

PROGRAMA ONU-REDD

nota informativa

REGIÓN DE ÁFRICA



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
medio ambiente

Enfoques jurisdiccionales de REDD+ en África: Nuevas lecciones

Autores: Yasin Mahadi Salah (*consultor independiente*), Marieke Sandker (*Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*), Wahida Shah (*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*), Steven Swan (*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*), Victoria Suárez (*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*), Peter Umunay (*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*), Elsie Attafuah (*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*) y Ela Ionescu (*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*)

Mayo de 2019

ÍNDICE

1. Siglas
2. Introducción
3. Estado de los enfoques jurisdiccionales a REDD+ en África
4. Financiamiento de los enfoques jurisdiccionales de REDD+
5. Nivel de referencia de las emisiones forestales o nivel de referencia forestal y enfoques jurisdiccionales
6. Salvaguardas de REDD+: conectar los marcos y procesos nacionales y jurisdiccionales

EN EL PRESENTE RESUMEN INFORMATIVO SE RECOGE ...

el Intercambio regional de conocimientos de África de 2018 de ONU-REDD «REDD+ Implementation at Scale: Emerging Lessons on Jurisdictional Approaches and Linkages with National Policy Frameworks» celebrado del 2 al 3 de octubre de 2018 en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (Kenya)

1. SIGLAS

CBR+

REDD+ comunitario

CMNUCC

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CPDN

Contribución prevista determinada a nivel nacional

CRS

Estado de Cross River

FCPF

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

GEI

Gas de efecto invernadero

JA

Enfoque jurisdiccional

MRV

Medición, notificación y verificación

NFMS

Sistema nacional de vigilancia forestal

NREF/NRF

Nivel de referencia de las emisiones forestales o nivel de referencia forestal

REDD+

Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, y el papel de la ordenación sostenible de los bosques y la mejora de las reservas de carbono en los países en desarrollo

SESA

Evaluación Estratégica Ambiental y Social

SIS

Sistema de información sobre salvaguardas

2. INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha aumentado el interés por las iniciativas de bajas emisiones y de desarrollo ecológico que tienen por objeto situar a los países en una senda de desarrollo sostenible, así como el apoyo internacional a estas. REDD+ («**Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal** en los países en desarrollo más la gestión sostenible de los bosques y la conservación e incremento de las reservas de carbono») es una de estas iniciativas, que tiene el potencial de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con un menor costo, al tiempo que mejora los medios de vida de las personas. Los 28 países africanos asociados del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas

MENSAJES CLAVE

1. El apoyo con el que cuentan los países para aplicar los programas de REDD+ mediante un enfoque jurisdiccional (JA, por sus siglas en inglés) subnacional es cada vez mayor, ya que para los países resulta estratégico aplicar las actividades y lograr reducir las emisiones de los bosques en el ámbito subnacional, a fin de contribuir al éxito de los enfoques de REDD+ nacionales. A diferencia de los proyectos, un JA tiene el potencial de ser transformador y a mayor escala.
2. Es importante centrar el JA en el papel de las alianzas público-privadas para reducir la deforestación orientada a la obtención de productos básicos y evitar pérdidas financieras, ya que su aplicación satisfactoria en África depende fundamentalmente de estas alianzas estratégicas y de la colaboración eficaz con varias partes interesadas, instituciones y sectores de los que es responsable el Gobierno.
3. Cuando el JA es subnacional, su medición, notificación y verificación (MRV) de REDD+ debe estar alineada con el JA de REDD+ nacional con miras a garantizar la coherencia en la elaboración de informes.
4. Las salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) constituyen un marco integral que implica una respuesta nacional relacionada directamente con enfoques subnacionales, al tiempo que un enfoque nacional de salvaguardas puede ofrecer un marco para la aplicación de salvaguardas subnacionales.

a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) están desarrollando elementos



constitutivos para REDD+ con arreglo al Marco de Varsovia. Estos engloban una estrategia REDD+ nacional, un sistema nacional de vigilancia forestal que incluye MRV, un sistema de información sobre salvaguardas y un nivel de referencia de las emisiones forestales o nivel de referencia forestal (NREF/NRF).

Estos preparativos contribuyen a sentar las bases para que los países puedan aplicar REDD+ por medio de un JA.

No existe una definición acordada de JA; sin embargo, en general se refiere a un enfoque impulsado por el Gobierno, exhaustivo e integrado con arreglo al que se aplica REDD+ en uno o varios territorios legalmente definidos, como son provincias, distritos u otras divisiones administrativas, con el propósito de facilitar el desarrollo económico sostenible y avanzar en los compromisos ambientales para reducir la deforestación y evitar las pérdidas¹. Conforme a los requisitos de aplicación de REDD+ de la CMNUCC, estas divisiones administrativas deben demostrar objetivos de desarrollo con bajas emisiones alineados con los objetivos nacionales de desarrollo sostenible y cambio climático. En algunos casos se emplean paisajes similares desde el punto de vista ecológico para determinar la escala de la jurisdicción.

