PROGRAMA ONU-REDD | ACADEMIA

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

PNUD Al servicio de las personas y las naciones

ONU medio ambiente

unitar
United Nations Institute for Training and Research

POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

ACADEMIA REDD+

DIARIO DE APRENDIZAJE

3.ª EDICIÓN – DICIEMBRE DE 2018

Derechos de autor © Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018

ISBN: 978-92-807-3647-2
Trabajo n.º: DEP/2101/NA

Publicado en septiembre de 2018

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores principales y colaboradores por haber desarrollado este diario de aprendizaje.
Autores principales: Bruno Hugel (PNUD/ONU-REDD)
Autores colaboradores y revisores: Charlotte Hicks (PNUMA/CMVC), Pierre-Yves Guedez (PNUD/ONU-REDD), Elina Vaananen (PNUMA/CMVC), Marco Chiu (PNUD/ONU-REDD), Joel Scriven (PNUD/ONU-REDD), Elizabeth Eggerts (PNUD/ONU-REDD)

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.

Reproducción

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 utilice como fuente 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. Las solicitudes para obtener permiso deben indicar el objeto y el alcance de la reproducción, y remitirse a la División de Comunicaciones e Información Pública, PNUMA, P.O. Box 30552, Nairobi 00100 (Kenya).

Esta publicación está disponible en línea en: **http://bit.ly/REDD_Academy**

QUIÉNES SOMOS

ONU-REDD

El Programa ONU-REDD es el programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) en países en desarrollo. El Programa se puso en marcha en 2008 y se fundamenta en el poder de convocatoria y la capacidad técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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 brinda apoyo a los procesos de REDD+ de cada país y promueve la participación significativa e informada de todos los actores relevantes, 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 Dependencia de Educación y Capacitación Ambiental del PNUMA, que busca estar a la altura del desafío de la mitigación del cambio climático global y permitir el desarrollo sistemático de capacidades para implementar REDD+ sobre el terreno.

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 Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) es el órgano dedicado a la capacitación principal de las Naciones Unidas, que trabaja en todas las regiones del mundo. Empoderamos a individuos, gobiernos y organizaciones a través del conocimiento y el aprendizaje para superar eficazmente los desafíos globales contemporáneos.

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

MONIKA GAIL MACDEVETTE

DIRECTORA INTERINA
DIVISIÓN DE ECOSISTEMAS,
ONU-MEDIO AMBIENTE

Estimado alumno:

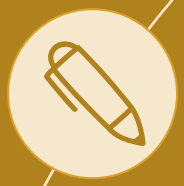
Bienvenido a la tercera edición de los diarios de aprendizaje de la Academia REDD+. Estos diarios le proporcionarán una visión de vanguardia de la planificación y la implementación de REDD+, desarrollada por algunos de los principales expertos mundiales del Programa ONU-REDD.

Los diarios han sido diseñados para acompañarle en su viaje de aprendizaje y proporcionarle los conocimientos necesarios para comprender los distintos componentes de REDD+, desde los conceptos básicos hasta los aspectos más delicados, como la configuración de los niveles de referencia, el monitoreo, la asignación de incentivos y la participación de actores relevantes.

Dado que la deforestación y la degradación forestal constituyen la tercera mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, es fundamental actuar para reducir la deforestación y repoblar los bosques en todo el mundo. Al materializar beneficios económicos y sociales, REDD+ también es esencial para contribuir a la Agenda de Desarrollo Sostenible.

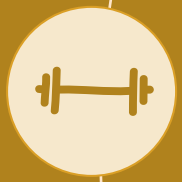
Tras la adopción del Acuerdo de París, actualmente muchos países en desarrollo están firmemente centrados en la aplicación de REDD+. Le animo a que realice el curso en línea de la Academia REDD+ y aplique sus conocimientos para hacer de REDD+ un éxito nacional y mundial.

CÓMO UTILIZAR ESTE DIARIO DE APRENDIZAJE



Escriba en este diario, responda a las preguntas, utilice las páginas de notas.

Complete los ejercicios. Son entretenidos...



Compruebe sus progresos en la página del índice.

No lo lea todo de una sola vez.

Llévelo siempre consigo a las sesiones de capacitación.

Puede descargar esta publicación en http://bit.ly/REDD_Academy y utilizar la versión en línea para acceder a todos los hipervínculos del texto.

