte interesada, deben respetar los principios del CLPI.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce varias situaciones en las que el Estado tiene la obligación de no limitarse a buscar, sino de garantizar, el consentimiento de los pueblos indígenas afectados. Especialmente pertinente para el Programa ONU-REDD es el hecho de que los Estados deben consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas afectados a través de sus propias instituciones representativas con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado para:

- Reubicar a los pueblos indígenas sacándolos de sus tierras;
- Tomar posesión cultural, intelectual, religiosa y espiritual;
- Ocasionar daños, expropiaciones, ocupación, confiscación y usos de sus tierras, territorios y recursos;
- Adoptar e implementar medidas legislativas o administrativas;
- Aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y a otros recursos, en particular en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Los organismos de vigilancia pertinentes de las Naciones Unidas también han interpretado varias convenciones y tratados vinculantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), al afirmar que los Estados deben garantizar el consentimiento de los pueblos indígenas a través de sus propios representantes o instituciones identificadas libremente, de manera más general en lo tocante a cualquier decisión directamente relacionada con sus derechos e intereses y en lo tocante a actividades mineras y de gas (extracción de recursos del subsuelo); talas en zonas protegidas; construcción de presas; desarrollo de plantaciones agroindustriales; reasentamientos; expropiaciones forzosas, y cualquier otra decisión que afecte al estado de sus derechos sobre la tierra.

Para obtener más información sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como sobre jurisprudencia internacional y pruebas de prácticas estatales al respecto, consúltese el **Legal Companion**¹ asociado de las directrices del Programa ONU-REDD sobre el CLPI.

El Programa ONU-REDD ha elaborado una lista de comprobación no exhaustiva para ayudar a los países asociados a reflexionar sobre si una actividad requiere o no el CLPI en el contexto de las actividades de la iniciativa REDD+.

¹ El compañero legal se puede encontrar en la siguiente dirección: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8792&Itemid=53

■ Cuadro 11.15 LISTA DE VERIFICACIÓN PARA VALORAR SI UNA ACTIVIDAD REQUERIRÁ EL CLPI - Fuente: directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado (págs. 26-27)

PRINCIPIO	SÍ/NO
1. ¿Implicará la actividad la reubicación/reasentamiento/expulsión de poblaciones indígenas de sus tierras?	
2. ¿Implicará la actividad la expropiación, confiscación, eliminación o daño a la propiedad cultural, intelectual, religiosa y/o espiritual de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques?	
3. ¿Adoptará o implementará la actividad alguna medida legislativa o administrativa que afecte a los derechos, las tierras, los territorios y/o los recursos de los pueblos indígenas o de las comunidades dependientes de los bosques (por ejemplo, en relación con el desarrollo, el uso o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo)?	
4. ¿Implicará la actividad operaciones mineras o relacionadas con el petróleo o el gas (extracción de recursos del subsuelo) en las tierras o territorios de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques?	
5. ¿Implicará la actividad talas en las tierras o territorios de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques?	
6. ¿Implicará la actividad el desarrollo de plantaciones agroindustriales en las tierras o territorios de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques?	
7. ¿Implicará la actividad decisiones que puedan afectar al estado de los derechos de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques sobre sus tierras, territorios o recursos?	
8. ¿Implicará la actividad el acceso a conocimientos tradicionales, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales?	
9. ¿Implicará la actividad hacer uso comercial de recursos naturales y/o culturales en tierras sujetas a la propiedad tradicional y/o al uso tradicional de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques?	
10. ¿Implicará la actividad decisiones relativas a disposiciones de reparto de beneficios, cuando estos se deriven de las tierras, territorios o recursos de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques?	
11. ¿Tendrá la actividad alguna incidencia sobre la continuidad de la relación de los pueblos indígenas o las comunidades dependientes de los bosques con sus tierras o sus culturas?	

EL CLPI Y LAS COMUNIDADES DEPENDIENTES DE LOS BOSQUES

Las directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado (2013) reconocen el derecho de las comunidades dependientes de los bosques a participar de manera efectiva en la gobernanza de sus naciones. Para garantizar esto, como mínimo las directrices exigen a los Estados que consulten de buena fe a las comunidades dependientes de los bosques en lo tocante a cuestiones que les afecten, con miras a alcanzar un acuerdo.

Teniendo en cuenta que el Derecho, la jurisprudencia y las prácticas estatales internacionales se encuentran en una fase temprana en relación con el reconocimiento y el requerimiento expreso de una obligación afirmativa de lograr el CLPI de todas las comunidades dependientes de los bosques, las directrices no exigen una aplicación básica del CLPI a todas las comunidades dependientes de los bosques.

Dicho esto, las directrices reconocen sobriamente que, en muchas circunstancias, las actividades de la iniciativa REDD+ pueden tener incidencia en las comunidades dependientes de los bosques, a menudo de manera similar a lo que ocurre con los pueblos indígenas, y que las circunstancias de determinadas comunidades dependientes de los bosques pueden elevar el umbral hasta el punto de que se considere un requisito de los Estados lograr el CLPI cuando una actividad pueda afectar a los derechos y los intereses de las comunidades.

Las directrices requieren que los Estados sopesen las circunstancias y la naturaleza de la comunidad dependiente de los bosques en cuestión, caso por caso, por medio, entre otros, de un análisis basado en los derechos, y que obtengan el CLPI de las comunidades que presenten características comunes con los pueblos indígenas y cuyos derechos sustantivos subyacentes estén involucrados de manera significativa.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Ha adoptado su país medidas para el consentimiento libre, previo e informado cuando trabaje con pueblos indígenas? ¿Cómo funciona?

TRATAMIENTO DE LAS RECLAMACIONES

Es probable que la introducción de la iniciativa REDD+ en los países participantes tenga una incidencia significativa en las dinámicas de conflictos en torno a los recursos forestales, así como en las tierras, el petróleo, el gas, los minerales y otros recursos valiosos de las zonas forestales. La aplicación de sólidas salvaguardas sociales y ambientales y de procesos de participación de actores relevantes con perspectiva de género reducirá los riesgos de quejas o de conflictos relacionados con la iniciativa REDD+. Asimismo, el proceso de la evaluación ambiental y social estratégica (EASE) ha sido diseñado para evaluar los riesgos de manera proactiva y para ayudar en el diseño de planes de gestión, cuando resulte inevitable que existan incidencias potenciales negativas y sean necesarias compensaciones.

Sin embargo, incluso con una planificación adecuada, pueden registrarse incidencias y conflictos imprevistos, por lo que es necesario contar con mecanismos para gestionar y responder a las reclamaciones de las personas afectadas.

En el contexto de las disposiciones institucionales de REDD+ de un país, se deberá poner a disposición, y si es necesario se deberá reforzar, un mecanismo nacional de atención y respuesta. Dicho mecanismo debe estar disponible para las partes interesadas de REDD+ desde las primeras etapas de la propuesta de preparación, con el fin de facilitar el trámite de cualquier solicitud de información o reclamo por parte de las partes interesadas de REDD+, con especial atención a proporcionar acceso a los grupos excluidos o aislados desde el punto de vista geográfico, cultural o económico.

Una vez creados o consolidados, los mecanismos de atención y respuesta pueden ayudar a los países de la iniciativa REDD+ a alcanzar diversos objetivos tanto en la etapa de preparación como en la de implementación:

- **Identificar y solucionar problemas de implementación de manera oportuna y eficaz en función de los costos:** como sistemas de alerta temprana, los mecanismos de atención y respuesta que funcionan correctamente ayudan a detectar y a abordar problemas potenciales antes de que se agraven, evitando conflictos más caros y prolongados;
- **Detectar problemas sistémicos:** la información sobre los casos reportados a los mecanismos de atención y respuesta puede resaltar situaciones recurrentes o crecientes, y ayuda a detectar problemas sistémicos subyacentes que sea necesario abordar en relación con los procesos y la capacidad de implementación;
- **Mejorar los resultados de REDD+:** gracias a la solución oportuna de problemas y complicaciones, los mecanismos de atención y respuesta pueden contribuir a la consecución oportuna de los objetivos de REDD+;
- **Promover la rendición de cuentas en los países de REDD+:** unos mecanismos de atención y respuesta eficaces promueven una mayor rendición de cuentas de las partes interesadas, lo que afecta positivamente tanto a las actividades específicas como a la gobernanza global de la iniciativa REDD+.

¿QUÉ ES UN MECANISMO DE ATENCIÓN Y RESPUESTA², Y CUÁL ES SU FINALIDAD?

Definición: los mecanismos de atención y respuesta se definen como sistemas y recursos organizativos creados por organismos gubernamentales nacionales (o, si procede, por organismos regionales o municipales) para recibir y tratar inquietudes relacionadas con la incidencia de sus políticas, programas y actividades sobre las partes interesadas externas. Las aportaciones de las partes interesadas, tramitadas en el seno de estos sistemas y procedimientos, pueden denominarse reclamaciones, quejas, opiniones o con cualquier otro término funcionalmente equivalente.

Los mecanismos de atención y respuesta deben ser accesibles, participativos, ágiles y eficaces en el tratamiento de inquietudes por medio del diálogo, la investigación conjunta, la negociación y la resolución de problemas. Generalmente son diseñados para ser la “primera

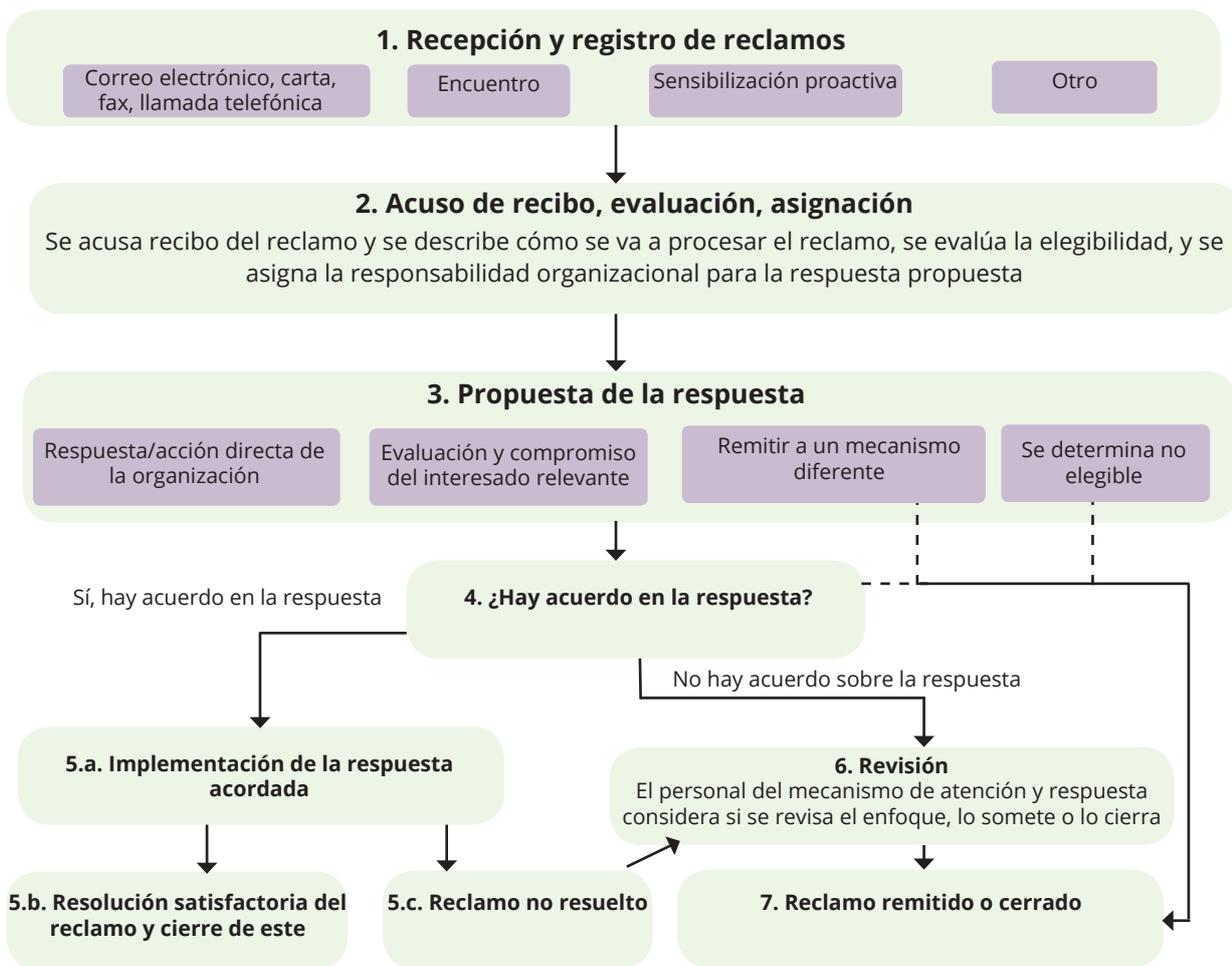
² Para obtener más información sobre el establecimiento y fortalecimiento de MQEs: http://www.unredd.net/index.php?view=document&alias=14201-joint-fcpfun-redd-guidance-note-for-redd-countries-establishing-and-strengthening-grievance-redress-mechanisms-1&category_slug=national-grievance-mechanisms-3390&layout=default&option=com_docman&Itemid=134%20

línea” de respuesta ante las preocupaciones de las partes interesadas que no se hayan resuelto a través de la implicación proactiva de las partes interesadas. Los mecanismos de atención y respuesta tienen como objetivo complementar, no sustituir, a los canales jurídicos formales para tramitar las reclamaciones (por ejemplo, el sistema judicial, los mecanismos de auditoría organizativa, etc.). Las partes interesadas siempre tienen la opción de utilizar otras alternativas más formales, como recursos jurídicos. Es importante hacer hincapié en el hecho de que los mecanismos de atención y respuesta nacionales no pretenden sustituir al sistema judicial ni a otras formas de recurso jurídico. La existencia de un mecanismo de atención no impide que los ciudadanos o las comunidades reivindiquen sus derechos e intereses en otros foros nacionales o locales. Por otra parte, no se exigirá a los ciudadanos que utilicen uno de estos mecanismos antes de solicitar una reparación a través de los tribunales, de procedimientos de derecho administrativo o de cualquier otro mecanismo de resolución de conflictos.

Finalidad: los mecanismos de atención y respuesta sirven como recurso para situaciones en las que, a pesar de la participación proactiva de las partes interesadas, algunas de ellas experimenten inquietudes en relación con la incidencia potencial de un proyecto o programa. No todas las quejas deberán tramitarse a través de un mecanismo de atención y respuesta. Por ejemplo, las reclamaciones que aleguen corrupción, coacción o violaciones graves y sistemáticas de derechos y/o políticas, normalmente se remiten a mecanismos de rendición de cuentas organizativos o a organismos administrativos o judiciales para su investigación oficial, en lugar de a los mecanismo de atención y respuesta para la resolución de problemas basada en la colaboración.

Se espera que los países de la iniciativa REDD+ creen o consoliden mecanismos de atención y respuesta basados en una evaluación de los riesgos potenciales para las comunidades dependientes de los bosques y para otras partes interesadas de los programas y actividades de REDD+. Dado que la finalidad es proporcionar un recurso accesible, rápido y eficaz para estas partes interesadas, resulta esencial diseñar e implantar el mecanismo de atención previa consulta con ellas.

Los socios internacionales implicados directamente en la implementación de REDD+ también deberán involucrarse intensamente en el diseño y la implantación de mecanismo de atención y respuesta. Puede resultar apropiado, y en algunos casos necesario, que los socios internacionales participen directamente en la resolución de reclamaciones derivadas de las actividades que apoyen, en el marco del propio mecanismo de reparación y/o directamente a través de sus propios mecanismos.



■ **Figura 11.16 ETAPAS QUE CONLLEVA UN MECANISMO DE ATENCIÓN Y RESPUESTA**
 - Fuente: Nota orientativa del FCPF y el Programa ONU-REDD sobre la creación y la consolidación de mecanismo de atención y respuesta (mayo de 2015). El sitio web del PNUD pone a disposición una explicación detallada de cada acción³.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cuenta su país con uno (o varios) mecanismo(s) de atención y respuesta? En caso de ser así, ¿cómo funciona? En caso de no ser así, ¿por qué no?