El término «**REDD+ jurisdiccional**» se empleó por primera vez en el contexto de la contabilización del carbono. No obstante, el JA va más allá de la medición de GEI para posicionar REDD+ como un elemento fundamental del desarrollo ecológico. Aunque el JA puede aplicarse tanto en el contexto nacional como subnacional, este resumen informativo se refiere concretamente al subnacional, en el que se centraron la mayor parte de los debates durante el acto de intercambio. La concentración predominante en el nivel subnacional se basa en el hecho de que muchos países, estados, provincias, distritos y municipios tienen el mandato de gestionar el uso de la tierra y de los bosques, por lo que la gobernanza transferida a estos niveles está en contacto más próximo con las comunidades que gestionan la tierra y con frecuencia tienen potestad para determinar las decisiones sobre el uso de esta². Por otra parte, REDD+ a nivel subnacional puede ofrecer oportunidades para reducir el costo de aplicación y promover la innovación de políticas cuando los objetivos de las partes interesadas están alineados y se fomenta la asociación con los agentes de la cadena de suministro.

Las ventajas potenciales del JA son:

- En comparación con el proyecto REDD+, **el JA mitiga el riesgo de «pérdida»** —por el cual las actividades que generan emisiones se extienden a áreas fuera de los límites del proyecto—, al vigilar las emisiones en un área jurisdiccional completa y trabajar en los distintos tipos de uso de la tierra con múltiples partes interesadas para crear modelos

de aplicación nacional³. Sin embargo, todavía es necesario atajar las pérdidas, ya que pueden producirse fuera de la jurisdicción, lo que provoca que las emisiones se extiendan a otros lugares a nivel nacional.

- El JA puede lograr **reducciones significativas de las emisiones relacionadas con los bosques a largo plazo y a gran escala**, mientras que los proyectos individuales que tienen por objeto proteger los bosques, reducir las emisiones y mejorar los medios de vida pueden sufrir dificultades, ya que suelen ser limitados en lo tocante a cobertura de área y duración⁴. Según un estudio reciente (Stickler *et al.*, 2018)⁵ realizado en 39 jurisdicciones de los trópicos, tras 2005 se ha observado un descenso de la deforestación, que alcanzó su nivel más bajo en 2012 y se ha mantenido estable desde entonces. El estudio describe varios factores que contribuyen al avance en estas jurisdicciones. Entre estos se encuentra un firme compromiso, el establecimiento de objetivos de desempeño cuantitativos sujetos a plazos, el esfuerzo de los agentes de todos los sectores por lograr los mismos objetivos, la comprensión de que los compromisos subnacionales pueden salvar la brecha entre las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) y las trayectorias de reducción de las emisiones, así como el aprovechamiento de la financiación directa.
- Puede que los agentes tengan la capacidad de **acceder a distintos flujos financieros y a integrarlos**, incluida la financiación de los créditos del carbono, lo cual conduce a resultados más sostenibles⁶.
- El JA puede contribuir a que se formalicen **compromisos por parte de las empresas** para eliminar la deforestación de las cadenas de suministro de productos básicos⁷.
- El JA puede proporcionar una importante **plataforma de diálogo** para promover las alianzas y una colaboración significativa con los pueblos indígenas y las comunidades locales⁸.

Con el fin de promover un debate fundamentado sobre el JA de REDD+ en África que permitiera a los países aprender de las experiencias de los otros, ONU-REDD organizó un

1 Umunay, P., Lujan, B., Meyer, C., y Cobián, J. *Trifecta of Success for Reducing Commodity-Driven Deforestation: Assessing the Intersection of REDD+ Programs, Jurisdictional Approaches, and Private Sector Commitments*. *Forests*, 9(10), 609. (Molecular Diversity Preservation International and Multidisciplinary Digital Publishing Institute, 2018).

2 Stickler, C., M. DiGiano, D. Nepstad, J. Hyvarinen, R. Vidal, J. Montero, A. Alencar, E. Mendoza, M. Benavides, M. Osorio, E. Castro, C. Mwangi, S. Irawan, O. Carvalho Jr., M. Becerra, D. McGrath, C. Chan, B. Swette, J. Setiawan, T. Bezerra, M. McGrath-Horn, y J. Horowitz. *Fomentando el Desarrollo Rural de Bajas Emisiones de Abajo Hacia Arriba*. (Alianza de Trópicos Sostenibles, San Francisco, CA, 2014).

3 Fishbein, Greg, y Donna Lee, *Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development Programs*. (Rep. Arlington: n.p., 2015).

4 Nepstad, D., S. Irawan, T. Bezerra, W. Boyd, C. Stickler, J. Shimada, O. Carvalho Jr., K. MacIntyre, A. Dohong, A. Alencar, A. Azevedo, D. Tepper, y S. Lowery. «More Food, More Forest, Few Emissions, Better Livelihoods: Linking REDD+, Sustainable Supply Chains and Domestic Policy in Brazil, Indonesia and Colombia». *Carbon Management* 4 (6): 639-58. (Future Science Limited, San Francisco, CA, 2013).

5 Stickler *et al.* «El estado de la sostenibilidad jurisdiccional» (2018). Disponible en <https://earthinnovation.org/state-of-jurisdictional-sustainability/?lang=es>

6 Donna Lee, Pablo Llopis, Rob Waterworth, Geoff Roberts y Tim Pearson. *Approaches to REDD+ Nesting. Lessons Learned from Country Experiences: Main report (Inglés)*. 38 pp. (Banco Mundial, Washington, D.C., 2018).