ÍNDICE

BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO

LA INICIATIVA REDD+ Y LA CMNUCC

POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

SALVAGUARDAS DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC

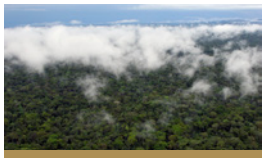
IMPULSORES DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

FINANCIAMIENTO DE REDD+

ENFOQUES PARA LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

SISTEMAS NACIONALES DE MONITOREO DE LOS BOSQUES PARA REDD+


NIVELES DE REFERENCIA (DE EMISIONES) FORESTALES PARA REDD+

LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES RELEVANTES EN REDD+

BUENA GOBERNANZA

- ☐ Qué son las “políticas y medidas”
- ☐ Las políticas y medidas en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
- ☐ Políticas y medidas de cara a la implementación de las actividades previstas en el marco de REDD+
- ☐ Trabajo analítico para respaldar la identificación y el diseño de las políticas y medidas
- ☐ Diseño e implementación de políticas y medidas REDD+ adecuadas al ámbito nacional
- ☐ El monitoreo de las políticas y medidas

ESTUDIOS DE CASO

BRASIL
½Pcbsaag°l bc j_ bcdmpcqr_ag°l w _nmwm _j apcagkgclrm=

ACTIVIDADES

- ☐ **Chcpagagm**
  Elija la respuesta correcta
- ☐ **Chcpagagm**
  Vincule las actividades previstas en el marco de REDD+ con los impulsores y las políticas y medidas

Políticas y medidas para la implementación de REDD+

En este módulo se analiza el diseño de políticas y medidas nacionales de cara a la implementación de REDD+. Es una continuación del módulo ***Impulsores de la deforestación y la degradación forestal*** y del módulo ***Estrategias y planes de acción nacionales.***

El módulo incluye secciones 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 relación con los impulsores y las actividades en el marco de REDD+
- La labor analítica que respalda el diseño de las políticas y medidas
- El diseño y la aplicación de políticas y medidas adecuadas al ámbito nacional
- El monitoreo de las políticas y medidas

¿Qué sabe de este tema?

POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

QUÉ SON LAS "POLÍTICAS Y MEDIDAS"

Las políticas y medidas se pueden considerar acciones que los gobiernos adoptan o exigen llevar a cabo para la consecución de un conjunto de objetivos. Pueden consistir en el diseño o la reforma de políticas de sus marcos jurídicos y normativos, así como inversiones concretas (programas y proyectos). En el contexto de REDD+, las políticas y medidas impulsan la implementación de las actividades de REDD+, bien como objetivo principal o junto a otras prioridades (como el desarrollo rural integrado o la resiliencia al cambio climático y a los desastres naturales).

Cabe la posibilidad de que las políticas y medidas destinadas a la consecución de la iniciativa REDD+ no revistan un carácter nuevo o innovador, puesto que ya existen muchos países que han establecido políticas y medidas para abordar la deforestación o la degradación forestal, o para fomentar la conservación y la gestión sostenible de los bosques. Sin embargo, esta iniciativa es una oportunidad para examinar las cuestiones que provocan pérdidas forestales, y sus correspondientes soluciones, desde una perspectiva intersectorial más amplia. Con este enfoque, y basándose en las intervenciones existentes, el objetivo será garantizar que los esfuerzos pertinentes sean constantes y se mejoren con el objetivo de aumentar su impacto.

LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS EN EL CONTEXTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)

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 han propuesto el objetivo de impedir "interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático". Esto requeriría unas reducciones sustanciales de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Para ello, se deberían introducir y aplicar 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:

"Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, 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".

Esto significa que todos los países deberían desarrollar e implementar 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 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 de REDD+ es guiar y apoyar la implementación de las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ o de parte de ellas:

- 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.
- El incremento de las reservas forestales de carbono.

Durante la 16.ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC, celebrada en Cancún (México),

los Estados decidieron que las actividades 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 los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación"; (decisión 1/CP.16, párrafo 73)[1]***

Esto significa que durante el proceso de diseño de su estrategia o plan de acción nacional de REDD+, durante la "fase de preparación para REDD+" (fase 1), los países deberían definir las políticas y medidas que quieran poner en práctica durante las fases de "implementación" y "basadas en resultados" de REDD+ (fases 2 y 3 respectivamente, aunque puede que se solapen).

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 cinco actividades de REDD+. A modo de ejemplo, un país puede prohibir la agricultura comercial en áreas en las que existan bosques primarios intactos. Esta intervención constituye una medida que pretende implementar o poner en práctica la actividad de "reducción de las emisiones procedentes de la deforestación" prevista en el marco de REDD+.