³ <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/compliance-and-dispute-resolution/Joint-FCPF--UN-REDD-Programme-Guidance-Note---Establishing-and-Strengthening-Grievance-Redress-Mechanisms-EN.pdf>

RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

La colaboración con el sector privado puede darse de diferentes maneras, que van desde la adopción por parte del gobierno de políticas y medidas que contribuyan a transformar los modelos operativos del sector privado hasta la identificación de posibles colaboraciones público-privadas que contribuyan al logro de los resultados de la iniciativa REDD+. Cuando se trabaja con el sector privado es necesario tener en cuenta algunas cuestiones prácticas.

Puede existir una “diferencia de percepción” en la comprensión de las mismas cuestiones por parte de los actores del sector público y del sector privado. Esta brecha de percepción puede abordarse mediante convocatoria de diálogos público-privados que puedan contribuir a aportar información de cara al desarrollo de los programas y las estrategias de REDD+. Muchos actores del sector privado en ámbitos económicos clave todavía tienen una percepción limitada de la iniciativa REDD+ y de sus implicaciones potenciales sobre sus modelos operativos.

Al involucrar a actores del sector privado, es posible también entender cuáles son algunos de los factores principales subyacentes al comportamiento acorde al status quo del sector privado, y detectar cómo pueden ayudar las intervenciones de REDD+ a perfilar modelos operativos del sector privado para lograr una mayor sostenibilidad.

Asimismo es posible trabajar con promotores del sector privado, que pueden contribuir a los objetivos de REDD+, por ejemplo:

- Mejorando las políticas de adquisición de materias primas para armonizarlas con los objetivos de REDD+;
- Reduciendo la financiación de actividades que contribuyan a la deforestación o la degradación de los bosques.

CONCLUSIÓN

Es importante recordar que la calidad y el grado en que se aplican los principios de consulta, participación y consentimiento determinan la probabilidad de una implementación exitosa de la iniciativa REDD+, con unas ventajas mejoradas y equitativas en materia de género para las comunidades y los pueblos afectados.



EJERCICIO 21

Es importante señalar que la concienciación y la puesta en común de información no son actividades de consulta, sino que se engloban en la comunicación. Sin embargo, la comunicación es primordial para un proceso consultivo de REDD+ eficaz. Las directrices conjuntas del FCPF y el Programa ONU-REDD sobre la implicación de las partes interesadas en la preparación de la iniciativa REDD+ sugieren seguir estas acciones en los procesos de consulta y participación:

Dibuja los pictogramas asociados en la rueda abajo.



Identificar los resultados deseados



Garantizar la capacidad de colaboración



Especificar la colaboración



Seleccionar los métodos



Analizar los resultados y difundirlos



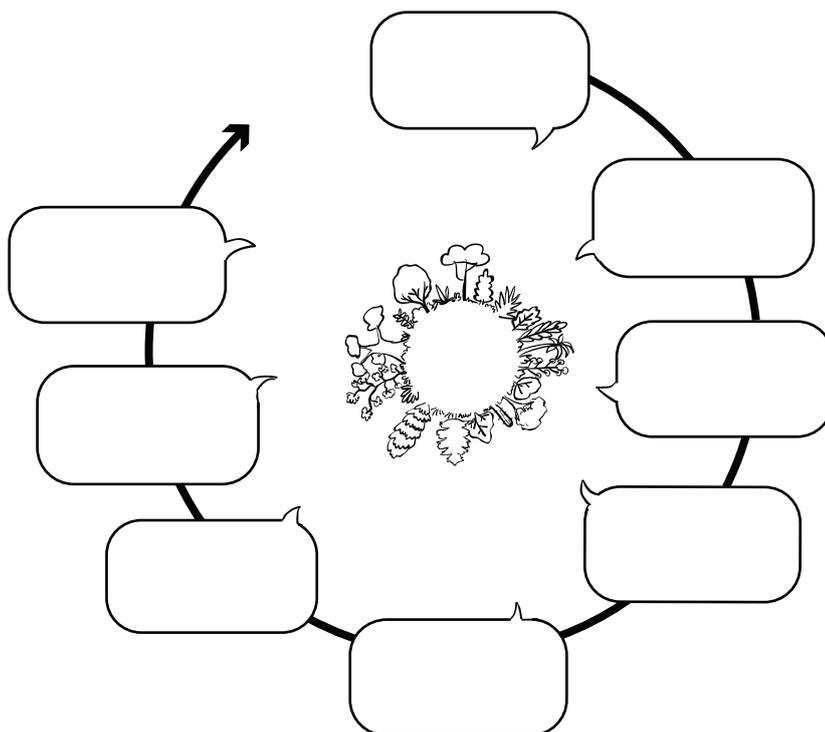
Identificar a las partes interesadas, etc.



Definir las condiciones de la implicación



Identificar las cuestiones objeto de colaboración





EJERCICIO 22

Rellene los espacios en blanco

L_____ de coacción, intimidación y manipulación

P_____ a cualquier autorización o inicio de actividades, con un plazo para su consideración

I_____ : las partes interesadas deben disponer de toda la información pertinente para adoptar una decisión



MENSAJES CLAVE

- En el contexto de la iniciativa REDD+, los actores relevantes son individuos o grupos que tienen una participación, interés o derecho en el bosque y que se verían afectados de forma negativa o positiva por las actividades de REDD+.
- La importancia de la implicación de los actores relevantes está respaldada por diversas decisiones de la CMNUCC y acuerdos y normativas tanto nacionales como internacionales.
- La implicación de los actores relevantes se integra específicamente como una salvaguarda, pero también desempeña una función crucial en la creación de unas condiciones propicias para un proceso participativo, que es necesario para apuntalar el enfoque de un país en lo referente al desarrollo de unas salvaguardas responsables, transparentes y eficaces.
- Existen numerosas herramientas que resultan útiles para llevar a cabo un proceso de involucramiento de los actores relevantes, como la identificación y el análisis de actores, el análisis de género, la evaluación de necesidades en materia de desarrollo de capacidades, los planes de consulta y participación, los planes de comunicación, etc..
- El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es un derecho clave para que las consultas con las partes interesadas y la implicación de estas resulten eficaces.
- En el contexto de las disposiciones institucionales de REDD+ de un país, se deberá poner a disposición de manera efectiva, y si es necesario se deberá reforzar, un mecanismo nacional de atención y respuesta.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS



NOTAS

A large white rectangular area intended for taking notes, occupying most of the page below the header.

12

BUENA GOBERNANZA

ESTE MÓDULO TRATA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA BUENA GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE REDD+.



EL MÓDULO INCLUYE UNA SERIE DE EXPLICACIONES SOBRE:

- La gobernanza en virtud de las decisiones de la iniciativa REDD+ de la CMNUCC
- Los elementos de la gobernanza que subyacen a los impulsores y a las barreras para (y el potencial de) las actividades que aportan el “+”
- Una buena gobernanza para desarrollar estrategias nacionales de REDD+ y políticas y medidas exitosas y eficaces
- Mecanismos de rendición de cuentas para supervisar las políticas y medidas
- Una gobernanza reforzada para implementar las estrategias o planes de acción nacionales y las políticas y medidas
- Salvaguardas de gobernanza
- Administración de los fondos de la iniciativa REDD+



¿QUÉ ES LO QUE YA SABE SOBRE ESTE TEMA?

GOBERNANZA EN VIRTUD DE LAS DECISIONES DE LA INICIATIVA REDD+ DE LA CMNUCC

DEFINICIÓN

Al igual que muchas palabras de moda, el término gobernanza ha terminado significando cosas diferentes según quién la utiliza. El concepto de gobernanza es una construcción dinámica en la que tienen voz muchas personas y actores.

Si bien han sido numerosos los intentos de definir la gobernanza, y principalmente la buena gobernanza, resulta complicado reflejar toda su importancia, sus dimensiones y sus dinámicas en una definición individual y sucinta. Sin embargo, generalmente se indica que la gobernanza abarca la interacción de leyes y otras normas, instituciones y procesos en una sociedad; cómo se toman las decisiones; y cómo y en qué circunstancias los actores responsables o los encargados de la toma de decisiones han de rendir cuentas (si es que deben hacerlo). El término gobernanza describe el modo en que:

- Una sociedad (pueblo) organiza cómo interactúa;
- Trata los diferentes intereses y opiniones, que están basados en normas y valores;
- Trata la distribución de los recursos;
- Esto se traduce en normas, reglamentos, instituciones y condiciones que hacen posible una existencia pacífica y mutuamente beneficiosa para todos los miembros de la sociedad.

La gobernanza también abarca quién:

- Tiene el poder para tomar decisiones que afecten a los recursos naturales y a los usuarios de dichos recursos, y cómo se adoptan esas decisiones;
- tiene el poder y la responsabilidad para aplicar esas decisiones, y la forma de aplicarlas;
- es responsable (o es responsabilizado), y de qué manera, de la aplicación de las decisiones.

La agenda de derechos humanos proporciona el fundamento para los principios de gobernanza de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas han trabajado en una definición de gobernanza democrática para la agenda de desarrollo posterior a 2015¹. Sin embargo, no existe una definición universal que sea aplicable a todos los pueblos, las sociedades y las culturas por igual, por lo que resulta más importante un entendimiento común y la prioridad de centrarse en las medidas nacionales. En consecuencia, la buena gobernanza a menudo es más fácil de entender a través de sus principios clave, como:

- estado de derecho;
- transparencia y acceso a la información;
- rendición de cuentas;
- respeto de los derechos;
- participación / inclusión;
- resultados / eficacia;
- búsqueda de consenso;
- capacidad;
- lucha contra la corrupción;
- igualdad de género.

¹ La *agenda de desarrollo posterior a 2015* remite a un proceso liderado por las [Naciones Unidas](#) que pretende ayudar a definir el futuro marco global de desarrollo que hará posible el éxito de los [Objetivos de Desarrollo del Milenio](#).



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cuál es la diferencia entre gobernanza y gobierno?

LA GOBERNANZA EN EL TEXTO DE LA CMNUCC

En las 13 decisiones de la CMNUCC relacionadas con la iniciativa REDD+, desde la de Bali a la de Varsovia, la gobernanza mundial solo se menciona en una ocasión: Decisión 1/CP. 16, “Acuerdos de Cancún”: resultados del grupo de trabajo ad-hoc sobre acción de cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”, que:

*“Pide también a las Partes que son países en desarrollo... que aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la **gobernanza forestal**, las consideraciones de género... asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales (párrafo 72).*

“Al aplicar las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la presente decisión, deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardas:

a. ... La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales (apéndice 1, párrafo 2, letra b)”.

Aunque la palabra en cuestión solamente aparece en dos ocasiones, el concepto de buena gobernanza en realidad está recogido en las primeras cuatro de las siete salvaguardas de Cancún:

- compatibilidad con los programas forestales nacionales y de las convenciones internacionales sobre la materia;
- transparencia y eficacia;
- respeto de los conocimientos y los derechos;
- participación plena y efectiva.

■ Recuadro 12.1 GOBERNANZA FORESTAL

Pese a que no existe una definición oficial, la gobernanza forestal incluye todas las normas, procesos, instituciones y personas que controlan la manera en que los seres humanos interactúan con los bosques, como la ley y los organismos encargados de crear o aplicar la ley (u otras normas).

El concepto de buena gobernanza y sus principios es por otra parte necesario para abordar y respetar las otras tres salvaguardas:

- impedir la conversión de bosques naturales y conservar la biodiversidad;
- potenciar otras ventajas sociales y ambientales;
- hacer frente a los riesgos de reversión y reducir el desplazamiento de las emisiones.

Puede consultarse un análisis más profundo de las salvaguardas en el **Módulo 8: Salvaguardas**.

BUENA GOBERNANZA Y REDD+

Como se ha destacado en la sección anterior, los principios de gobernanza son importantes para que un país “gobierne”, o gestione, su proceso de REDD+, y constituyen un rasgo esencial que contribuye a la sostenibilidad de la iniciativa REDD+.

Por tanto, los principios de buena gobernanza se aplican en diversos niveles (mundial, internacional, nacional, sub-nacional/estatal, provincial y local), pero también es necesario atenerse a ellos durante las distintas etapas de implementación de la iniciativa REDD+. En resumen, la buena gobernanza para la iniciativa REDD+ puede generar un entorno propicio para “gobernar” el proceso de REDD+ con éxito, ayudando a garantizar una participación integradora y significativa durante la adopción de decisiones, y a promover la igualdad, la justicia, la transparencia y la justicia durante todas las etapas de la iniciativa REDD+.



■ Figura 12.2 IMPORTANCIA DE ABORDAR LA GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE REDD+
- Fuente: Programa ONU-REDD

La figura 12.2 muestra cuándo se deben abordar las cuestiones de gobernanza en un proceso nacional de REDD+.

- I. Comprender los factores subyacentes que pueden incluir en determinados elementos impulsores de la deforestación y la degradación forestal, o impedir una conservación eficaz, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono;
 - Por ejemplo, los análisis de la gobernanza pueden indicar capacidades de ejecución deficientes y corrupción, que conducen a la tala ilegal;

- II. Desarrollar estrategias nacionales de REDD+ y políticas y medidas exitosas y eficaces;
 - Por ejemplo, cómo pueden las deficiencias y las fortalezas en materia de gobernanza ser útiles para propiciar la viabilidad de determinadas medidas para abordar los impulsores;
- III. Implementar y supervisar estrategias y políticas y medidas;
 - Por ejemplo, mejorando la capacidad institucional y de colaboración de la iniciativa REDD+ a través del establecimiento de organismos nacionales, o para permitir una supervisión participativa de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de dichas políticas y medidas, así como para permitir un ajuste de las políticas y medidas implementadas que no ofrezcan los resultados previstos.
- IV. Garantizar que se abordan y respetan las salvaguardas;
- V. Gestionar los fondos de la iniciativa REDD+ de una manera transparente y responsable, para evitar riesgos de corrupción como influencia indebida, fraude o apropiación indebida.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Cuáles serían sus principales inquietudes a la hora de liderar este proceso basado en los principios de buena gobernanza, desde el diseño, pasando por la implementación de estrategias y políticas y medidas, y finalmente cuando se reciban pagos basados en resultados?

¿Qué medidas es posible adoptar para garantizar una participación útil de las partes interesadas?

¿Qué aspecto sería esencial para garantizar la coherencia de las políticas y evitar políticas contradictorias entre ministerios?

¿Cómo se puede institucionalizar la iniciativa REDD+ de manera sostenible, de manera que no sea vulnerable al cambio político o a las rotaciones individuales?

■ Recuadro 12.3 CUESTIONES TRANSVERSALES

En todo este módulo aparecen numerosas cuestiones que están presentes en varias etapas del proceso de REDD+.

GOBERNANZA PARTICIPATIVA

Igual de importante que el análisis de la gobernanza es la necesidad de consultar, implicar y colaborar con partes interesadas destacadas en diversas etapas estratégicas. La participación pública, respaldada por la transparencia y el acceso a la justicia, es uno de los principios más reconocidos del desarrollo sostenible. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), los instrumentos jurídicos internacionales han mostrado una coherencia a la hora de tratar el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico, por lo que la participación activa de los grupos afectados y de la

sociedad civil no solamente es deseable, sino necesaria si se quiere alcanzar los objetivos en materia de desarrollo sostenible.

Las partes interesadas pueden dividirse en: gobierno o sector público, sociedad civil, sector privado, público general y consumidores, y la comunidad externa, como las instituciones financieras internacionales. Asimismo, podemos encontrar titulares de derechos como dueños de tierras, mujeres, pueblos indígenas y grupos tribales, comunidades o individuos que tienen derechos de usufructo (u otros), tradicionales o formalmente reconocidos, sobre la tierra o los recursos, y que se verán afectados por las decisiones que se adopten. Dado que las decisiones de REDD+ hacen especial hincapié en la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales, esta cuestión debe ser prioritaria para la gobernanza participativa. Puede encontrarse un análisis más profundo del involucramiento de las partes interesadas en el **Módulo 11: Introducción a la participación de actores relevantes**.