7 Boyd, W., Stickler, C., Duchelle, A.E., Seymour, F., Nepstad, D., Bahar, N.H.A., y Rodriguez-Ward, D. *Jurisdictional Approaches to REDD+ and Low Emissions Development: Progress and Prospects* (World Resources Institute, Washington, D.C., 2018).

8 DiGiano, M., C. Stickler, D. Nepstad, J. Ardila, M. Becerra, M. Benavides, S. Bernadinus *et al.* *Aumentando los Beneficios de REDD+ para los Pueblos Indígenas y Comunidades Tradicionales a Través de un Enfoque Jurisdiccional*. (Earth Innovation Institute, San Francisco CA, 2016).

intercambio de conocimientos que tuvo lugar en Nairobi del 2 al 3 de octubre de 2018. En él se reunió a 11 países africanos: Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Kenya, Liberia, Madagascar, Nigeria, la República del Congo, la República Democrática del Congo, Uganda y Zambia.

En el presente resumen informativo se abordan las principales cuestiones que surgieron de los pormenorizados debates relacionados con las lecciones, oportunidades y desafíos novedosos asociados a los enfoques jurisdiccionales de REDD+, con el objetivo último de reforzar los procesos en curso en los países.

3. ESTADO DE LOS ENFOQUES JURISDICCIONALES A REDD+ EN ÁFRICA

En África existen numerosas estrategias nacionales que incorporan JA subnacionales y nacionales. Estas incluyen los esfuerzos de **Liberia** por desarrollar una jurisdicción nacional para el aceite de palma sostenible, el programa Cocoa Forest REDD+ de **Ghana**, el Programa de Reducción de Emisiones de Mai Ndombe de la **República Democrática del Congo**, el enfoque de **Nigeria** a la aplicación de REDD+ concentrado especialmente en el estado de Cross River

JA SUBNACIONAL EN EL ESTADO DE CROSS RIVER (NIGERIA)

El Programa REDD+ de Nigeria comenzó por el estado de Cross River (subnacional) a modo de piloto y como primer JA. En el CRS se encuentra la mayor proporción de bosques que quedan en el país —aproximadamente 1,7 millones de hectáreas—. El cacao, la mandioca y frutas como el mango constituyen los principales productos básicos agrícolas de los que dependen las comunidades como medios de vida. El JA es necesario porque REDD+ debe aplicarse directamente en las zonas geopolíticas con mayores derechos de titularidad y responsabilidad para regular las actividades forestales, así como las relacionadas con estas. También se eligió el CRS como región piloto por su firme voluntad política, su experiencia previa en silvicultura colaborativa y comunitaria y la firmeza de sus mecanismos institucionales. Por tanto, el JA se basa en un enfoque dual de la aplicación de REDD+ tanto a nivel federal como estatal. Partiendo de esta base, Nigeria desarrolló una estrategia marco para ayudar a varios estados a aplicar REDD+, centrándose de forma complementaria en la Estrategia REDD+ para el CRS.

Como región piloto, el CRS servirá de modelo para otros estados —una plataforma de aprendizaje y planificación estructural diseñada para facilitar la preparación de cara a REDD+ y su aplicación en otras partes de Nigeria—. Además de la Estrategia REDD+ para el CRS, el estado también ha desarrollado y presentado un NREF y ha comenzado a desarrollar un sistema nacional de vigilancia forestal y un enfoque estratégico para abordar las salvaguardas.

Con el propósito de integrar el trabajo en el CRS en el JA, el estado también ha aplicado el programa REDD+ comunitario, que actualmente cuenta con 21 proyectos en curso. El programa REDD+ comunitario ha ofrecido una plataforma para la implicación de la comunidad y ha facilitado la participación activa en los procesos nacionales de REDD+, en especial en el desarrollo de la estrategia REDD+ para el CRS.

Los logros arriba indicados se debieron al desarrollo de capacidades institucionales y técnicas para REDD+ en

el CRS, en donde varios expertos formados y partes interesadas en aspectos clave de REDD+ completaron la fase de preparación. El proceso de preparación para REDD+ sentó las bases para un Centro de Excelencia y de aprendizaje de REDD+, diseñado para ser una plataforma de conocimiento y un centro de investigación que permita a otros estados de Nigeria aprender de la experiencia empírica y las innovaciones. Estados como Ondo y Nasarawa, que actualmente están aplicando sus procesos de preparación para REDD+, ya están aprovechando las lecciones y experiencias extraídas del CRS. El JA ofrece también una base sólida para la movilización de inversiones y recursos potenciales y reales del Fondo Verde para el Clima, la iniciativa Governors' Climate and Forests Task Force (GCF), el sector privado y fuentes de financiamiento multilaterales, así como nacionales.

Lecciones aprendidas

- El **JA subnacional descentraliza la aplicación de REDD+** y permite que las personas más afectadas por el programa asuman la responsabilidad y perciban su repercusión.
- La **apropiación del Gobierno**, así como su liderazgo en el proceso de desarrollo de la estrategia, junto con una participación coherente y amplia de las **partes interesadas**, han sido fundamentales para garantizar la preparación para REDD+.
- La **movilización de financiamiento**, además de la oferta de incentivos, incluso a las iniciativas comunitarias, deberían formar parte de la plena aplicación de REDD+, así como el logro de objetivos basados en los resultados.
- La fase de preparación de REDD+ ha facilitado la **participación eficaz de las partes interesadas** mediante un foro general de partes interesadas que reunió a representantes de las comunidades, el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el ámbito académico y los medios de comunicación.

(CRS, por sus siglas en inglés), la Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles de **Zambia** en su provincia oriental y el Programa para el Paisaje Forestal en Oromia de **Etiopía**. La mayoría de los países se encuentran en una fase temprana del diseño de REDD+ jurisdiccional y han avanzado a buen ritmo, aunque también se enfrentan a una serie de dificultades para la aplicación.

Los debates sobre planificación y aplicación se centraron en cómo han sido capaces los países de alinear su planificación del JA con los objetivos de la política nacional y trabajar hacia un enfoque coordinado que permita obtener resultados de REDD+ a gran escala, al tiempo que se aprovechan las oportunidades de asociación y movilización de recursos. Actualmente, la mayoría de los países están sentando las bases para la aplicación de REDD+ en el ámbito nacional a varias escalas —tal como requieren varios marcos internacionales e intervenciones jurisdiccionales en cadena— con arreglo a una estrategia, a mecanismos de financiamiento y a requisitos individuales subnacionales o del paisaje. El enfoque general adoptado por varios países (entre ellos Ghana, Liberia, Nigeria y Zambia) implica **utilizar el marco nacional de REDD+ como orientación y referencia para formular las intervenciones a nivel jurisdiccional**. Los elementos del Marco de Varsovia se consideraron fundamentales para respaldar el JA en países como Nigeria, en los que proyectos subnacionales como el del CRS dependían en gran medida de apoyarse en la estrategia a nivel nacional, y Côte d'Ivoire, en donde varios proyectos contribuyen a la estrategia nacional, que se revisa dos veces al año.

Los participantes abordaron la importancia de que el JA ofreciera incentivos a distintos agentes de diversos paisajes definidos con el propósito de alentarlos a trabajar para lograr los objetivos deseados. En los debates se pusieron de relieve varias esferas de interés fundamentales para facilitar los avances en el JA, incluida la gobernanza, el desarrollo de la capacidad tanto de personas como de instituciones y la aplicación de objetivos colectivos consensuados por múltiples partes interesadas. Sigue siendo prioritario contar con líderes que mantengan la responsabilidad de los procesos de planificación y aplicación pese a que cambie el liderazgo político.

El principal mensaje extraído de este intercambio fue que el **proceso nacional sigue siendo primordial y orienta la aplicación a distintas escalas**. Los países debatieron sobre la importancia de alinear los JA subnacionales con las iniciativas de REDD+ a nivel nacional y procesos nacionales como las CPDN de los países y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A la hora de planificar y aplicar los JA, los países se enfrentan a varias dificultades tanto potenciales como en curso, por ejemplo:

- al igual que sucede con otros procesos de REDD+, existe cierta inquietud por evitar las pérdidas

hacia otras localidades y la mayor parte de los participantes destacaron que era preciso establecer opciones adecuadas de uso de la tierra, sistemas de salvaguarda y estrategias nacionales.

- Las alianzas y la implicación del sector privado o los agentes de la cadena de suministro se describieron como una de las posibilidades para avanzar en la agenda del JA. No obstante, todavía no comprenden suficientemente las respectivas necesidades y la viabilidad, los riesgos y los plazos generales para lograr diversos productos.
- La sostenibilidad y el éxito pueden verse obstaculizados por la falta de coordinación y cooperación entre los agentes si no se racionalizan los aspectos pendientes con respecto al cambio de uso de la tierra y otras políticas que abordan el desarrollo integrado.
- Se han identificado varias oportunidades para aplicar con éxito el JA en países que en la actualidad están aplicando programas jurisdiccionales o que están preparados para hacerlo: i) garantizar que los JA subnacionales se alinean con las estrategias nacionales de REDD+, el NRF y las salvaguardas; ii) minimizar el riesgo mediante una sólida coordinación entre los agentes que también participan en el diseño y la aplicación de la planificación del uso de la tierra y los principales elementos del Marco de Varsovia. En los procesos de planificación de la inversión existen oportunidades para que los países identifiquen la escala y la jurisdicción más eficaces necesarias para lograr los objetivos nacionales de REDD+ y maximizar los beneficios.

Entre las principales lecciones extraídas de las sesiones de planificación y aplicación se incluyen:

- La mayoría de los países utilizan el **JA de distintas formas** y con diversos asociados. Siguen manteniendo el marco nacional de REDD+, la estrategia nacional, el NRF, el sistema nacional de vigilancia forestal y el sistema de información sobre salvaguardas como productos y procesos fundamentales de respaldo a los JA.
- El JA debe incluir **procesos de consulta a múltiples partes interesadas** para que diversos agentes de un paisaje planeen, trabajen y ofrezcan oportunidades de distribución de beneficios de manera efectiva con el fin de incentivar los resultados. En las jurisdicciones de algunos países los incentivos y los beneficios para los agentes clave se han considerado un indicador del éxito (véanse ejemplos en la Governors' Climate and Forests Task Force [GCF] Knowledge Database (<http://www.gcftaskforce-database.org/>) que recoge experiencias de 32 jurisdicciones⁹).

9 La GCF Knowledge Database ofrece una fuente de información abierta a través de Internet procedente de provincias estados miembros individuales del GCF sobre el estado y las tendencias de uso de la tierra y la deforestación; metodologías e iniciativas de contabilización del carbono forestal; actividades de aplicación de REDD; y flujos financieros asociados a REDD. Esta base de datos, que se actualizará regularmente a medida que se disponga de nueva información, pretende ser totalmente transparente con respecto a las fuentes de la información utilizada.