IGUALDAD DE GÉNERO

Es posible intervenir en varias etapas para promover unos procesos de REDD+ y unos enfoques de buena gobernanza con perspectiva de género. Estas acciones pueden implicar la realización de un análisis de género de los impulsores y/o una evaluación de las diferencias de género o desigualdades en las políticas, la toma de decisiones, las prácticas y normas culturales locales; garantizar la participación activa y equitativa de mujeres, jóvenes y de otros grupos marginados en las consultas, talleres e iniciativas de capacitación; integrar plenamente la igualdad de género y la consideración del empoderamiento de la mujer en el desarrollo y la implementación de una estrategia REDD+; y desarrollar y llevar a cabo actividades de supervisión y notificación que incluyan la perspectiva de género (por ejemplo, el uso de indicadores de género y de datos desglosados por sexos). Esas actividades pueden llevarse a cabo por medio de la movilización de expertos en materia de género a lo largo del proceso de REDD+, tanto en su planificación, implementación y vigilancia como en su notificación.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información y el intercambio de esta sustentan la participación efectiva de las partes interesadas indígenas y de la sociedad civil, así como una coordinación intersectorial eficaz. Esto concierne a todos los aspectos del desarrollo, el diseño, la implementación y la supervisión de una estrategia REDD+ nacional.

MARCOS JURÍDICOS

Los marcos jurídicos y normativos eficaces son un factor clave en la implementación exitosa de la iniciativa REDD+. Las disposiciones jurídicas y normativas que son propicias a los objetivos de REDD+ garantizan que se aborden los requisitos de REDD+ de una manera coherente y en consonancia con las disposiciones internacionales. Por ejemplo, una legislación eficaz que aclare los derechos de tenencia y de acceso a los recursos naturales puede ayudar a reducir la presión sobre los recursos forestales y los riesgos de conflictos durante la fase de implementación. En su preparación para REDD+, los países pueden tratar de basarse en o de adaptar sus políticas, leyes y normativas existentes, posiblemente a través de la adopción de textos nuevos, con el fin de crear marcos jurídicos nacionales y/o sub-nacionales propicios para la iniciativa REDD+.

LOS ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA QUE SUBYACEN A LOS IMPULSORES Y A LAS BARRERAS PARA (Y EL POTENCIAL DE) LAS ACTIVIDADES QUE APORTAN EL “+”

Como se vio en el **Módulo 3: Impulsores de la deforestación y la degradación forestal**, prepararse para una implementación eficaz y eficiente de REDD+ exige unos sólidos fundamentos analíticos que sirvan de base para la visión de los países en relación con la iniciativa REDD+, y adoptar decisiones informadas y estratégicas que determinarán un itinerario crucial para hacer realidad esa visión.

Con el fin de implementar las actividades de REDD+ de manera eficaz, los países deben tratar de comprender y abordar los impulsores asociados, directos e indirectos, de la deforestación y la degradación forestal. Asimismo, deben comprender las dinámicas de la conservación forestal, el incremento de las reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques, junto con los obstáculos a los que se enfrentan todos ellos.

Los impulsores indirectos (también denominados “causas subyacentes” o “motores”) pueden estar asociados a factores internacionales (por ejemplo, los mercados, los precios de los productos básicos), a factores nacionales (por ejemplo, el crecimiento demográfico, los mercados nacionales, las políticas nacionales, el marco tributario, pero también la gobernanza) y a circunstancias locales (por ejemplo, los cambios en el comportamiento de los hogares).

De igual manera, las barreras para las actividades de REDD+ que aportan el “+” (conservación forestal, incremento de las reservas forestales de carbono y gestión sostenible de los bosques) están relacionados con diversos obstáculos para la implementación de estas actividades. Los obstáculos pueden ser muy variados, e incluyen deficiencias de gobernanza como la falta de participación, la corrupción, unos marcos jurídicos inapropiados, una aplicación insuficiente de la legislación existente, etc.

■ Recuadro 12.4 COMPRENSIÓN DE LOS IMPULSORES Y LOS OBSTÁCULOS DESDE LA ÓPTICA DE LA GOBERNANZA

- -¿Qué carencias en materia de gobernanza facilitan la deforestación y la degradación forestal, y generan obstáculos para la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas de carbono?
- -¿Qué elementos facilitadores de la gobernanza propician una buena administración forestal y una planificación adecuada del uso de las tierras?
- -¿Cómo están evolucionando esos factores de gobernanza?

■ Recuadro 12.5 EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

El enfoque basado en los derechos humanos es un proceso que aplica numerosos principios fundamentales y que tiene como objetivo garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos centrándose tanto en los derechos procesales como en los derechos sustantivos. Este enfoque señala tanto los derechos procesales como los derechos sustantivos:

Los derechos procesales hacen referencia, por ejemplo, al derecho a la participación, el derecho a un consentimiento libre, previo e informado (CLPI), el derecho a la representación o al desarrollo, etc.

La identificación de los diversos agentes de la deforestación y la degradación forestal es asimismo clave para un análisis exhaustivo de los impulsores y los obstáculos. Por ejemplo, puede resultar de utilidad identificar a los diversos responsables de la toma de decisiones y a otros actores influyentes, como autoridades administrativas tradicionales o descentralizadas, así como las maneras formales o informales en que inciden en los impulsores, en sus incentivos y en los obstáculos para cambiar sus prácticas habituales. Esta identificación puede realizarse por ejemplo por medio de un análisis contextual e institucional (véase el anexo 1).

Ejemplos de derechos sustantivos son los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos.

La no aplicación de los derechos procesales ni de los derechos sustantivos son deficiencias de gobernanza que pueden afectar a los impulsores y a las actividades que aportan el “+”.

Asimismo, es necesario llevar a cabo actividades para analizar los impulsores y los obstáculos de una manera participativa y que incluya la perspectiva de género, para garantizar que sean precisas y que generen apropiación por parte de un amplio abanico de interesados. Por ejemplo, se deberá garantizar una comprensión plena de los derechos de las partes interesadas, el acceso a la información y el reconocimiento de los medios de vida y las actividades de subsistencia de las partes interesadas sobre las que puedan incidir de manera significativa las decisiones de gestión adoptadas en el marco de la iniciativa REDD+. La falta de participación a menudo se traduce en una ausencia de perspectiva de género, algo que se analiza detalladamente en la siguiente sección.

Los estudios² y los procesos para comprender los “factores de gobernanza de los impulsores y los obstáculos” podrían ayudar a los países a comprender la probabilidad y el potencial de la incidencia de las prácticas habituales así como los riesgos y beneficios futuros. A continuación se presenta un ejemplo de impulsores subyacentes y obstáculos relacionados con la gobernanza.

FALTA DE PARTICIPACIÓN

El texto de la CMNUCC reconoce la necesidad de una participación plena y efectiva de las partes interesadas pertinentes, pero concretamente de los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como la necesidad de tratar con ellas como partes interesadas específicas, porque pueden tener derechos deficientemente reconocidos relacionados con el uso y la tenencia de los bosques, y porque son más vulnerables en términos de marginación con respecto al proceso de toma de decisiones. Por eso las decisiones de REDD+ hacen hincapié en la participación plena y efectiva de estos grupos y toman nota de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que incluye una referencia al derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Esto refleja un concepto fundamental del enfoque basado en los derechos humanos (véase el recuadro 12.5) y un aspecto clave de la buena gobernanza, es decir, la promoción de la interacción entre actores estatales y ciudadanos, como la participación equitativa de mujeres y hombres, que son capaces de ejercer sus derechos jurídicos, de abordar sus intereses y mediar en ellos en los diálogos con los actores estatales. No obstante, similar importancia tiene el examen de la participación (o la falta de participación), que puede ayudar a comprender los casos subyacentes de deforestación y de degradación de los

² Estos estudios pueden ser independientes o bien estar incluidos en análisis más amplios sobre los obstáculos e impulsores, que tengan en cuenta otras causas subyacentes.

Causas subyacentes de tipo político, de gobernanza y de tenencia que impulsan la deforestación				
	Extracción ilegal de madera	Usurpación	Recolección de leña	Vías
Carencia de un proceso inclusivo y deliberativo	Las políticas controvertidas (tanto a nivel nacional como local) resultan en un sentido de pertenencia débil por parte de los actores relevantes y en conflictos entre las autoridades y las comunidades locales como en el caso de la gestión del bosque Terai, an las áreas protegidas Churia	La confrontación entre el Estado y los Sukumbasis ha convertido el bosque en una zona de guerra; existe poco apoyo de los actores a nivel local para mantener la integridad del bosque y muy poca consulta sobre asuntos de políticas de tierras y uso de la tierra	Los recolectores de leña no se atienen a las políticas relacionadas con la recolección de leña, ya que esta actividad es considerada ilegal por el Gobierno y los recolectores ignoran las prácticas sostenibles	La construcción de vías fuera del plan de desarrollo distrital tiende a ignorar los debidos procesos, lo cual mina la sostenibilidad ambiental

■ Figura 12.6 EJEMPLO DE PAÍS CON DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN FORESTAL IMPULSADAS POR UNA PARTICIPACIÓN ESCASA: NEPAL
 - Fuente: www.tinyurl.com/nepal-drivers-redd

bosques, como la corrupción, la conversión ilegal de bosques, la tenencia forestal y los derechos de acceso. Puede consultarse un análisis más profundo de la participación en el **Módulo 11: Introducción a la participación de actores relevantes.**

Encontramos un ejemplo de la ausencia de un proceso deliberativo e inclusivo en el caso de Nepal, como factor que mejora los cuatro impulsores principales detectados a escala nacional; es decir, la tala ilegal, la intrusión, la recogida de madera para leña y las carreteras (véase la figura 12.6).

En otro ejemplo, en este caso tomado de Malawi, se comprueba que las autoridades tradicionales encargadas de proteger las reservas forestales en virtud del Derecho consuetudinario no son aceptadas por las estructuras gubernamentales formales. Esto conduce a un conflicto entre esos actores, que se traduce en prácticas corruptas y contribuye a la deforestación y a la degradación forestal.

PERSPECTIVA DE GÉNERO

La decisión 1/CP. 16 de la CMNUCC hace referencia en su párrafo 72 a la necesidad de abordar entre otras las consideraciones de género cuando se desarrollan estrategias nacionales de REDD+ (véase el recuadro 12.7 para obtener más información sobre las condiciones en materia de género). Cuando se identifican impulsores y factores que propician la gobernanza para abordar esos impulsores, es necesario tener en cuenta las funciones, las acciones y los puntos de vista diferenciados con arreglo al género. Esto incluye las funciones, acciones y puntos de vista de todas las partes interesadas, como mujeres, hombres y jóvenes. Esto resulta especialmente importante para las mujeres, ya que a menudo son las usuarias primordiales de los bosques.

■ Recuadro 12.7 CONDICIONES EN MATERIA DE GÉNERO

Igualdad de género: la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para mujeres y hombres, niñas y niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres vayan a ser lo mismo, sino que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de las mujeres y de los hombres no dependerán de si sus titulares han nacido hombres o mujeres. La igualdad de género implica que se tienen en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de mujeres como de hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres. La igualdad de género no es una cuestión exclusiva de las mujeres, sino que debería preocupar e implicar plenamente a hombres y a mujeres.

Fuente: conceptos y definiciones de ONU Mujeres sobre la transversalidad de género, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>

Incorporación de la perspectiva de género: el proceso de evaluación de las implicaciones, para las mujeres y los hombres, de cualquier acción planificada, como la legislación, las políticas o los programas, en todos los ámbitos y niveles. Es una estrategia para convertir las inquietudes y las experiencias de las mujeres de los hombres en una dimensión integral del diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que mujeres y hombres se beneficien por igual, y que no se perpetúe la desigualdad. En última instancia, el objetivo es lograr la igualdad de género.

Fuente: Conclusiones acordadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997/2, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/intergovernmentalmandates.htm#ecosoc>

Son muchas las razones por las que la perspectiva de género es importante para comprender y abordar los impulsores y los obstáculos.

En primer lugar, se ha demostrado que la falta de una perspectiva de género, por ejemplo, supone un obstáculo para la conservación o la reforestación.

En Kenia, por ejemplo, los hombres locales que participan en la planificación de un proyecto de plantación de árboles para leña asumieron que las mujeres cumplirían su función tradicional de aportar agua para las plantas de semillero. Una vez distribuidos los plantones, los hombres descubrieron que las mujeres no estaban dispuestas a trabajar las horas extraordinarias de recogida de agua exigidas por el proyecto. Además, las mujeres no estaban especialmente interesadas en los árboles elegidos para ser plantados. El hecho de no consultar a las mujeres en la etapa de planificación del proyecto supuso ignorar sus preocupaciones. De manera nada sorprendente, el éxito del proyecto les resultaba indiferente, y las plantas murieron por falta de agua. Sin embargo, la segunda etapa del proyecto incorporó los intereses de las mujeres, ya que se optó por los árboles que preferían. Entonces aceptaron ayudar, y en esta ocasión el proyecto tuvo éxito.”³

³ USAID, disponible en http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACP513.pdf

■ Recuadro 12.8 GÉNERO Y TENENCIA DE TIERRAS

En relación con la tenencia, en muchos casos las mujeres no obtienen suficiente control formal sobre las tierras, aunque acceden y utilizan muchos productos (como leña y productos forestales no maderables). Como indicaba una participante en las consultas de Malawi sobre carencias en materia de gobernanza para REDD+ en mayo de 2015, “es una cuestión de motivación. Asumimos los mismos roles pero no son aceptados formalmente. Si los hombres se marchan en busca de mejores oportunidades económicas fuera de la comunidad para mantener a sus familias, quedamos atrás haciendo exactamente el mismo trabajo pero sin reconocimiento formal. ¿Cómo es posible semejante cosa? Lo mismo puede decirse en relación con los planes nacionales de replantación. Los mantenemos de manera muy activa, mientras que hace tiempo que nuestros compañeros se marcharon de aquí.”

Por otra parte, se ha demostrado que una mayor proporción de mujeres participantes en instituciones locales de gobernanza forestal se traduce en unas mejoras significativamente mayores en la conservación de los bosques.⁴ Además, las prácticas tradicionales de las mujeres, como los sistemas agroforestales y la plantación de árboles, pueden ayudar a detectar obstáculos para la gestión sostenible de los bosques o para la reforestación.

En segundo lugar, el análisis de los impulsores de la deforestación y la degradación (así como de los obstáculos para la conservación) puede enriquecerse con información conocida por comunidades locales y grupos indígenas, especialmente mujeres y jóvenes en su seno, gracias a sus actividades de patrulla y vigilancia de los bosques, o incluso a su recogida de plantas o de leña.

Así pues, estos grupos también pueden ser una fuente informativa de conocimientos a la hora de detectar impulsores de la deforestación y la degradación forestal en sus comunidades, así como un recurso para identificar las posibles soluciones correspondientes. La comprensión de las distintas funciones que desempeñan los hombres y las mujeres puede permitir llevar a cabo un análisis más preciso del problema —quién está provocando la deforestación, dónde y de qué manera— y ayudar a identificar posibles soluciones. Esto puede ser de utilidad para formular intervenciones de gobernanza que sean aplicables y pertinentes a escala tanto nacional como local.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Se le ocurre algún ejemplo en el que la desigualdad de género sea causa indirecta de deforestación o degradación forestal? Como alternativa, cite un ejemplo en el que la participación potenciada de las mujeres haya contribuido positivamente a la mejora de la conservación, la gestión de los bosques o las reservas forestales de carbono.

⁴ Agarwal, B. *Gender and Green Governance: The Political Economy of Women's Presence Within and Beyond Community Forestry*. 2010.