- Dado que las actividades de REDD+ se aplican en numerosas escalas, los resultados también pueden medirse y contabilizarse en múltiples escalas —conciliar estos resultados puede resultar complicado—.
- Sería necesario establecer relaciones entre los resultados de REDD+ y las CPDN, en especial con relación a cómo contribuye REDD+ a las reducciones de emisiones, el financiamiento y la elaboración de informes.

4. FINANCIAMIENTO DE LOS ENFOQUES JURISDICCIONALES DE REDD+

Con independencia de la escala de la intervención —nacional, jurisdiccional o a nivel de proyecto— es necesario garantizar el financiamiento durante las tres fases de REDD+: preparación, aplicación y resultados. El debate sobre el financiamiento del JA se centró principalmente en las fuentes de inversión disponibles para la fase de aplicación de REDD+ y en cómo pueden garantizarse.

En la actualidad, los países de África están estableciendo entornos políticos favorables y **estudiando la forma en que puede invertir en ellos el sector privado**. Los proyectos financiables que ofrecen una mayor rentabilidad, protección forestal y la mejora de los medios de vida —así como una tasa de rentabilidad razonable de la inversión— requieren muchos datos (por ejemplo, el número y la ubicación de los pequeños agricultores). Es necesario establecer determinados elementos para ayudar a los agentes a pequeña escala para que puedan acceder a esta inversión, ya que muchos productores forman parte del sector de pequeños agricultores informales y no disponen de cuentas bancarias ni de garantías para préstamos. Por ejemplo, los pequeños agricultores en proceso de transición hacia modelos de producción sostenibles, como la agrosilvicultura y la agricultura climáticamente inteligente pueden requerir financiamiento inicial para estas actividades. Tras haber sufrido numerosos impagos de préstamos agrícolas, los bancos todavía perciben la inversión en agricultura sostenible como una propuesta de riesgo relativamente alto, en particular cuando se tienen en cuenta los posibles efectos del cambio climático.

PROGRAMA REDD+ IN GHANA

Como parte de los procesos de preparación para REDD+, Ghana desarrolló la Estrategia REDD+, que dio prioridad a cinco programas jurisdiccionales subnacionales, los cuales se delimitaron por zonas ecológicas definidas por los productos básicos clave.

En lo que a programas jurisdiccionales se refiere, el primer documento del programa REDD+ de Ghana —conocido como Ghana Cocoa Forest REDD+ Programme (GCFRP)— fue aceptado en la cartera del Fondo de Carbono del FCPF del Banco Mundial en junio de 2017. El enfoque jurisdiccional o por paisaje del GCFRP se consideró el mecanismo más adecuado para promover la adopción de decisiones sobre el uso de la tierra y las prácticas de agricultura a gran escala que agrupan y coordinan a diversas partes interesadas en la aplicación de prácticas climáticamente inteligentes. La principal dificultad en Ghana radica en que el cacao es un producto básico que se comercializa en todo el mundo: su demanda puede fluctuar y la producción verse sometida a presiones a causa de su precio en los mercados mundiales. Debido a que el aumento de los rendimientos y las rentas de los productores de cacao podría contribuir a una mayor explotación forestal, las actividades deben ir acompañadas de medidas reguladoras y de cumplimiento. Entre las **oportunidades clave se incluye** reformar las leyes de tenencia de árboles —que han generado incentivos negativos para mantener los árboles en las granjas— en busca de formas de mejorar la productividad de millones de agricultores, ofreciéndoles métodos de producción climáticamente inteligentes e

institucionalizando la cooperación entre múltiples partes interesadas. Además del GCFRP, el país también ha desarrollado un programa jurisdiccional para la zona de Northern Savannah denominado Ghana Shea Landscape REDD+ Project, que resulta novedoso por ser la primera vez que se aborda el paisaje del karité desde una perspectiva de mitigación y de REDD+.

Los principales logros destacados durante el reciente taller incluyen el establecimiento de un NREF nacional y subnacional; los avances hechos en un sistema nacional de vigilancia forestal, que actualmente está siendo objeto de consultas a las partes interesadas; el desarrollo de un sistema de información sobre salvaguardas; y el registro de REDD+ que se ha desarrollado.

Lecciones aprendidas

- Los objetivos de REDD+ pueden lograrse mediante la identificación y la implicación de todas las partes interesadas pertinentes, la celebración de consultas y el refuerzo de la colaboración, al tiempo que se aprovechan las iniciativas existentes.
- El Gobierno debería contar con estrategias establecidas para sostener la implicación con el sector privado, al tiempo que es necesario que las empresas de este desarrollen una relación más cercana con el Gobierno.
- El sector privado está dispuesto a invertir en REDD+ y en la conservación forestal y preparado para hacerlo si existen ideas de proyectos financiables que garanticen un retorno de la inversión.

No obstante, se han identificado algunas oportunidades: ante todo, la importante **inversión existente del sector privado en la producción agrícola**, como, por ejemplo, en el cacao, el aceite de palma y el karité en África occidental. Impulsor histórico de la deforestación, el sector agrícola —con su compromiso con el suministro sostenible— ofrece una enorme oportunidad para reorientar la inversión privada de acuerdo con los objetivos de REDD+. De hecho, los planes de inversión de REDD+ —que se plantean como un menú presupuestado de opciones en el que los inversores pueden elegir— constituyen una importante forma de atraer financiación del sector privado para la aplicación de REDD+. El sector público también ofrece oportunidades de financiamiento al adoptar incentivos fiscales nacionales innovadores como los impuestos nacionales sobre el carbono, las transferencias fiscales nacionales y subnacionales y bonos verdes, conforme a la experiencia piloto en otras regiones.

No obstante, el financiamiento de una agricultura sin deforestación requiere **distanciarse del *statu quo***. Deberían considerarse los préstamos a medida a más largo plazo, con períodos de carencia para las amortizaciones durante los primeros años tras la plantación, en los que existe rendimiento. El cultivo intercalado de cultivos comerciales de rotación a corto plazo (como fruta, frutos secos y leña) con el principal producto básico (por ejemplo, el cacao) también podría contribuir a cubrir los costos de transición hacia una producción más sostenible. Por último, los contratos de compra a largo plazo con los comerciantes y fabricantes podrían ofrecer unos ingresos más constantes a los pequeños agricultores y garantías de subsistencia.

En el caso de los países africanos —al igual que en el resto del mundo—, está claro que una única fuente de financiamiento no puede cubrir todas las necesidades de aplicación de REDD+ jurisdiccional; será necesaria una **combinación sensata de incentivos fiscales nacionales, financiación climática internacional y capital del sector privado** para lograr los resultados de REDD+ tanto relacionados con el carbono como no relacionados con este. Los JA no ofrecen nada intrínsecamente único que garantice este tipo de financiamiento, pero, a través de las alianzas público-privadas, estos enfoques tienen el potencial de desbloquear financiación que de lo contrario podría seguir siendo difícil de obtener en las escalas de aplicación nacional y a nivel de proyecto.

5. NIVEL DE REFERENCIA DE LAS EMISIONES FORESTALES O NIVEL DE REFERENCIA FORESTAL Y ENFOQUES JURISDICCIONALES

Treinta y ocho países de todo el mundo han remitido un nivel de referencia de las emisiones forestales o nivel de referencia forestal (NREF/NRF) a la CMNUCC, de los que aproximadamente una tercera parte (12) son países

africanos¹⁰. De estos 12 países africanos, 11 presentaron un NREF/NRF de escala nacional y uno presentó inicialmente un NREF/NRF subnacional, seguido por otro nacional. No obstante, nueve países han elaborado NREF/NRF jurisdiccionales subnacionales como parte de su participación en programas piloto para REDD+ para los pagos basados en los resultados, a saber, el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y el Fondo del Biocarbono de la Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL BioCF). Puede que para los países resulte más fácil comenzar a aplicar REDD+ a escala subnacional si disponen de derechos de titularidad de la tierra claros, procesos de formulación de políticas subnacionales, gobernanza desarrollada y partes interesadas pertinentes movilizadas. Estos factores pueden facilitar la captación de financiamiento a este nivel. Por otra parte, los países pueden iniciar la aplicación de REDD+ mediante políticas nacionales, que no limitarían la repercusión a un área subnacional concreta. Puede que algunos países planteen inquietudes respecto al desplazamiento geográfico de las emisiones, lo que significa que prefieren un NREF/NRF nacional a un NREF/NRF subnacional. Por consiguiente, puede que los países tengan motivos que justifiquen el desarrollo de NREF/NRF ya sea a nivel subnacional o nacional o a ambos niveles simultáneamente.

Uno de los países que ha preparado un **NREF/NRF subnacional y nacional simultáneamente es la República Democrática del Congo**, que presentó un NREF a la CMNUCC en enero de 2016, mientras que el documento definitivo de su Programa de reducción de emisiones se presentó ante el Fondo de Carbono del FCPF en abril de 2017. El centro de coordinación de REDD+ de la República Democrática del Congo alentó a otros países de la región a mantener una estrecha relación entre estos avances, con el propósito de **crear NREF/NRF coherentes tanto a nivel subnacional como nacional**. Es importante mantener esta coherencia, sobre todo cuando los países solicitan pagos por los resultados de REDD+, ya que en esta fase necesitarán conciliar REDD+ a diversas escalas con el fin de evitar la doble contabilización (y el pago doble) de las reducciones de emisiones. En una publicación reciente del Banco Mundial se aborda un resumen de los aspectos del anidamiento¹¹.

En el intercambio regional, los países también abordaron las relaciones entre las decisiones de NREF/NRF y las estrategias de REDD+. Dado que el NREF/NRF constituye una referencia del desempeño de un país en la aplicación de REDD+, es necesario que los países garanticen que su NREF/NRF se elabora de tal forma que capta por completo el éxito en la aplicación de la estrategia REDD+. Por ejemplo, si la estrategia REDD+ de un país se centra en reducir la degradación forestal, puede que un NREF que únicamente incluya la deforestación «omita» la mayor parte del desempeño del país respecto a REDD+. Simultáneamente, el alcance de las actividades en el NREF/NRF no significa que la estrategia REDD+ del país

10 FAO. From reference levels to results reporting: REDD+ under the UNFCCC - 2018 update. (FAO, n.p., 2018). <http://www.fao.org/3/CA0176EN/ca0176en.pdf>

11 Donna Lee, Pablo Llopis, Rob Waterworth, Geoff Roberts y Tim Pearson. Approaches to REDD+ Nesting. Lessons Learned from Country Experiences: Main report (inglés). (Banco Mundial, Washington, D.C., 2018). 38 pp. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29720>

se limite únicamente a estas. Puede que los países tengan dificultades para medir con exactitud una de las actividades (por ejemplo, la forestación), pero que esta actividad se aborde en la estrategia REDD+, de forma que el país esté haciendo más de lo que indican los resultados de la evaluación de desempeño del NREF/NRF.