Finalmente, dadas las diversas desigualdades sociales, económicas y culturales y los impedimentos jurídicos, especialmente en el sector forestal, las mujeres y con frecuencia otros grupos marginados, como población en condiciones de pobreza, jóvenes, personas con discapacidad, etc., en muchas sociedades estos colectivos siguen experimentando una exclusión continua que limita su capacidad para participar, contribuir a las acciones de REDD+ y beneficiarse plenamente de ellas. De manera más específica, estas desigualdades también pueden conducir a un acceso desigual a la información y a los procesos jurídicos; a que no tomen parte en la adopción de decisiones sobre mecanismos de participación en los beneficios y estructuras de financiación; y a que queden excluidas de las ventajas de REDD+ debido al carácter deficiente de sus derechos sobre las tierras y los bosques. Dado que las mujeres habitualmente dependen más de los bosques que los hombres, y dado que las mujeres rurales participan en múltiples actividades económicas que son clave para la supervivencia de los hogares, resulta crucial que se adopten medidas deliberadas, explícitas y significativas para garantizar que los programas y los sistemas de gobernanza de REDD+ sean justos e inclusivos, y que incorporen la perspectiva de género tanto en las políticas como en la práctica. De hecho, la promoción de la sostenibilidad y el apoyo a largo plazo a los procesos de REDD+ suele estar relacionada con la capacidad para manifestarse y distribuir las ventajas correspondientes de manera equitativa y justa.⁵

El análisis de género del Programa ONU-REDD en Vietnam⁶ puso de manifiesto que existía una necesidad continua de transformar las relaciones de género y de potenciar el empoderamiento de la mujer reconociendo, apoyando y recompensando el papel de las mujeres en la gestión y la protección de los bosques. Por otra parte, el análisis señaló que las estrategias dirigidas a abordar las lagunas detectadas en el análisis debían estar basadas en la noción de que las mujeres no son víctimas, sino más bien poderosos agentes de cambio, en parte debido a su función de administradoras y gestoras de los recursos forestales.

CAPACIDADES DEFICIENTES DE APLICACIÓN Y CORRUPCIÓN QUE LLEVAN A UNA TALA INSOSTENIBLE O ILEGAL

Las características de las estructuras de gobernanza eficaces habitualmente incluyen la aplicación de la legislación. La no aplicación de la legislación implica problemas tanto de capacidad como de gobernanza. Por ejemplo, los sobornos entre taladores ilegales y gestores forestales, y/o la connivencia con implicación directa de funcionarios gubernamentales que facilita la degradación forestal son causas habitualmente detectadas de actividades forestales ilegales. En Indonesia, aunque el Índice de gobernanza forestal de 2014 indica una ligera mejora de los casos de delitos relacionados con la silvicultura llevados ante los tribunales, en comparación con el bajo número de casos que después son investigados, y aunque aún menos terminan en condena, existe una conexión nítida entre una deficiente capacidad de aplicación de la ley y unas prácticas corruptas continuas que permiten llevar a cabo y seguir con la deforestación a un ritmo nada deseable⁷.

5 Programa ONU-REDD (2013). Programa ONU-REDD (2013). Nota orientativa sobre una REDD+ con perspectiva de género. Tomado de http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11824&Itemid=53

6 Hipervínculo: Análisis de género del Programa ONU-REDD en Viet Nam , http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11372&Itemid=53

7 El resumen ejecutivo del Índice de gobernanza forestal de Indonesia en 2014 está disponible en: <http://tinyurl.com/FGI-Indonesia2014> . Para atajar este problema, se instauró un enfoque "multipuerta" para posibilitar un castigo más duro a quienes cometieran delitos forestales, por medio de sanciones acordes a las diferentes leyes.

- En Kenia, por ejemplo, la evaluación del riesgo de corrupción 2013 de REDD+ ha destacado que la corrupción de la gobernanza históricamente ha contribuido a la deforestación y la degradación;
 - Las dificultades experimentadas por los servicios forestales del país a la hora de fomentar la conservación de los bosques y de gestionar la reubicación de personas que consideraban “invasores de terrenos”;
 - Los riesgos de los gobiernos municipales que utilizan las tierras forestales comunales como “terreno abierto” que puede ser empleado para fines de clientelismo;
- Sospechas de corrupción en la asignación de zonas forestales a empresas de biocombustibles, petróleo o minería (que provocan deforestación) sin que existan restricciones para limitar la incidencia ambiental, con una excesiva indulgencia y finalmente ignorando esta realidad;
- Sobornos entre taladores ilegales y gestores forestales, y/o connivencia con implicación directa de funcionarios gubernamentales que facilita la degradación forestal;
- La falta de capacidad de las asociaciones de productores de carbón vegetal para verificar el origen y la fuente de este producto, y la aceptación de documentación fraudulenta, toda vez que la financiación de estas asociaciones depende de la obtención de una licencia;
- En Panamá, las deficiencias de las instituciones de gestión forestal y los conflictos entre instituciones, la burocracia y la deficiente transparencia y la corrupción son algunos de los factores detectados que impulsan la deforestación por medio de la extracción comercial y destinada a leña⁸;
- En Nepal, como se observa en la figura 12.9, la deficiente transparencia, la corrupción y una aplicación inadecuada de la legislación también han sido señalados como impulsores directos con fuerte poder catalizador.

Causas de índole política, de gobernanza y tenencia que impulsan la deforestación

	Extracción ilegal de madera	Usurpación	Recolección de leña	Vías
Corrupción y poca transparencia	La corrupción induce a la cosecha excesiva para satisfacer los intereses de todas las partes involucradas; los oficiales usualmente hacen la vista gorda	Distribución de sobornos de influencias de títulos de propiedad de tierras por oficiales de la Comisión de Tierras; la mafia de terrenos con frecuencia estimula a las personas a tomar tierra y beneficiarse de transacciones ilegales	Las fábricas de ladrillos, hoteles y otros consumidores comerciales de leña sobornan a los oficiales	La corrupción estimula el uso de maquinaria pesada en lugar del enfoque de mano de obra; la carencia de información mina el monitoreo y el escrutinio público
Cumplimiento débil de la ley	El crimen organizado hace amenazas mortales al personal del Departamento Forestal, cuya capacidad de respuesta es débil; la interferencia política y el débil sistema judicial conllevan a la impunidad	Débil capacidad del Departamento Forestal para monitorear y evacuar a los invasores en asentamientos, quienes son apoyados con frecuencia por partidos políticos	Débil capacidad del Departamento Forestal para monitorear y verificar la recolección insostenible	Débil cumplimiento de los Estudios de Impacto Ambiental y de otros estándares ambientales

■ Figura 12.9 EJEMPLO DE PAÍS CON IMPULSORES DE LA CORRUPCIÓN Y DE LA APLICACIÓN DE LA LEY: NEPAL - Fuente: www.tinyurl.com/nepal-drivers-redd

⁸ “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA Proyecto ONU-REDD+ Panamá”

Estos problemas a menudo se ven agravados por una extensión limitada de los servicios (debido a una escasa capacidad financiera y humana), lo que lleva a no aplicar las leyes y normativas, generando a menudo oportunidades para el desarrollo de actividades ilegales.

■ Recuadro 12.10 DIRECTRICES VOLUNTARIAS

El Programa ONU-REDD alienta a sus países asociados a consultar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.

Estas directrices son un conjunto de normas aceptadas internacionalmente que fueron aprobadas en mayo de 2012 por más de 130 países y que proporcionan unos principios orientadores para analizar y reformar sus sistemas de tenencia en el marco de REDD+. Este documento aceptado internacionalmente ofrece los puntos de referencia y una visión para que los países puedan trabajar hacia una buena gobernanza de la tenencia de las tierras.

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques:

- reconocer y respetar todos los derechos de tenencia legítimos y a las personas que los poseen;
- proteger los derechos de tenencia legítimos frente a las amenazas;
- promover y facilitar el disfrute de los derechos de tenencia legítimos;
- proporcionar acceso a la justicia cuando se produzca una vulneración de los derechos de tenencia;
- impedir que surjan disputas en materia de tenencia, conflictos violentos y posibilidades de corrupción.

DERECHOS DE TENENCIA DEFICIENTES

demás de los derechos procesales (véase el recuadro 12.5), es importante tener en cuenta los derechos sustantivos (como los derechos de tenencia) en los análisis de los impulsores. Las decisiones de la CMNUCC señalan que al desarrollar (etapa 1) e implementar (etapa 2) sus estrategias y planes de acción nacionales, los países deben abordar, entre otras, las cuestiones relacionadas con la tenencia⁹.

Aunque la tenencia segura genera una sensación de propiedad y puede servir como incentivo para proteger los bosques e invertir en su gestión sostenible, lo contrario también suele ser cierto: una seguridad deficiente de la tenencia a menudo tiene como resultado una gestión inadecuada y la pérdida de recursos. Unos derechos de exclusión claros y aplicables son un elemento clave de una tenencia forestal que permita al titular de los derechos resistir a las interferencias del exterior. De igual manera, una tenencia clara y segura incrementa la rendición de cuentas, ya que el titular de los derechos también es quien asume la responsabilidad, y se ha constatado que atenúa determinados impulsores¹⁰.

Honduras y Guatemala, por ejemplo, han reconocido la necesidad de fortalecer los sistemas de tenencia en el marco de sus procesos de preparación para REDD+.

9 D1/CP. 16, párr. 72.

10 Instituto de Recursos Mundiales e Iniciativa Derechos y Recursos "Asegurando derechos, luchando contra el cambio climático: Cómo el fortalecimiento de los derechos forestales comunitarios mitiga el cambio climático."

En muchos países socios del Proyecto ONU-REDD, los derechos de tenencia tradicionales sobre los bosques son una cuestión importante a tener en cuenta. Los derechos de uso tradicionales pueden ser entendidos como el acceso, el control y el uso de tierras de conformidad con unos principios, valores, costumbres y tradiciones históricos, como el uso estacional o cíclico, que se aplican al margen del sistema jurídico formal. Estos derechos están asociados con instituciones tradicionales de administración de las tierras y con el Derecho consuetudinario, que define el modo en que se conceden y protegen los derechos. Cuando tierras forestales que se consideran incluidas en una estrategia nacional de REDD+ han sido ocupadas habitualmente o son de propiedad tradicional, por ejemplo, cuando se solapan las talas o las concesiones agrícolas y las talas ilegales en terrenos consuetudinarios, resulta esencial la plena participación de los propietarios tradicionales.

En Sri Lanka, las partes interesadas están analizando el vínculo entre las estrategias propuestas en el marco de REDD+ y los vínculos con y las implicaciones para la tenencia, como una primera acción para lograr una mejor comprensión de las cuestiones en el contexto de REDD+. En Camboya, las partes interesadas de REDD+ participaron en la prueba de una nueva herramienta para identificar la tenencia comunitaria denominada "Open Tenure" (tenencia abierta). Esta aplicación para tabletas es utilizada por los propios miembros de la comunidad para registrar sus derechos de tenencia, y los datos se almacenan en un servidor web. En el anexo 1 se recoge una lista de países que llevan a cabo evaluaciones de sus sistemas de tenencia de tierras para informar al desarrollo de políticas y medidas de REDD+.



PARA LA REFLEXIÓN

¿Conoce algún ejemplo de cómo una tenencia o unos derechos de uso tradicionales deficientes agravan un impulsor específico de la deforestación o degradación, o constituyen un obstáculo para la conservación o la gestión sostenible de las actividades de reforestación?

FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS

La falta de transparencia puede llevar a la desinformación y al abuso, que por sí mismos empeoran determinados impulsores de obstáculos para las actividades de conservación o de mejora.

En Filipinas¹¹, los riesgos detectados por medio de una evaluación de riesgos de corrupción para REDD+¹² estaban relacionados con la expedición ilegal de permisos (permisos de utilización de recursos, permisos de tala y permisos de minería a pequeña escala) por parte de consejeros delegados locales, el consejo municipal y los congresistas, así como por parte de determinadas dependencias del gobierno local. Dichos riesgos se consideraron muy importantes en términos de probabilidad y de incidencia sobre los impulsores.

De manera similar, en Indonesia¹³ se comprobó que las licencias pueden desempeñar un papel importante en la regulación de las elevadas emisiones del sector de las tierras y la

¹¹ Hipervínculo: www.tinyurl.com/philippines-redd-cra

¹² Op. cit.

¹³ www.tinyurl.com/indonesia-redd-permits

silvicultura, no solamente por los 52 millones de hectáreas que cubren las licencias, sino también por razones de gobernanza. En primer lugar, porque cuando se tarda mucho tiempo en obtener una licencia y se considera demasiado costoso (en términos de tiempo invertido así como de tasas formales e informales), las personas o las empresas que solicitan esa licencia pueden tratar de recuperar los costos explotando el bosque con su licencia actual, sin atenerse a las normas establecidas, o bien fuera de las zonas o el ámbito autorizado para sus actividades. En segundo lugar, porque las tasas informales pueden lograr la concesión de licencias en zonas como bosques protegidos o bosques de conservación, lo que supone una infracción de la normativa. Una evaluación exhaustiva de las normativas del sistema de permisos forestales en línea permitió señalar: a) una deficiencia que posibilitaba la concesión de permisos de manera inapropiada, lo que por ejemplo daba lugar a un elevado número de permisos de plantación o a permisos concedidos para zonas inapropiadas, lo que contribuye a la deforestación; y b) unas fortalezas sistémicas (como sistemas automatizados en línea a escala nacional que reducen las interacciones cara a cara y, en consecuencia, la posibilidad de sobornos), que podrían extenderse al nivel provincial y al de distrito.

LEYES DEFICIENTES, INCOMPLETAS O CONFLICTIVAS

Una gobernanza eficaz también hace referencia a la mejora de la legislación y las normativas relacionadas con la gobernanza y el uso sostenible de los bosques, cuya ausencia puede potenciar los impulsores. Por ejemplo, esto puede comenzar por medio de la identificación de incoherencias en la terminología correspondiente a las cuestiones de silvicultura; y también son importantes las lagunas y los solapamientos entre leyes sectoriales. Las medidas para hacer frente a los impulsores o a los obstáculos para las actividades que aportan el “+” pueden verse afectadas por las definiciones de términos y expresiones como bosques, conservación de los bosques, árboles, deforestación, servicios del ecosistema, etc., por lo que es importante asegurarse de que la terminología está armonizada. Para solucionar esta situación, los legisladores pueden adaptar las definiciones existentes o incluir otras nuevas en la legislación nacional.

Por ejemplo:

- En Myanmar, el Departamento de Bosques del Ministerio de Asuntos Medioambientales y Silvicultura define las tierras con árboles situadas fuera de la propiedad forestal jurídica como “terreno forestal público”, mientras que el Departamento de Agricultura define las mismas tierras como “terreno desocupado, en barbecho y virgen”.
- En México, la expresión “servicios medioambientales” fue redefinida para enfatizar la relación de sus ventajas con el funcionamiento del ecosistema natural y las personas asentadas en ese territorio. Además, ahora se reconoce que los servicios medioambientales están regulados por la Ley de desarrollo sostenible de los bosques.
- Honduras ha llevado a cabo varias reformas para solucionar los conflictos de categorización de las tierras entre la Ley de bosques, zonas protegidas y fauna salvaje, la Ley de reforma agraria y la Ley de protección de la actividad cafetalera¹⁴.
- En Nepal, los conflictos entre la Ley de bosques (1993) y la Ley de autogobierno local (1999) han ocasionado unas consecuencias medioambientales negativas, como la deforestación y la degradación forestal. La ley de autogobierno local concede determinados derechos a los gobiernos locales para preparar e implementar planes de gestión forestal, e impone diversos tributos a los productos forestales, mientras que

¹⁴ “Ley de protección de la actividad cafetalera”, adoptada por el Decreto 199-95.

la Ley de bosques otorga esos derechos a los funcionarios forestales de distrito y a las comunidades locales.

COORDINACIÓN

La gobernanza eficaz también hace referencia a la existencia de unas instituciones y unos marcos administrativos adecuados. Por otra parte, la falta de coordinación entre los diferentes organismos estatales puede tener como resultado una aplicación ineficaz de las medidas que afectan a los impulsores de la deforestación y la degradación forestal. Por ejemplo, en Vietnam y en la República Democrática Popular Lao, los organismos forestales son responsables de las sanciones administrativas (por infracciones menores), mientras que los grandes delitos son responsabilidad de la Fiscalía, si bien no existen incentivos para que esta intervenga.

Otro ejemplo es la falta de coordinación con los organismos responsables de la aplicación de las leyes. Si la policía, la Fiscalía o el sistema judicial no son informados acerca de los desafíos existentes, no pueden formar parte de la respuesta. La exclusión de estos organismos con frecuencia no se produce de forma intencionada, sino que más bien se debe a la falta de información y a la tendencia a la normalidad rutinaria.

BUENA GOBERNANZA PARA DISEÑAR Y AJUSTAR LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE REDD+ Y LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE REDD+

DISEÑO DE POLÍTICAS Y MEDIDAS FAVORECEDORAS

Las políticas y medidas se analizan en profundidad en el **Módulo 7: Políticas y medidas**. De la misma forma que los impulsores pueden dividirse a efectos prácticos en “directos” y “subyacentes”, también pueden dividirse en intervenciones “directas” y “favorecedoras”. Las intervenciones favorecedoras pueden tener como objetivo los impulsores subyacentes, como el desarrollo de capacidades, la planificación del uso de la tierra y, muy pertinente en este contexto, los programas de gobernanza.

He aquí algunos ejemplos de políticas y medidas que propician la gobernanza:

- el fortalecimiento de la aplicación de la legislación forestal (por ejemplo, mediante patrullas conjuntas, mejores formaciones sobre pruebas colectivas, el incremento de las sanciones cuando se detectan actos de negligencia, la capacitación de los fiscales para mejorar el enjuiciamiento de delitos en los sectores de la silvicultura y la fauna salvaje¹⁵ o la mejora de la coordinación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley¹⁶);
- la mejora de la seguridad de la tenencia, incluidas las tierras de los pueblos indígenas y los derechos de acceso y uso de las tierras por parte de mujeres y hombres;
- la mejora de la transparencia para reducir la influencia indebida con motivo de la expedición de licencias o permisos forestales.

¹⁵ Illegal Logging and Related Trade: The Response in Ghana. Más información en: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-flegt/document/illegal-logging-and-related-trade-response-ghana#sthash.PaWAWZ9l.dpuf>

¹⁶ Ibíd (Ghana. Véase también el enfoque multipuerta de Indonesia para atajar los delitos forestales).



PARA LA REFLEXIÓN

¿Puede pensar en un ejemplo de “políticas y medidas que propicien la gobernanza” en su país? ¿Afectaría a más de un impulsor directo? ¿Qué ventajas adicionales generarían estas “políticas y medidas favorecedoras”?

■ Recuadro 12.11 PRIORIDAD PARA ACCIONES BASADAS EN EL ANÁLISIS DE LOS ACTORES

El país X ha decidido que la primera iteración de su estrategia nacional de REDD+ se centrará exclusivamente en la deforestación causada por la ganadería vacuna (reses), uno de los principales impulsores del país. Se contemplan varias opciones de política, como a) eliminar los incentivos fiscales y los subsidios dirigidos a apoyar la expansión de la producción de vacuno; b) proporcionar capacitación y ayuda financiera para una producción más intensiva basada en una mejora de las razas, los piensos, los pastos y la salud animal; c) eliminar los planes de concesión de títulos de propiedad que alientan la deforestación al permitir la expropiación de tierras forestales inutilizadas y al otorgar a los agricultores y los ganaderos la propiedad jurídica de las tierras que han despejado y ocupado; y/o d) desalentar la construcción y la mejora de carreteras en la mayor parte de las zonas forestales*.

Como complemento del análisis de los costos, un análisis institucional de los actores (ganaderos de vacuno, Ministerio de Agricultura, Tierras, Comercio o Infraestructuras**) a los que es necesario implicar y que apoyan estas reformas, y de los posibles obstáculos políticos ayudará al equipo de REDD+ del país en esa elección.

*Ejemplos extraídos de <http://www.fao.org/3/a-a0262e.pdf>

**En otro país (Z), donde la actividad seleccionada reduce la degradación que se origina debido a la recogida de madera y de leña, los grandes actores a los que habría que implicar serían las comunidades dependientes de los bosques, prestando especial atención al papel de las mujeres como agentes del cambio.

PRIORIDAD PARA POLÍTICAS Y MEDIDAS VIABLES

En el **Módulo 7: Políticas y medidas** se presenta el “proceso multidimensional de selección de políticas y medidas”. Un ministerio o una entidad a cargo de REDD+ debe implicarse en el análisis multidimensional de decisiones y sopesar las diferentes opciones para determinar las compensaciones para cada opción del cuadro y para evaluar claramente las ventajas y el riesgo. Algunas de esas dimensiones hacen referencia a la gobernanza, como:

- Los obstáculos y oportunidades para la gobernanza:
 - ¿Existirá una resistencia política a determinadas medidas si algunos actores corruptos pueden salir perdiendo?
 - ¿Debe darse prioridad a unas políticas y medidas determinadas (en la primera iteración de una estrategia nacional de REDD+) frente a otras si el Derecho o la normativa vigente en que se basan ha sido excepcionalmente transparente y aceptado en el pasado, o bien opaco y aplicado deficientemente?
 - ¿Se apoyan las políticas y medidas consideradas en un marco jurídico claro o existen lagunas que es necesario abordar con anterioridad?
- Does a PAM under consideration rely on a clear legal framework or are there loopholes to address first?

¿Qué grado de conocimientos, competencias y participación de las comunidades locales es necesario para implementar unas políticas y medidas “con gran intensidad de mano de obra” frente a otras? Coherencia de las políticas: por ejemplo, cuando los subsidios fiscales que acrecientan las pérdidas forestales, como los concedidos en el sector de la madera o del aceite de palma, entran en conflicto con el apoyo financiero potencial prestado para reducir la deforestación¹⁷. En ocasiones esto puede deberse a una falta de supervisión por parte de las instituciones nacionales designadas, como los parlamentos;

¿Cuál ha sido la implicación hasta la fecha de los responsables de la toma de decisiones políticas en el proceso de diseño y de toma de decisiones en relación con REDD+? Es importante que los responsables de la adopción de decisiones dispongan de estudios y evaluaciones exhaustivos -esto es, la identificación de partes interesadas (véase el módulo sobre la implicación de partes interesadas), el análisis costo-beneficio, las evaluaciones de incidencia social; véase un ejemplo en el recuadro 12.9.

COLABORACIÓN ESTRATÉGICA CON LOS AGENTES ADECUADOS /ADOPCIÓN DE DECISIONES PARTICIPATIVA

La colaboración estratégica de los actores relevantes (tanto de la sociedad civil como de ministerios intersectoriales) vuelve a resultar clave aquí para desarrollar el conjunto más apropiado de políticas y medidas de REDD+. Los actores pueden ser los mismos que fueron consultados durante el proceso de análisis de los impulsores, pero su interés y su compromiso serán mayores, o su oposición más férrea, ya que el proceso de diseño y de ajuste podría llevar al diseño de medidas con efectos y consecuencias en sus propias instituciones. De nuevo, esta colaboración está consagrada en algunos principios de gobernanza:

- Debe existir un marco jurídico básico: los marcos jurídicos apropiados deben institucionalizar las políticas y las medidas que pueden propiciar políticas y compromisos intersectoriales, así como el derecho de los pueblos indígenas y la sociedad civil a participar en los asuntos públicos, y el derecho a acceder a la información pública. En ocasiones serán necesarias reformas jurídicas, especialmente cuando los marcos jurídicos vigentes supongan un obstáculo para la coordinación intersectorial, sobre todo en lo que concierne a los mandatos institucionales. Asimismo es necesario tomar en consideración a las autoridades y las leyes tradicionales. En cualquier sistema de gobernanza forestal, una legislación y unas directrices que definan con claridad los derechos de propiedad y las responsabilidades de gestión son cruciales para integrar de manera eficaz las demandas intersectoriales relacionadas con los bosques;
- Acceso a la información: una cuestión crucial es si las partes interesadas poseen la información, así como las competencias, la capacidad y las herramientas para participar de manera efectiva en los debates y en la toma de decisiones. Por ejemplo, el ministerio encargado de la agricultura puede conocer las estadísticas sobre subsidios que tienen una incidencia en los bosques, pero no compartirlas con el Departamento de Silvicultura, haciendo más compleja la reforma de los incentivos fiscales;
- Las disposiciones institucionales, como la interacción entre el poder legislativo, el judicial y el ejecutivo, es importante.

¹⁷ PNUMA-IF, de próxima publicación.

FORTALECER LA GOBERNANZA PARA IMPLEMENTAR LAS ESTRATEGIAS O PLANES DE ACCIÓN NACIONALES Y LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

Aunque da comienzo con el diseño y el ajuste de las políticas y medidas, puede ser necesario un mayor fortalecimiento institucional para promover la efectividad de los resultados; es decir, la implementación efectiva de políticas y medidas. Esto puede entrañar, por ejemplo:

FOMENTO DE LA CAPACIDAD PARA INSTITUCIONES QUE IMPLEMENTAN REDD+ NO SOLAMENTE EN TÉRMINOS DE CONOCIMIENTOS, SINO TAMBIÉN DE RECURSOS HUMANOS Y DE CAPACITACIÓN

Determinadas políticas y medidas necesitarán un mayor número de efectivos. Indonesia, por ejemplo, está fortaleciendo su aplicación de la ley en relación con los delitos forestales por medio de un enfoque multidimensional y capacitando a una serie de partes interesadas, desde guardas forestales a miembros del sistema judicial, para aplicar dicho enfoque. En otros lugares, el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas existentes para supervisar las actividades forestales de REDD+ puede demostrar ser una de las medidas de detección y aplicación de la ley más eficaz en función de los costos.

FORTALECER LAS CAPACIDADES DE COLABORACIÓN PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN

El fortalecimiento de las capacidades puede llevarse a cabo en diferentes niveles:

- I. Capacidades funcionales; es decir, capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y analizar políticas, estrategias, programas y proyectos¹⁸. En otras palabras, son capacidades transversales necesarias para ejecutar iniciativas.
- II. Capacidades técnicas; es decir, las asociadas con ámbitos específicos de conocimientos técnicos y prácticas en sectores o temas concretos;
- III. Capacidad colaborativa; esto es, tener una visión y una estrategia claras para posibilitar la reflexión colectiva, la planificación adaptable y la implementación más allá de los fondos, el personal, las aptitudes y los equipos disponibles. La colaboración entre diferentes organismos, por ejemplo entre organismos públicos y el sector privado, puede alentar las inversiones sostenibles al compartir los riesgos y las recompensas, conceder préstamos o créditos o hacer posible el fomento de las capacidades necesarias. La colaboración puede abarcar desde proporcionar información a otra organización; compartir personal; colaborar en proyectos de investigación conjuntos con otras partes interesadas; colaborar en propuestas conjuntas de becas o de financiación; crear un grupo de trabajo interinstitucional; firmar un memorando de entendimiento; y compartir y autorizar o reglamentar actividades. Es posible que sean necesarios nuevos acuerdos institucionales para respaldar mejor la colaboración entre sectores.

18 PNUD (2008). Desarrollo de capacidades. Nota de práctica [<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note/>].



PARA LA REFLEXIÓN

Una vez creado el sistema reglamentario o el marco jurídico apropiado para tratar de manera adecuada la implementación de REDD+, ¿cuál es la mejor manera de garantizar su implementación?

En el caso de un determinado ministerio o grupo de pueblos indígenas u organización de la sociedad civil, ¿puede ofrecer un ejemplo de cómo las capacidades necesarias para diseñar políticas y medidas son diferentes de las capacidades necesarias para implementarlas?

MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA SUPERVISAR LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

Los mecanismos de rendición de cuentas, o la obligación de los responsables de la adopción de decisiones de asumir la responsabilidad por sus acciones, están respaldados por sistemas que pueden ser considerados un continuo con dos sistemas en cada extremo: sistemas de retroalimentación regular y mecanismos de reclamación y reparación. La supervisión de políticas y medidas resulta esencial para los sistemas de rendición de cuentas, ya que permite ajustar aquellos que no ofrecen el resultado previsto y/o que tienen una incidencia negativa no prevista sobre las partes interesadas.

SISTEMAS DE RETROALIMENTACIÓN REGULAR

Los sistemas de retroalimentación regular pueden ser posibilitados por las plataformas descritas en el recuadro 2, los análisis participativos de la incidencia social y las auditorías de políticas, o las auditorías sociales para ayudar en la supervisión y la mejora¹⁹, acompañados por las respuestas públicas y oportunas (positivas o negativas) a las sugerencias que emanan de estos procesos.

Dado que las políticas y medidas de REDD+ buscan inducir cambios positivos en las prácticas y el uso actual de los recursos forestales, los países deberán vigilar esos cambios; es decir, tendrán que evaluar si los medios jurídicos, administrativos y financieros han generado los efectos esperados y han cumplido los objetivos últimos que perseguían²⁰. Esto es diferente, de los objetivos de un marco nacional de vigilancia forestal, aunque lo complementa. Las salvaguardas (véase la sección a continuación) son otra manera de garantizar la rendición de cuentas.

OBJETO DEL MONITOREO

En el **Módulo 7: Políticas y medidas** se abordó la implementación del seguimiento. Los países que apoyan la implementación del seguimiento de las políticas y medidas facultarían a los actores nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para supervisar su funcionamiento (véase el recuadro 12.12), incluidos:

¹⁹ Véase la nota orientativa del PNUD <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note.pdf> y el documento A practical Guide to social audits <http://www.pogar.org/publications/ac/books/practicalguide-socialaudit-e.pdf>
²⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm

■ Recuadro 12.12 LA DIFERENCIA Y LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE MONITOREO Y LOS MARCOS NACIONALES DE VIGILANCIA FORESTAL

Los cambios en el monitoreo de las políticas públicas y los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques son actividades diferentes, pero relacionadas. Por una parte, un sistema nacional de monitoreo de los bosques busca supervisar la incidencia de las actividades de demostración o de las políticas de REDD+ en términos de su efectividad (en términos de **tCo₂eq** o representación biofísica); por otro lado, los cambios en el monitoreo de las políticas tienen que ver con vigilar lo que de manera global puede denominarse su funcionamiento. Los indicadores de este último ámbito no están basados en el carbono, si bien se adoptarán medidas para establecer una cadena de causalidad entre el rendimiento y la eficacia. El Módulo 5 incluye más información sobre los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques.

- su pertinencia: si los objetivos de las políticas o medidas abarcan las múltiples dimensiones de las cuestiones;
- su utilidad: analizar no solamente si la intervención ha tenido los resultados previstos, sino también examinar sus efectos colaterales, también los negativos;
- su coherencia interna: ¿son complementarias o superfluas las diferentes políticas y medidas con los mismos objetivos?;
- su coherencia externa: ¿están las políticas y medidas armonizadas con, y contribuyen a, la estrategia de desarrollo nacional del país, o con otras políticas y medidas sectoriales, como la gobernanza y las medidas fiscales?;
- su pertinencia o eficacia estratégica: ¿pueden atribuirse los resultados a las políticas y medidas, o son una “feliz coincidencia”?;
- su eficacia en función de los costos: ¿tienen un costo razonable en comparación con otras políticas y medidas implementadas de manera simultánea? ¿son necesarias medidas (aportaciones, recursos) para lograr los resultados?;
- su sostenibilidad en el tiempo: ¿están las políticas y medidas suficientemente integradas como para ser capaces de sobrevivir a los cambios gubernamentales?; ¿pueden sustentarse sin financiación externa?;
- su componente de fomento de la capacidad: ¿han posibilitado las políticas y medidas una mejora de las capacidades de las instituciones que las implementan?

¿QUIÉN SUPERVISA LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS?