Côte d'Ivoire y Ghana, países que han sufrido elevadas tasas de deforestación provocadas por la expansión de los cultivos comerciales, en especial del cacao, sugirieron transformar uno de estos impulsores en una oportunidad mediante el cultivo de árboles de sombra dentro de las zonas del cultivo comercial: «ecologizar la cadena de suministro del cacao». Para que esta actividad se considere REDD+, es necesario que la definición nacional de bosque incluya la agrosilvicultura. La actividad podría considerarse una mejora por la que las tierras de cultivo (por ejemplo, los monocultivos comerciales) se transforman en agrosilvicultura (por ejemplo, cultivos comerciales con árboles de sombra naturales), pero se consideraría una degradación si el uso previo de la tierra era un bosque natural, incluso si el contenido de carbono del bosque natural fuese inferior (teniendo en cuenta la salvaguarda sobre la conversión de bosques naturales). Todavía persiste la pregunta de si los donantes están dispuestos a pagar esta mejora. Algunas de las dificultades abordadas en este ámbito incluyen alinear las jurisdicciones con la CPDN, en especial en los casos en que existen incoherencias entre los objetivos de la CPDN y los compromisos de jurisdicciones seleccionadas. El anidamiento de los proyectos REDD+ existentes, individuales o agrupados, con frecuencia denominados «proyectos legado», en las jurisdicciones subnacionales también plantea posibles dificultades metodológicas. Este reto es especialmente relevante en el caso de países como Kenya, que ya cuentan con proyectos completos que deben alinearse con las jurisdicciones de mayor tamaño.

Los riesgos de que se produzca una doble contabilización (por la que las entidades reclamen, vendan o comercialicen las reducciones de emisiones resultantes) a varios niveles constituye otro de los problemas que pueden derivarse del anidamiento en los casos en los que tanto los proyectos legado como las jurisdicciones reivindican las reducciones. Teniendo en cuenta que las actividades de REDD+ pueden aplicarse a numerosas escalas, los resultados de la mitigación de los GEI también pueden medirse y contabilizarse a diversas escalas, lo cual puede dificultar la conciliación de los resultados procedentes de distintas jurisdicciones, puesto que no existen formas convenidas para medir los resultados. Las dificultades asociadas a la medición de las actividades «plus» en REDD+ y a la elaboración de informes al respecto se resumen en una publicación reciente de la Alianza Clima y Uso de la Tierra¹².

6. SALVAGUARDAS DE REDD+: CONECTAR LOS MARCOS Y PROCESOS NACIONALES Y JURISDICCIONALES

Los países en desarrollo que participan en REDD+ deben abordar y **respetar las siete salvaguardas de Cancún a lo largo del proceso de aplicación de REDD+**, disponer de un sistema de información sobre salvaguardas que proporcione información respecto a cómo se abordan y respetan las salvaguardas, y presentar un informe nacional sobre salvaguardas denominado «resumen de información» antes de acceder a los pagos basados en los resultados.

Las iniciativas para abordar y respetar las salvaguardas durante la aplicación de las políticas y las medidas a nivel jurisdiccional se ven reforzadas por la estrategia REDD+ nacional y el enfoque nacional de las salvaguardas.

Por consiguiente, las políticas, leyes y reglamentos pertinentes desempeñan un papel fundamental para orientar y determinar los procedimientos para abordar y respetar las salvaguardas. Un ejemplo de marco de salvaguardas y procedimientos relacionados que se aplican a los programas subnacionales son los Programa de Reducción de Emisiones del FCPF, que adoptan las políticas operativas del Banco Mundial y desarrollan procedimientos específicos para llevar a cabo la Evaluación Estratégica Ambiental y Social y para elaborar un Marco de gestión ambiental y social.

De igual modo, a nivel de proyecto, los distintos estándares (como los Estándares Clima, Comunidad y Biodiversidad) pueden servir como herramientas para evaluar el desempeño social y ambiental de estas medidas. Una de las principales inquietudes planteadas en los intercambios es la necesidad de centrarse en actividades a nivel local para abordar los riesgos y las prioridades para los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como de diseñar mecanismos para el intercambio de beneficios que canalicen los recursos y tengan una repercusión tangible en el ámbito local.

Durante el intercambio de conocimiento Sur-Sur, varios países compartieron sus avances en diversos temas, entre los que se incluyen abordar las salvaguardas de Cancún, diseñar su sistema de información sobre salvaguardas y desarrollar un mecanismo de reparación de agravios. Entre los ejemplos representativos se incluyen: el trabajo de **Ghana** para armonizar el marco de salvaguardas de la CMNUCC con las políticas del Banco Mundial; los esfuerzos de **Madagascar** por utilizar indicadores diferenciados para recopilar información sobre salvaguardas en el ámbito nacional, subnacional y local; el comienzo por parte de **Côte d'Ivoire** de su resumen de información; entre muchas otras señales de avance relativas al continente africano.