En función del contexto del país, es posible emplear un amplio abanico de enfoques para supervisar las políticas y medidas:

- **Los órganos de dirección, las juntas o los organismos de REDD+** son los actores primordiales que supervisan la eficacia de las políticas y medidas. Pueden estar respaldados en sus tareas bien por plataformas de múltiples actores (como pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, organismos de REDD+ y donantes) o por órganos gubernamentales o no gubernamentales con más independencia del proceso nacional de adopción de decisiones de REDD+, por ejemplo a través de auditorías sociales;
- **Organismos supervisores del gobierno**, como el Tribunal de Cuentas (Brasil), u organismos más específicos como agencias anticorrupción, que desempeñan un papel en la supervisión de diferentes aspectos del funcionamiento de las políticas y medidas;

- Los **Parlamentos** tienen protagonismo a la hora de garantizar la coherencia entre una política y otra de otro sector;
 - En tanto que ente legislador, un Parlamento es responsable de debatir y ratificar la legislación que gobernará un programa nacional de REDD+. Por ejemplo, los parlamentos pueden asegurarse de que los incentivos fiscales como las subvenciones al sector del aceite de palma no eclipsen las medidas paralelas dirigidas a reducir la deforestación causada por las plantaciones destinadas a la producción de aceite de palma;
 - Los parlamentarios, cuando son representantes elegidos legítimamente por el pueblo, pueden conformar un foro para las inquietudes de los diversos actores sociales (como los pueblos indígenas, las comunidades locales y las OSC) y pueden asegurarse de que esas inquietudes se reflejen en los procesos de elaboración de leyes y de asignación de presupuestos;
 - La función de los Parlamentos es única en lo que concierne a la supervisión del proceso nacional de REDD+, tanto en relación con el proceso financiero como con el legislativo. Al aprobar y supervisar presupuestos estatales, los Parlamentos actúan como un poder ejecutivo verificador y pueden ayudar a garantizar la gestión transparente, equitativa y responsable de los fondos de REDD+ en un país.



PARA LA REFLEXIÓN

Dada la estructura de gobernanza que existe en su país, ¿quién cree que debería encargarse de la supervisión de las políticas y medidas en él? ¿Qué mecanismos podrían apoyar o respaldar esto?

¿Cuál podría ser la función del sistema judicial en REDD+ para la rendición de cuentas?

CONDICIONES QUE FAVORECEN UNA SUPERVISIÓN EFICAZ DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

Como se ha visto anteriormente, la supervisión eficaz de las políticas y medidas depende del acceso a información oportuna y pertinente, así como de unos marcos jurídicos apropiados que puedan institucionalizar las políticas y las medidas para apoyar la labor de monitoreo.

MECANISMOS DE ATENCIÓN Y RESPUESTA

Los mecanismos de atención y respuesta; esto es, sistemas y recursos organizativos transparentes y responsables creados por organismos gubernamentales nacionales para recibir y abordar inquietudes acerca de la incidencia de sus políticas, programas y actividades sobre partes interesadas externas, como mujeres, hombres y jóvenes. Las aportaciones de las partes interesadas, tramitadas en el seno de estos sistemas y procedimientos, pueden denominarse reclamaciones, quejas, opiniones, etc.

Los mecanismos de atención y respuesta son un recurso en situaciones en las que las partes interesadas albergan una inquietud sobre la incidencia real o potencial de la organización²¹. Estos sistemas pueden ser la primera línea de respuesta ante las preocupaciones de

21 UN-REDD/FCPF approach to Establishing and Strengthening National Grievance Redress Mechanisms. Disponible en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11841&Itemid=53

las partes interesadas que no se hayan resuelto a través de la implicación proactiva de las partes interesadas o por las salvaguardas efectivas. Los mecanismos de atención y respuesta se analizan con mayor detalle en el **Módulo 11: Introducción a la participación de actores relevantes**.

SALVAGUARDAS

Las salvaguardas de Cancún, decisión 1/CP. 16 de la CMNUCC, en el párrafo 2 de su anexo I, expresa los principios de buena gobernanza y establece disposiciones de buena gobernanza en la aplicación de acciones, políticas y medidas en las estrategias y los planes de acción nacionales definidos por un gobierno y a través de la implementación de REDD+. Se genera información sobre el modo en que los países abordan y respetan esas salvaguardas (sistemas de información sobre las salvaguardas) y la CMNUCC pide un resumen de esa información para optar a los pagos basados en resultados. Véase el **Módulo 8: Salvaguardas**.

El enfoque de un país en torno a las salvaguardas proporciona un marco para abordar y respetar las salvaguardas de una manera coherente y armoniosa con los objetivos de la política nacional, y se basa en las disposiciones existentes en materia de gobernanza. Como mínimo, al acometer las cinco actividades de REDD+, se pide a los países de REDD+ que promuevan y apoyen las salvaguardas de Cancún. Un enfoque nacional traduce las salvaguardas en términos operativos a través de tres elementos centrales:

- I. las políticas, las leyes y los reglamentos que definen, sobre el papel, qué es necesario hacer para apoyar la implementación de las medidas de REDD+ de una manera coherente con las salvaguardas de Cancún (y otras), es decir, el modo en que se están abordando las salvaguardas. Las políticas, leyes y reglamentos también pueden incluir políticas corporativas de responsabilidad ambiental y social, normas sectoriales y normas tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales, dependiendo del sistema jurídico del país;
- II. Mecanismos institucionales: sus mandatos, procedimientos y capacidades para asegurar la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos establecidos en la práctica y la demostración de sus resultados; es decir, cómo se respetan las salvaguardas. Estas disposiciones habitualmente están institucionalizadas en sectores públicos, privados y de la sociedad civil, pero también pueden conllevar disposiciones para fortalecer las capacidades individuales de los ciudadanos, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales, para implementar y aplicar las políticas, leyes y reglamentos pertinentes; y
- III. Los sistemas de información, que recogen y ponen a disposición información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas de REDD+ a lo largo de la implementación de esta iniciativa.

La decisión de Durban sobre las salvaguardas proporcionó un compendio de información, y la de Varsovia aportó claridad sobre la coordinación y la frecuencia de esa presentación; es decir, tras el inicio de la implementación de las actividades, y en consonancia con las comunicaciones nacionales (y de manera voluntaria a través de la plataforma web de la iniciativa REDD+ de la CMNUCC).

EVALUACIÓN DE LAS VENTAJAS Y LOS RIESGOS DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DENTRO DEL EPÍGRAFE DE LAS SALVAGUARDAS DE CANCÚN

Se debe llevar a cabo una evaluación y una identificación de riesgos y de beneficios de las políticas y medidas (por ejemplo, utilizando la herramienta BeRT presentada en el **Módulo 8: Salvaguardas**) identificada por el gobierno, y debería incluir una determinación del modo en que las políticas, leyes y reglamentos abordan y mitigan riesgos o potencian los beneficios. Esta evaluación, que puede ser iterativa, puede señalar las carencias e informar las decisiones sobre qué acciones incluir en una estrategia de REDD+.

Por ejemplo, la salvaguarda b) de Cancún hace referencia a la gobernanza y la soberanía forestales transparentes y efectivas; Si esta salvaguarda fuese “desarrollada” o “aclarada” en el contexto de un país, podría abarcar cuestiones como:

- el acceso a la información;
- la rendición de cuentas;
- la tenencia de tierras;
- la distribución equitativa de beneficios (se solapa con las salvaguardas b) y c));
- la aplicación del estado de derecho;
- el acceso adecuado a la justicia, como procedimientos que puedan proporcionar una solución eficaz para la vulneración de derechos y para resolver conflictos (es decir, mecanismos de reclamación) (Nota: este aspecto se solapa con la salvaguarda c));
- la igualdad de género;
- la coherencia de los marcos jurídico, político y normativo a escala nacional y sub-nacional para lograr una gobernanza forestal transparente y eficaz;
- los riesgos de corrupción;
- la asignación de recursos y la capacidad para cumplir el mandato institucional;
- la participación en procesos de adopción de decisiones (este aspecto se solapa con las salvaguardas c) y d)).

Una evaluación de las políticas y las medidas generaría preguntas como:

- ¿Generarán y compartirán las acciones y las potenciales políticas de REDD+ información pertinente y oportuna (es decir, información financiera, información sobre procesos de toma de decisiones, procesos de licitación y de adquisiciones, etc.) con la partes interesadas en la lengua y el formato apropiados?;
- ¿Establecerán estructuras nuevas o mejoradas de toma de decisiones organizativas forestales, con funciones y responsabilidades claras y definidas?;
- ¿Serán objeto de monitoreo con arreglo a un conjunto de objetivos claros, cuantificables y acotados en el tiempo?;
- ¿Se enmarcan en y están codificadas por sistemas jurídicos/normativos que proporcionan los medios para ser aplicables? ¿Pueden generar y aplicar sanciones apropiadas?;
- ¿Pueden ser protegidas frente a los riesgos de corrupción por medio de medidas específicas adicionales de detección, prevención y sanción?;
- ¿Cuentan con las capacidades apropiadas (capacidades individuales, institucionales, colaborativas, financieras) para ser implementadas de manera efectiva?;
- ¿Tienen una incidencia adversa en la igualdad de género y/o en la situación de las mujeres y las niñas?;
- ¿Inciden de manera equitativa en las capacidades de mujeres, hombres y jóvenes para tomar parte en el diseño, la implementación y/o para acceder a oportunidades y beneficios? ¿O bien afectan a las partes interesadas, como a las capacidades de mujeres, hombres y jóvenes para usar, desarrollar y proteger los recursos naturales?;

Al mismo tiempo, se debería considerar asimismo un análisis de las políticas, las leyes y las normativas, y se deberían determinar las carencias, por ejemplo por medio de las siguientes preguntas para la misma salvaguarda.

- ¿Existen políticas, leyes y reglamentos u otras medidas que proporcionen acceso a información oportunamente pertinente y utilizable sobre las medidas de REDD+, para crear estructuras de toma de decisiones organizativas, y para analizar la efectividad de las medidas de REDD+ de manera regular?;
 - *Por ejemplo: información que permita la supervisión de las divergencias entre los volúmenes de madera permitidos y los volúmenes vendidos realmente en subastas, para ayudar a señalar las irregularidades que impulsan la degradación forestal debido a la tala ilegal, o la presencia de objetivos y metas de gestión forestal claros y realistas para supervisar si se alcanzan las metas y adoptar medidas correctivas en*

caso contrario;

- ¿Incluyen o proponen enfoques para garantizar la rendición de cuentas de los organismos que representan a las partes interesadas?;
 - *Por ejemplo, sistemas para ayudar a promover la confianza y la participación de los interesados locales en las actividades de REDD+, como las iniciativas de reforestación por parte de las comunidades locales, que incluyan tanto a mujeres como a hombres;*
- ¿Pueden impedir, detectar y sancionar abusos de poder y corrupción en la implementación de medidas de REDD+?;
 - *Por ejemplo, un enfoque multipuerta para luchar contra los delitos forestales, como la tala ilegal, como el desarrollado por Indonesia para ayudar a abordar la tala ilegal utilizando varias leyes (por ejemplo, una legislación contra el blanqueo de dinero, legislación forestal y leyes anticorrupción) para reunir inteligencia y fortalecer los casos y las sentencias para quienes han cometido delitos forestales.*

EJEMPLOS NACIONALES DE ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA QUE SON DE UTILIDAD PARA EL ENFOQUE DE PAÍS CON RESPECTO A LAS SALVAGUARDAS

- En Filipinas²², los dos riesgos principales de la evaluación de riesgo de corrupción en



PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué principios de buena gobernanza o cuestiones concretas destacaría usted en el caso de su país en el marco de la salvaguarda b) (gobernanza forestal transparente y eficaz)?

¿Qué sistema de información de gobernanza existente en su país podría proporcionar información valiosa para su uso en relación con las salvaguardas de REDD+? ¿Qué partes interesadas participan en este sistema para proporcionar información?

Filipinas de REDD+ (<http://philippines-redd-cra>) estaban relacionados con la expedición ilegal de permisos (permisos de utilización de recursos, permisos de tala y permisos de minería a pequeña escala) por parte de consejeros delegados locales, el consejo municipal y los congresistas, así como unidades de gobierno local. Dichos riesgos se consideraron muy importantes en términos de probabilidad y de incidencia sobre los impulsores, y ahora se han integrado en el desarrollo de las políticas, leyes y reglamentos del país sobre las salvaguardas.

- En Bután, la evaluación del riesgo de corrupción de REDD+²³ tiene como objetivo proporcionar información para el desarrollo del enfoque de país con arreglo a las salvaguardas de Cancún, especialmente en relación con la salvaguarda 2b, que hace referencia a las fortalezas de gobernanza y a las deficiencias de la producción comercial de madera y al suministro rural de madera, la tala ilegal y los delitos forestales, así como a la descentralización y la silvicultura comunitaria;
- En Nigeria, los vínculos y la coordinación entre la disponibilidad de unos datos sobre gobernanza sólidos (gracias al trabajo del PGA de Nigeria) y el trabajo del país para desarrollar un sistema de información sobre salvaguardas han sido considerados

²² www.tinyurl.com/philippines-redd-cra

²³ www.tinyurl.com/bhutan-redd-cra

cuidadosamente garantizando que las partes interesadas clave sean informadas sobre las novedades y la disponibilidad de datos del SIS potencialmente pertinentes, que eventualmente pueden alimentar componentes relacionados con la gobernanza del SIS desarrollado a escala nacional. Nigeria, a través de unas minuciosas consultas con las partes interesadas, ha dado prioridad a los siguientes cuatro desafíos en materia de gobernanza: participación amplia e informada de partes interesadas de REDD+, organización y cohesión comunitaria en la implementación de REDD+, armonización de la política y el marco jurídico para REDD+; y transparencia y rendición de cuentas de los procesos y las finanzas de REDD+;

- En Vietnam se llevó a cabo un análisis de las deficiencias de las políticas, leyes y reglamentos para ofrecer opciones, prioridades, hitos y recomendaciones sobre las salvaguardas de REDD+ en ese país. Un total de 60 políticas, leyes y reglamentos potenciales respaldarán la implementación efectiva de las salvaguardas de Cancún, si bien solamente existen sobre el papel, ya que por el momento se ha evaluado su eficacia en la práctica. Por ejemplo, con respecto a la salvaguarda b) (“transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales”) el acceso a la información fue considerado una carencia, y la Ley de protección ambiental n° 55/2014/QH13 y el proyecto de ley sobre el acceso a la información de 2013 son vistos como una manera de abordar esta laguna.

ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS DE REDD+ DE UNA MANERA TRANSPARENTE, EQUITATIVA Y RESPONSABLE

Se ha demostrado que el hecho de tener en cuenta los riesgos y las oportunidades en materia de transparencia y de rendición de cuentas al diseñar y gestionar los fondos de REDD+ reduce los riesgos de conflictos con las partes interesadas (por ejemplo, gestionando las expectativas sobre accesibilidad a los fondos) y aumenta la confianza de los donantes, y en consecuencia el potencial de capitalización de fondos.

Unos marcos jurídicos apropiados, en los que se institucionalicen las políticas y las medidas que inciden en la implementación de REDD+, pueden generar incentivos financieros para abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal.

En las disposiciones de gestión de fondos de REDD+ se han destacado numerosas buenas prácticas genéricas²⁴.

TRANSPARENCIA

²⁴ Véase, entre otros: Global Witness 2012 “Safeguarding REDD+ Finance”; PNUD 2013 “Nota de antecedentes sobre el apoyo del PNUD a los países en relación con las finanzas de REDD+ y los fondos nacionales de REDD+”, así como la información facilitada por la Secretaría del Programa ONU-REDD sobre los miembros de la Junta de Políticas.

- El Fondo funciona con un conjunto claro de normas fiduciarias mínimas (con criterios específicos para la evaluación y procedimientos para abordar carencias);
- Las cuentas financieras, las contribuciones de los donantes y los gastos son publicados de manera oportuna y accesible. En especial, hay disponibles datos suficientes para determinar con facilidad la conciliación de desembolsos y pagos;
- El uso de la información disponible para el público es supervisado para garantizar que llega a las partes interesadas previstas.

PARTICIPACIÓN Y DECISIONES PARA GESTIONAR LOS FONDOS DE REDD+

- Los documentos se distribuyen en los plazos acordados y están disponibles para el público en las lenguas apropiadas. Además, se celebran sesiones abiertas de información periódicas para mantener un diálogo con la sociedad civil;
- Existe un equilibrio de poderes entre los países donantes y receptores en el proceso de toma de decisiones para desembolsar fondos, con representación u otro mecanismo de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- Los estatutos del Fondo incluyen unas directrices claras sobre conflictos de interés para impedir que las personas que forman parte de la estructura de gobernanza, y sus familiares, reciban beneficios económicos, exigiendo una divulgación apropiada, absteniéndose de votar y sancionando los incumplimientos; y para evitar los conflictos de interés que se derivan de las funciones desempeñadas por la misma entidad (por ejemplo, un ministro que vota cuándo autorizar pagos a su Ministerio).