¹² Lee, D., Skutsch, M. y Sandker, M. Challenges with Measurement and Accounting of the Plus in REDD+ (2018). Disponible en <http://www.climateandlandusealliance.org/reports/plus-in-redd/>

Se identificaron algunas dificultades comunes con relación a las salvaguardas:

- Existen demasiadas herramientas y procesos (por ejemplo, el sistema de información sobre salvaguardas, la evaluación estratégica ambiental y social, el Resumen de información), de forma que ahora la cuestión es cómo integrarlos con un enfoque holístico y global de modo que las partes interesadas estén mejor preparadas para adoptarlos de forma plena.
- Pese a la aplicación activa y efectiva de las salvaguardas en el ámbito nacional, existen limitaciones evidentes de recursos y de capacidad a nivel subnacional para su aplicación.
- Los procesos técnicos complejos y multitud de enfoques y herramientas pueden obstaculizar la adopción y la comprensión de la visión y el objeto

original de las salvaguardas, que consiste en aumentar o promover los beneficios al tiempo que se reducen los riesgos (+ beneficios/- riesgos) para las personas y el entorno.

Por otra parte, se vislumbraron algunas oportunidades:

- Es fundamental establecer una idea común del concepto de salvaguardas (por ejemplo, salvaguardar a las personas y el medio ambiente, los requisitos de los donantes) de forma que todas las partes interesadas se alineen con las mismas metas y objetivos.
- El enfoque de un país con respecto a las salvaguardas puede incorporar múltiples marcos: las salvaguardas de Cancún; políticas, leyes y reglamentos nacionales; y del Banco Mundial, entre otros.

PROVINCIA DE MAI NDOMBE (REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO) — PROGRAMA REDD+

La República Democrática del Congo lleva trabajando en su programa nacional de REDD+ desde 2008. Dentro del Plan de Inversión REDD+ de la República Democrática del Congo se están financiando dos tipos de programas: aquellos habilitadores cuya concentración es sectorial o a nivel nacional (por ejemplo, sobre el sistema nacional de vigilancia forestal, el NREF, la gobernanza, la tenencia de la tierra o la política agrícola) y los jurisdiccionales integrados en REDD con una concentración subnacional o provincial (PIREDD). De sus 26 provincias, 8 están iniciando —o pronto iniciarán— PIREDD financiados por el Fondo Nacional REDD+: Mai Ndombe, Kwilu, Equateur, South Ubangi, Mongala, Tshopo, Ituri y Bas-Uele. Además de estos programas, pronto se pondrán en marcha el proyecto PIREDD Plateau —financiado por el Programa de Inversión Forestal— y el Programa de Reducción de Emisiones de Mai Ndombe —financiado por el Fondo de Carbono del FCPF—.

La provincia de Mai Ndombe abarca una superficie de 99.641 km² con un 75% de cubierta forestal (un total de 12,3 millones de ha, de las cuales 9,8 millones de ha se componen de bosques y en donde viven aproximadamente 1,8 millones de habitantes). Los objetivos de reducción de emisiones son de 29 MtCO₂ para 2020, con el propósito de alcanzar 50 millones de USD en pagos potenciales basados en los resultados. La estrategia del proyecto consiste en desarrollar la capacidad a distintos niveles de gestión (600 tierras de propiedad consuetudinaria, 15 comités de desarrollo local, cuatro entidades territoriales descentralizadas) para formular los planes de gestión de recursos naturales.

Los programas jurisdiccionales implican simultáneamente a varios motores sectoriales en colaboración con el sector privado y los agentes locales de la economía verde. Es necesario desplegar inversiones a múltiples niveles de forma coordinada y complementaria en los distintos estratos de gobernanza territorial (provincias, entidades territoriales, territorios o pueblos) para abordar los impulsores directos y subyacentes de la deforestación y la degradación forestal.

Más allá de las reducciones de emisiones, el programa REDD+ pretende mantener y mejorar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, mejorar el desarrollo rural a gran escala y proporcionar un modelo en el que puedan formularse otros programas jurisdiccionales. Entre las dificultades encontradas se incluyen cómo movilizar 1.100 millones de dólares de los Estados Unidos para 2030 a fin de financiar el Plan de Inversión REDD+, estandarizar las ecuaciones alométricas para contabilizar los créditos de carbono, desarrollar un consorcio de asociados con las competencias y la capacidad de aplicación para abarcar los siete pilares de la Estrategia Marco, replicar el JA en otras provincias del país y en la región e involucrar al sector privado.

Lecciones aprendidas

- Los programas sectoriales (políticas, estándares y reformas nacionales) constituyen un complemento y un respaldo mejor para los programas jurisdiccionales que tienen en cuenta los siete pilares de la estrategia REDD+ nacional que para aquellos que tienen en cuenta un único pilar.

Programa ONU-REDD

International Environment House
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine, Geneva, Suiza.

un-redd@un-redd.org

Página web: www.un-redd.org

Espacio de trabajo: www.unredd.net

P R O G R A M A ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU 
medio ambiente

El programa de colaboración de las Naciones
Unidas para la reducción de emisiones de
la deforestación y la degradación de bosques
en los países en desarrollo (REDD+)