SUPERVISIÓN, QUEJAS Y REPARACIÓN

- Las responsabilidades de gestionar y vigilar los riesgos de corrupción²⁵ están claras y facultan a las personas responsables para actuar sin miedo a represalias;
- Un organismo investigador oficial independiente efectúa un seguimiento claro de la gestión financiera y de los tratos con acusaciones de fraude, malversación y otras prácticas corruptas;
- Regularmente se llevan a cabo auditorías financieras independientes, de funcionamiento y de incidencia, tanto internas como externas.
- Se hace hincapié en los sistemas de prevención (como el fomento de la capacidad, los controles in situ y una supervisión cuidadosa); se aplican sanciones de manera justa y apropiada.
- Los mecanismos de atención y respuesta son accesibles y pueden ser utilizados por grupos y por personas individuales.

EQUIDAD

- Las definiciones de los beneficiarios de REDD+ se han ampliado para incluir a los grupos indígenas, las comunidades, las mujeres o los jóvenes que no tengan una propiedad tradicional sobre las tierras y los recursos, o que no posean tierras pero que puedan tener derechos de uso de los recursos, y que desempeñen un papel directo o bien indirecto en la gestión y el uso de los bosques. El análisis de género de REDD+ en Vietnam citado anteriormente señaló una deficiencia en términos de equidad en el diseño, la gobernanza y la gestión de los fondos;
- Quienes participan en la conservación de los bosques y en las actividades de REDD+ son recompensados mediante un reparto equitativo de beneficios (aquí entendidos tanto en sentido monetario como no monetario; como los pagos por adelantado, los pagos por objetivos, los cánones, el fomento de la capacidad institucional, la educación y la capacitación). El análisis de género del Programa ONU-REDD en Vietnam (2013) comprobó, entre otras conclusiones, que las mujeres se han esforzado por conseguir acceso a los beneficios del pago de los servicios ecosistémicos y los proyectos de silvicultura comunitarios, de los cuales pueden ser parcialmente responsabilizadas por el

²⁵ Aquí se incluyen, sin limitación, iniciativas de capacitación, dietas, salarios, vehículos, procesos de contratación, viajes, gastos generales, etc. Véase la página 145 de PNUD 2013.

hecho de que carecen de derechos y propiedad sobre las tierras²⁶.

EJEMPLOS DE PAÍSES

Es posible utilizar varias herramientas para evaluar si los componentes funcionan adecuadamente en relación con cada elemento descrito en la figura 12.2, por ejemplo: Varios fondos nacionales de REDD+ han integrado consideraciones sobre la transparencia y la rendición de cuentas a la hora de seleccionar las modalidades para recibir fondos de REDD+ y/o de diseñar los sistemas de gestión de los fondos de REDD+. Por ejemplo:

- La República Democrática del Congo ha incluido en el manual operativo de su fondo nacional de REDD+ una serie de medidas relacionadas con la difusión de información proactiva, la detección, la notificación y la sanción por malversaciones. Por ejemplo: el Comité Técnico que emite consejos y recomendaciones incluye a expertos de la sociedad civil, el análisis de propuestas se caracteriza por un proceso doble ciego en el que la identidad de los analistas se mantiene anónima para evitar la connivencia, un tercero

HERRAMIENTAS Y ENFOQUES

Análisis institucional y contextual
 Se lleva a cabo una microevaluación financiera de las entidades que implementan, y se establece un mecanismo de quejas multicanal;

- En general se considera que el fondo de la Amazonia del Brasil es un ejemplo de elevadas normas de transparencia y rendición de cuentas. La gestión de los fondos se encomendó al Banco de Desarrollo Nacional Económico y Social de Brasil por

Evaluación de la gobernanza participativa
 señalado que las rigurosas normas fiduciarias han hecho más difícil el acceso al Fondo para las organizaciones de pequeño tamaño. Los representantes de la sociedad civil también se muestran activos en el Comité de Orientación de Múltiples Actores (COFA) que también está compuesto por representantes federales y estatales. La vigilancia y

Evaluación del riesgo de corrupción
 la transparencia son dos de los ocho principios con respecto a los que se evalúan las propuestas de proyecto. La transparencia de las solicitudes recibidas y los proyectos que

Auditorías sociales para políticas y medidas
 de asignación inadecuada a escala nacional.

Análisis de género
 debido a la orientación del COFA;

Evaluaciones jurídicas
 de las emisiones y de transferir esos títulos a los compradores. Hay que señalar que existen desafíos con la traducción operativa del enfoque de derechos de reducción de las emisiones, ya que evaluar las reducciones de las emisiones a una escala que se corresponda con la titularidad de las tierras pueden resultar técnicamente

Evaluación de la tenencia
 de las emisiones y de transferir esos títulos a los compradores. Hay que señalar que existen desafíos con la traducción operativa del enfoque de derechos de reducción de las emisiones, ya que evaluar las reducciones de las emisiones a una escala que se corresponda con la titularidad de las tierras pueden resultar técnicamente

Evaluación de los mecanismos de reparación existentes
 de las emisiones y de transferir esos títulos a los compradores. Hay que señalar que existen desafíos con la traducción operativa del enfoque de derechos de reducción de las emisiones, ya que evaluar las reducciones de las emisiones a una escala que se corresponda con la titularidad de las tierras pueden resultar técnicamente

Herramienta de enfoque de las salvaguardas
 de las emisiones y de transferir esos títulos a los compradores. Hay que señalar que existen desafíos con la traducción operativa del enfoque de derechos de reducción de las emisiones, ya que evaluar las reducciones de las emisiones a una escala que se corresponda con la titularidad de las tierras pueden resultar técnicamente

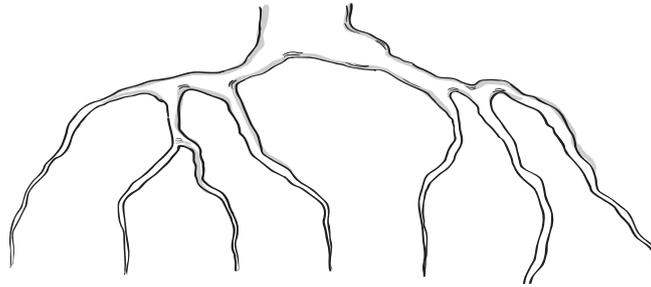
Herramienta de evaluación de beneficios y riesgos (BeRi)
 de las emisiones y de transferir esos títulos a los compradores. Hay que señalar que existen desafíos con la traducción operativa del enfoque de derechos de reducción de las emisiones, ya que evaluar las reducciones de las emisiones a una escala que se corresponda con la titularidad de las tierras pueden resultar técnicamente

²⁶ El concepto de derechos de emisión se abarca aquí de manera amplia, ya que los países no necesitan abordar esta cuestión para acceder a pagos basados en resultados para la iniciativa REDD+ en el marco de la CMNUCC. Sin embargo, un enfoque de REDD+ basado en un proyecto exige que los países definan la titularidad de carbono. Por otra parte, las iniciativas de pago basadas en resultados como el FCPF requieren que las entidades del Programa de reducción de emisiones sean capaces de demostrar sus títulos de reducciones de las emisiones y de transferir esos títulos a los compradores. Hay que señalar que existen desafíos con la traducción operativa del enfoque de derechos de reducción de las emisiones, ya que evaluar las reducciones de las emisiones a una escala que se corresponda con la titularidad de las tierras pueden resultar técnicamente prohibitivamente caro, salvo quizás en los países de tamaño reducido o en países en los que la tenencia ya esté bien definida.



EJERCICIO 23

Relacione los principales componentes de la buena gobernanza, a la izquierda, con las siete salvaguardas de la iniciativa REDD+:



PRINCIPIO DE BUENA GOBERNANZA

Transparencia y acceso a la información

Rendición de cuentas

Respeto de los derechos

Participación

Resultados/eficacia

Estado de derecho

Igualdad de género

Búsqueda de consenso

Capacidad de respuesta ante las opiniones recibidas

Coordinación

Capacidad

SALVAGUARDAS

a) Armonización de políticas (nacionales e internacionales)

b) Gobernanza forestal transparente y eficaz

c) Conocimientos y derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales

d) Participación plena y efectiva de las partes interesadas, en especial de pueblos indígenas y comunidades locales

e) Bosques naturales, biodiversidad y beneficios sociales y ambientales

f) Hacer frente a los riesgos de reversión

g) Reducir el desplazamiento de las emisiones



EJERCICIO 24



Los siguientes son algunos de los principios clave de una buena gobernanza, pero han sido revueltos. Descifra las letras, y toma las letras entre paréntesis para obtener la palabra secreta.

EDIINNRCO ED SCTEAUN
 SOEDAT ED EHOECDR
 CIIIPPAANTROT
 AIAIEFCC
 PERETOS ED SOHCDREE
 GDDLAIUA ED EOEGNR
 DCONIIORACN
 NAAAISTPNCRRE
 QADEBUSU ED ONNOSSCE

_____ C _____ D _ () _____ A _
 _____ () D _ _ E _____ C _
 () _____ C _____ N
 _ F _____ ()
 _ S _ O _ _ _ _ _ () H _
 () _____ D _ _ _ _ _ E N _ _
 _____ () I _ _ _ _ _ N
 T _ () _ P _ _ _ _ _
 _ _ Q _ () _ _ _ _ _ N _ _ _ _

Palabra secreta: _____



MENSAJES CLAVE

- Dado que no existe una definición universal de la buena gobernanza que sea aplicable a todos los pueblos, sociedades y culturas por igual, resulta más sencillo entender este concepto a través de sus principios clave, como la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la coordinación y el estado de derecho.
- Los principios de gobernanza son importantes para que un país “gobierne”, o gestione, su proceso de REDD+, así como un rasgo esencial que contribuye a la sostenibilidad de la iniciativa REDD+.
- Los principios de gobernanza pueden aplicarse para comprender los elementos subyacentes que en ocasiones propician algunos impulsores de la deforestación y la degradación forestal, o impedir la conservación efectiva, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono; para desarrollar estrategias nacionales de REDD+ y políticas y medidas de REDD+ exitosas y eficaces; para implementar y supervisar esas estrategias, políticas y medidas; para garantizar que se abordan y respetan las salvaguardas, y para administrar los fondos de REDD+ de manera transparente y responsable, evitando así los riesgos de corrupción como la influencia indebida, el fraude o el desfalco.
- Los mecanismos de rendición de cuentas o la obligación de los responsables de la adopción de decisiones de asumir la responsabilidad por sus acciones están respaldados por sistemas que pueden ser considerados un continuo con dos sistemas en cada extremo: sistemas de retroalimentación periódica y mecanismos de atención y respuesta.



¿QUÉ PREGUNTAS MÁS TIENE USTED ACERCA DE ESTE TEMA?



NOTAS



NOTAS

LISTA DE REFERENCIAS (EN INGLÉS) – DIARIO DE APRENDIZAJE

CAPÍTULO 1 - BOSQUES, SECUESTRO DE CARBONO Y CAMBIO CLIMÁTICO

- Gaveau DLA, Sloan S, Molidena E, Yaen H, Sheil D, et al. (2014) Four Decades of Forest Persistence, Clearance and Logging on Borneo. PLoS ONE 9(7):e101654. doi: 10.1371/journal.pone.0101654 (<http://www.plosone.org/article/fetchObject.action?uri=info:doi/10.1371/journal.pone.0101654&representation=PDF>)
- IPCC, 2013: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. (http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf)
- Kapos, V., Ravilious, C., Leng, C., Bertzky, M., Osti, M., Clements, T., Dickson, B. (2010) [Carbon, biodiversity and ecosystem services: Exploring co-benefits. Cambodia](http://old.unep-wcmc.org/medialibrary/2010/11/03/cbf221c3/Cambodia%20Summary%20Report%202010.pdf). UNEP-WCMC, Cambridge, UK. <http://old.unep-wcmc.org/medialibrary/2010/11/03/cbf221c3/Cambodia%20Summary%20Report%202010.pdf>
- Trumper, K., Bertzky, M., Dickson, B., van der Heijden, G., Jenkins, M., Manning, P. June 2009. The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation. A UNEP rapid response assessment. United Nations Environment Programme, UNEPWCMC, Cambridge, UK (<http://old.unep-wcmc.org/medialibrary/2010/11/03/cbf221c3/Cambodia%20Summary%20Report%202010.pdf>)

CAPÍTULO 2 - ENTENDER REDD+ Y LA CMNUCC

- N-REDD (2013) Pilot Projects versus National Policy in the REDD Arena. The UNREDD Programme Blog. 31 July 2013. Web. 4 June 2015. Available at: <https://unredd.wordpress.com/2013/07/31/pilot-projects-versus-national-policy-in-the-redd-arena/>

CAPÍTULO 3 - IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

- NREDD (n.d.). Training Material for Forest Monitoring. <https://www.forestcarbonpartnership.org/redd-training-material-forest-monitoring> Retrieved June 5, 2015.

Materiales adicionales

- Global Forest Watch, <http://www.globalforestwatch.org/>
- REDD+ Training Material for Forest Monitoring: REDD+ Sourcebook training materials <https://www.forestcarbonpartnership.org/redd-training-material-forest-monitoring>
- Angelsen, A. and Kaimowitz, D. 1999. Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models. The World Bank Research Observer, vol. 14, no. 1: 73-98.
- Enters, T., Kelley, L., Pescott, M. and Durst, P.B. 2010. Growing Green Assets: Removing

- Constraints to Private Sector Investment in Forestry in Asia and the Pacific. In: Growing Green Assets: Removing Constraints to Private Sector Investment in Forestry in Asia and the Pacific, eds. Pescott, M., Durst, P.B. and Leslie, R.N. RAP Publication 2010/18. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Bangkok. pp. 1-25.
- Rademaekers, K., Eichler, L., Berg, J., Obersteiner, M. and Havlik, P. 2010. Study on the Evolution of Some Deforestation Drivers and Their Potential Impacts on the Costs of an Avoiding Deforestation Scheme. ECORYS: Rotterdam.
 - Boucher, D., Elias, P., Lininger, K., May-Tobin, C., Roquemore, S. and Saxon, E. 2011. The Root of the Problem: What's Driving Tropical Deforestation Today? Union of Concerned Scientists.
 - GIZ, 2012. Analysis of Key Drivers of Deforestation and Forest Degradation in the Philippines. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: Eschborn.
 - Hosonuma, N., Herold, M., De Sy, V., De Fries, R.S., Brockhaus, M., Verchot, L., Angelsen, A. and Romijn, E. 2012. An Assessment of Deforestation and Forest Degradation Drivers in Developing Countries. Environ. Res. Lett. 7, 044009.
 - Pirard, R. and Belna, K. 2012. Agriculture and Deforestation: Is REDD+ Rooted In Evidence? Forest Policy and Economics 21: 62-70.
 - Kissinger, G., Herold, M. and De Sy, V. 2012. Drivers of Deforestation and Forest Degradation: Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Lexeme Consulting, Vancouver Canada.
 - Rautner, M., Legget, M. and Davis, F., 2013. The Little Book of Big Deforestation Drivers. Global Canopy Programme: Oxford.
 - Streck, C. and Zurek, M. 2013. Addressing Agricultural Drivers of Deforestation. Climate. Climate Focus: Amsterdam.
 - Forest Action, 2014. Understanding Drivers and Causes of Deforestation and Forest Degradation in Nepal: Potential Policies and Measures for REDD+. Forest Action: Kathmandu.
 - New Climate Economy, 2014. Better Growth, Better Climate. The Global Commission on the Economy and Climate: London.
 - McFarland, W., Whitley, S. and Kissinger, G. 2015. Subsidies to Key Commodities Driving Forest Loss: Implications for

CAPÍTULO 4 - ESTRATEGIAS NACIONALES Y PLANES DE ACCIÓN

- UN-REDD (2011). The Business Case for Mainstreaming Gender in REDD+. Available at http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/GenderandEnvironment/Low_Res_Bus_Case_Mainstreaming
- Flyer on legal preparedness http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&Itemid=134&view=document&alias=11760-legal-preparedness-fast-fact-flyer-11760&category_slug=legal-and-regulatory-frameworks-for-redd-1267
- Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation: Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia" (FAO, 2013) http://www.un-redd.org/Newsletter37/Legal_Analysis_Publication_Launch/tabid/106156/Default.aspx
- FAO Development Law Service <http://www.fao.org/legal/home/legal-office/en/>

CAPÍTULO 5 - SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES PARA REDD+

- IPCC Guidelines: can be found on the UNFCCC website at the following address: https://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd_web_platform/items/6734.php
- UNREDD (n.d.). Training Material for Forest Monitoring. <https://www.forestcarbonpartnership.org/redd-training-material-forest-monitoring> Retrieved June 5, 2015.

Herramientas de software

There are a number of software tools to support these guidelines and which can be used to help countries implement NFMS methodologies and calculate greenhouse gas emissions.

- The main IPCC website: <http://www.ipcc.ch/>
- The homepage for the EFDB: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/EFDB/main.php>.

CAPÍTULO 6 - NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES PARA REDD+

- Carbon Fund Methodological Framework: The Carbon Fund of World Bank's Forest Carbon Partnership Facility provides guidance for Forest Reference Level construction which is consistent with UNFCCC but more restrictive on several issues. It contains a set of 37 criteria and related indicators (C&I), associated with five major aspects of Emission Reductions Programs: level of ambition, carbon accounting, safeguards, sustainable program design and implementation, and ER Program transactions: <https://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund-methodological-framework>
- The Global Forest Observations Initiative (GFOI). Forest Reference Emission Levels and Forest Reference Levels: Extended Methodological Advice. Available at: <http://www.gfoi.org/wp-content/uploads/2015/08/Module-3-Forest-Reference-Emissions-Levels-and-Forest-Reference-levels....pdf>
- FAO, 2015. Technical considerations for Forest Reference Emission Level and/or Forest Reference Level construction for REDD+ under the UNFCCC. The UN-REDD Programme, Italy (available at http://www.unredd.net/index.php?view=download&alias=14118-technical-considerations-for-forest-reference-emission-level-and-or-forest-reference-level-construction-for-redd-under-the-unfccc&category_slug=fri&option=com_docman&Itemid=134) Spanish: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14464-consideraciones-tecnicas-para-la-elaboracion-de-niveles-de-referencia-de-emisiones-forestalesniveles-de-referencia-forestales-en-el-marco-de-la-cmnucc&category_slug=fri&Itemid=134 French: www.unredd.net/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14456-considerations-techniques-relatives-a-letablissement-de-niveaux-demissions-de-reference-pour-les-forets-etou-niveaux-de-reference-pour-les-forets-dans-le-contexte-de-la-redd-au-titre-de-la-cnucc&category_slug=fri&Itemid=134
- UNEP (2013) Emerging Approaches to Forest Reference Emission Levels and/or Forest Reference Levels for REDD+. Available at: <http://www.un-redd.org/FRELPublication/tabid/794487/Default.aspx>
- UNEP (2105) Technical considerations for Forest Reference Emission Level and/or Forest Reference Level construction for REDD+ under the UNFCCC. Available at: <http://www.unredd.net/~unredd/index.php?view=document&alias=14118-technical-considerations->

[for-forest-reference-emission-level-and-or-forest-reference-level-construction-for-redd-under-the-unfccc&category_slug=frel&layout=default&option=com_docman&Itemid=134](#)

- REDD Web Platform: Forest Reference Levels and Forest Reference Emission Levels: http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd_web_platform/items/6733.php
- UNFCCC REDD Web Platform: Forest Reference Levels and Forest Reference Emission Levels. The platform provides an overview of information submitted by different entities on FREL/FRL construction. http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd_web_platform/items/6733.php

CAPÍTULO 7 - POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

- Assuncao, et al. (2013). Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon? <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/01/Does-Credit-Affect-Deforestation-Evidence-from-a-Rural-Credit-Policy-in-the-Brazilian-Amazon-Technical-Paper-English.pdf>
- Geist, H., Lambin, E., 2002. Proximate causes and underlying drivers driving forces of tropical deforestation. *Bioscience*, 52(2): pp 143-150. Available at: <http://bioscience.oxfordjournals.org/content/52/2/143.full>
- Gibbs, H.K. Ruesch, A.S, Achard, F. Clayton, M., Holmgren, P., Ramankutty, N., Foley, J.A. 2010. Tropical forests were the primary sources of new agricultural land in the 1980s and the 1990s. *PNAS*, 107(38): pp 1-6. Available at: <http://www.pnas.org/content/107/38/16732.short>
- Henderson, I., Coello, J., Fischer, R., Mulder, I., Christophersen, T., 2013. The role of the private sector in REDD+: the case for engagement and options for intervention. UN-REDD Programme. Available at: <http://www.un-redd.org/privatesectorpolicybrieflaunched/tabid/106428/default.aspx>
- Kissinger, G., Herold, M., de Sy, V., 2012. Drivers of deforestation and forest degradation: A synthesis report for REDD+ policymakers. Lexeme Consulting. Vancouver, Canada. Available at: http://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/submissions/application/pdf/redd_20121129_uk_cornelius.pdf
- TEEB. 2010. The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB. Available at: <http://www.teebweb.org/publication/mainstreaming-the-economics-of-nature-a-synthesis-of-the-approach-conclusions-and-recommendations-of-teeb/>

CAPÍTULO 8 - SALVAGUARDAS DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC

- Peskett, Leo & Kimberly Todd (n.d) Putting REDD+ Safeguards and Safeguard Information Systems Into Practice UN-REDD Programme Policy Brief on REDD+ Safeguards. Available at: <http://www.un-redd.org/Newsletter35/PolicyBriefonREDDsSafeguards/tabid/105808/Default.aspx>

Materiales adicionales

- BioCarbon Fund: <https://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=BioCF&ItemID=9708&FID=9708>
- Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Available at: <https://www.forestcarbonpartnership.org>

- Forest Investment Program: Forest Management Unit Development. Available at: <http://www.worldbank.org/projects/P144269/forest-investment-program-forest-management-unit-development?lang=en>
- FSC International. Available at: <https://ic.fsc.org/about-us.1.htm>
- REDD Standards. Available at: <http://www.redd-standards.org>
- Verified Carbon Standard. Available at: <http://www.v-c-s.org>
- [UN-REDD framework for supporting the development of country approaches to safeguards](#)
- [Asia Pacific Lessons Learned: Safeguards and safeguards information system - Information Note](#)
- Go-REDD+: [Promoting and supporting the Cancun safeguards and designing a safeguard information system](#)
- [The Country Approach to Safeguards Tool \(CAST\)](#)
- [Benefits and Risks Tool \(BeRT\)](#)
- [Support to countries on REDD+ safeguards](#)

Español

- [Marco de ONU-REDD para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel de país](#)
- [Herramienta del Programa ONU-REDD para el Enfoque sobre salvaguardas a nivel de país \(CAST\)](#)

Français

- [Cadre d'appui du Programme ONU-REDD pour l'élaboration d'approches nationales en matière de garanties](#)
- [Mise en application des garanties et des systèmes d'information de garantie liés à la REDD+](#)
- [Outil du programme ONU-REDD pour les approches nationales des garanties \(CAST\)](#)

CAPÍTULO 9 - FINANCIAMIENTO DE REDD+

- Assunção J., Clarissa Gandour, and Rudi Rocha (2012). Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies? <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>
- CIFOR (2012). Analysing REDD+ Challenges and choices. Available at: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen120107.pdf
- UNEP, 2014. Building Natural Capital Available at: http://www.un-redd.org/portals/15/documents/IRPBuildingNaturalCapitalthroughREDDMarch2014finalowres_EN.pdf
- Norman, M, and Smita Nakhooda (2015) The State of REDD+ Finance. CGD Climate and Forest Paper Series #5. Available at: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Norman-Nakhooda-Climate-Forests-5-REDD-Finance.pdf>

CAPÍTULO 10 - ENFOQUES PARA LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

- Enright, A., R. McNally, T. Sikor (2012). An approach to designing pro-poor local REDD+ benefit distribution systems: Lessons from Vietnam. Available at: <http://www.snvworld.org/en/redd/publications/an-approach-to-designing-pro-poor-local-redd-benefit-distribution-systems-lessons>
- Fishbein, Greg, and Donna Lee (2015). Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development Programs. Rep. Arlington: n.p., 2015. http://www.nature.org/media/climatechange/REDD+_LED_Programs.pdf
- The Forests Dialogue (2014) TFD review, Country Options for REDD+ Benefit Sharing: <http://theforestdialogue.org/publication/tfd-review-country-options-redd-benefit-sharing#sthash.AqBil3HF.dpuf>
- Kindberg, L. (2015) Benefit Sharing and REDD+: Considerations and Options for Effective Design and Operation. Available at: <http://rmportal.net/library/content/fcmc/publications/benefit-sharing-and-redd-considerations-and-options-for-effective-design-and-operation-1/view>

CAPÍTULO 11 - INTRODUCCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

- UN-REDD: Joint FCPF/UN-REDD Programme Guidance Note for REDD+ Countries: Establishing and Strengthening Grievance Redress Mechanisms: Available at: http://www.unredd.net/index.php?view=document&alias=14201-joint-fcpfun-redd-guidance-note-for-redd-countries-establishing-and-strengthening-grievance-redress-mechanisms-1&category_slug=national-grievance-mechanisms-3390&layout=default&option=com_docman&Itemid=134%20
- UN-REDD Programme (2013) 'The Role of the Private Sector in REDD+: the Case for Engagement and Options for Intervention.' http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10509&Itemid=53
- Nepstad, D., Silvia Irawan, Tathiana Bezerra, William Boyd, Claudia Stickler, João Shimada, Oswaldo Carvalho, Katie MacIntyre, Alue Dohong, Ane Alencar, Andrea Azevedo, David Tepper & Sarah Lowery (2013) More food, more forests, fewer emissions, better livelihoods: linking REDD+, sustainable supply chains and domestic policy in Brazil, Indonesia and Colombia, Carbon Management, 4:6, 639-658, <http://dx.doi.org/10.4155/cmt.13.65>

Recursos para la participación de los actores relevantes

Global

- Lessons learned on community participation in REDD+ - proceedings from joint UN-REDD/World Bank/GIZ workshop (2013):
 - [Input Paper I: National REDD+ Processes Participation and consultation standards, guidelines and country experiences](#)
 - [Input Paper II: African Region What does it take to make local consultation a success?](#)
 - [Input Paper III: Asia Pacific Region What does it take to make local consultation a success?](#)
 - [Input Paper IV: Latin American Region What does it take to make local consultation a](#)

[success?](#)

- [A Draft Framework for Sharing Approaches for Better Multi-Stakeholder Participation Practices](#) (2011)

Lecciones regionales / nacionales

- [Strengthening Indigenous Peoples Capacities for their Informed Participation in the Design and Implementation of a REDD+ Mechanism in Peru](#) [short report] (2014)
- [UN-REDD Lessons from Targeted Support to Peru on Indigenous Peoples](#) [video] (2014)
- [Asia-Pacific Lessons Learned: CSO IP Representative Selection \[Cambodia – lessons learned brief\]](#) (2013)
- [Free, Prior and Informed Consent for REDD+ in the Asia-Pacific Region: Lessons Learned](#) (2012)

Directrices

- [Joint Guidelines on Stakeholder Engagement \[FCPF/UN-REDD\]](#)
- [UN-REDD FPIC Guidelines](#) and [FPIC Legal Companion](#)
- [FCPF/UN-REDD Programme Guidance Note for REDD+ Countries: Establishing and Strengthening Grievance Redress Mechanisms](#)

CAPÍTULO 12 - BUENA GOBERNANZA

- FAO/CFS. 2012. Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Rome (available at <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>)
- UN-REDD. 2013. Policy Brief: Tenure and REDD+, developing enabling tenure conditions for REDD+ (available here: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11784-un-redd-pb11-policy-brief-on-tenure-and-redd-en-11784&category_slug=session-ii-overview-of-progress-and-results-since-the-tenth-policy-board-3354&Itemid=134)

Orientación

- Staying on Track; Tackling Corruption Risks in Climate Change (2010) ([English](#) / [Français](#) / [Español](#))
- E-learning module: [Building Integrity in REDD+](#) (2014)
- Ensuring Inclusive, Transparent and Accountable National REDD+ systems: the Role of Freedom of Information: Executive summary (November 2012)([English](#) / [French](#) / [Spanish](#))
- [Guidance on Conducting REDD+ Corruption Risk Assessment](#) (2013)
- UN-REDD support & country examples on LEGAL PREPAREDNESS for REDD+: Available at: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13691-legal-preparedness-english-13691&category_slug=legal-and-regulatory-frameworks-for-redd-1267&Itemid=134
- [Ten simple slides on Freedom of information for REDD+](#) (2013)
- [PGA Fast Facts](#) (June 2013)
- PGA pilot overview (June 2013)

- Frequently Asked Questions about PGA - [English](#)
- Viet Nam Gender Analysis report (2013)
- [Short information note; Implementing Gender-sensitive Effective and Sustainable REDD Strategies](#) – Spanish : [Implementación de estrategias de género eficaces y sostenibles de REDD+”](#)
- [Business Case for Mainstreaming Gender in REDD+ UN-REDD Programme - December 2011, SPANISH](#)

Estudios e informes específicos

- Local governance, anti-corruption and REDD+ in Latin America and the Caribbean (2011) ([English](#) / [Spanish](#))
- [Understanding drivers and causes of deforestation and forest degradation in Nepal](#) (2014)
- [The 2014 Indonesian Forest Governance Index](#)
- [Results from the Philippines REDD+ Corruption Risk Assessment](#) (Executive Summary, 2013)
- [A Corruption Risk Assessment for REDD+ in Kenya](#) (2013)
- [Towards Better Forest Governance for REDD+ in Indonesia: An Evaluation of the Forest Licensing System](#) (2015)
- [Sharing National Experiences in Strengthening Transparency, Accountability and Integrity for REDD+](#) (2013, showcasing DRC, Kenya, Nepal and the Philippines)
- Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation: Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia” (UN-REDD/FAO, 2013). Available at: http://www.un-redd.org/Newsletter37/Legal_Analysis_Publication_Launch/tabid/106156/Default.aspx

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato con propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso especial del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente.

El PNUMA desearía recibir una copia de toda publicación que se utilice como fuente de la presente publicación. Esta publicación no puede utilizarse para reventa ni para ningún otro propósito comercial sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Descargo de responsabilidad

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

CRÉDITOS DE FOTOGRAFÍAS

PORTADA/CONTRAPORTADA

FAO

CAPÍTULO 1 - BOSQUES, SECUESTRO DE CARBONO Y CAMBIO CLIMÁTICO

UN Photo/Eskinder Debebe

CAPÍTULO 2 - ENTENDER REDD+ Y LA CMNUCC

UNFCCC/Jan Golinski

CAPÍTULO 3 - IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

UN Photo/Martine Perret

CAPÍTULO 4 - ESTRATEGIAS NACIONALES Y PLANES DE ACCIÓN

shutterstock_228722404

CAPÍTULO 5 - SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE LOS BOSQUES PARA REDD+

UN Photo/Eva Fendiaspara

CAPÍTULO 6 - NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES PARA REDD+

UN Photo/Martine Perret

CAPÍTULO 7 - POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE

REDD+UNFCCC/Jan Golinski

CAPÍTULO 8 - SALVAGUARDAS DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC

UN Photo/Kibae Park

CAPÍTULO 9 - FINANCIAMIENTO DE REDD+

shutterstock_124793161

CAPÍTULO 10 - ENFOQUES PARA LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

UN Photo/Prasetyo Nurramdhan

CAPÍTULO 11 - INTRODUCCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

UN Photo/Jean-Marc Ferré

CAPÍTULO 12 - BUENA GOBERNANZA

shutterstock_121685194

PROGRAMA ONU-REDD | REDD+ ACADEMY



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Al servicio
de las personas
y las naciones



PNUMA



unitar

United Nations Institute
for Training and Research