1 La CMNUCC ha recogido el texto completo de todas las decisiones pertinentes para REDD+ en el *Decision booklet REDD+* (CMNUCC, 2014).

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:

- **impulsores directos** (también denominados "causas inmediatas"), como la expansión de la agricultura, el desarrollo de infraestructura, los incendios o la extracción de madera; e
- **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 (a los que en este documento denominaremos obstáculos para las actividades de REDD+ que aportan el "+"). Los actores relevantes deberían identificar, comprender y convenir los impulsores y los obstáculos, con el objetivo de diseñar políticas y medidas adecuadas. Puede consultarse un análisis más profundo sobre los impulsores y los obstáculos en el módulo ***Impulsores de la deforestación y la degradación forestal.***

Impulsores, actividades previstas en el marco de REDD+ y políticas y medidas

A pesar de que pueden variar en función del contexto de cada país, habrá diversos impulsores directos pertinentes en función de la actividad prevista en el marco de REDD+, como se ilustra en la figura 1 a continuación (*dos marcas de verificación indican una función importante y directa; una marca expresa una función que puede no ser tan directa o importante*).

Figura 1 Relación entre los impulsores y las

PARA LA REFLEXIÓN

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

actividades en el marco de REDD+

	Actividades previstas en el marco de REDD+				
	Reducción de las emisiones procedentes de la **deforestación**	Reducción de las emisiones procedentes de la **degradación forestal**	**Conservación** de los bosques (reservas de carbono)	**Gestión sostenible** de los bosques (reservas de carbono)	**Incremento** de las reservas forestales de carbono
Impulsores directos					
Agricultura a gran escala	✓		✓		
Agricultura itinerante	✓✓	✓✓	✓		✓
Recolección de leña y producción de carbón vegetal	✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓
Tala legal	✓	✓✓	✓	✓✓	
Tala ilegal	✓	✓✓	✓✓		
Incendios	✓	✓✓		✓	✓✓
Ampliación de infraestructura	✓✓	✓	✓✓		
Impulsores indirectos					
Inseguridad de tenencia	✓	✓	✓	✓	✓✓
Crecimiento poblacional	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓

Fuente: Programa ONU-REDD

Por este motivo, las políticas y medidas específicas cuyo objetivo sea abordar impulsores concretos también contarán con diversos niveles de pertinencia para una o diversas actividades previstas en el marco de REDD+. La figura 2 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+ La pertinencia real dependerá del contexto local (por ejemplo, de los procesos asociados a los impulsores), así como de la forma en que se apliquen las políticas y medidas.

Figura 2 Ejemplos de políticas y medidas potenciales y su posible pertinencia para las actividades previstas en el marco de REDD+

	Actividades previstas en el marco de REDD+				
	Reducción de las emisiones procedentes de la **deforestación**	Reducción de las emisiones procedentes de la **degradación forestal**	**Conservación** de los bosques (reservas de carbono)	**Gestión sostenible** de los bosques (reservas de carbono)	**Incremento** de las reservas forestales de carbono
Intensificación agrícola (cuando está vinculada a la planificación del uso de la tierra, así como a los incentivos condicionados o a la aplicación de la ley)	✓✓	✓✓	✓		✓
Eliminación de ayudas para las actividades causantes de la deforestación y la degradación forestal, o aplicación de impuestos al talado o al desbroce de vegetación (marco fiscal)	✓✓	✓✓	✓		
Programas de **energía de biomasa sostenible**	✓	✓✓	✓	✓	✓
Fortalecimiento de las redes de áreas protegidas y mejora de la gestión (incluida la administración comunitaria)	✓	✓	✓✓	✓	
Apoyo a la **silvicultura comunitaria**	✓	✓	✓	✓✓	✓
Fortalecimiento de la **aplicación de la legislación forestal** junto con un monitoreo y trazabilidad mejorados	✓✓	✓✓	✓	✓	✓

	Actividades previstas en el marco de REDD+				
	Reducción de las emisiones procedentes de la **deforestación**	Reducción de las emisiones procedentes de la **degradación forestal**	**Conservación** de los bosques (reservas de carbono)	**Gestión sostenible** de los bosques (reservas de carbono)	**Incremento** de las reservas forestales de carbono
Forestación/reforestación de las tierras degradadas (incluida la agrosilvicultura)				✓	✓✓
Pagos por los servicios medioambientales o por otro tipo de sistemas de incentivos	✓	✓	✓	✓	✓
Mejora de la **seguridad de la tenencia**, incluidas las tierras de los pueblos indígenas y los derechos tanto de las mujeres como de los hombres de uso y acceso a la tierra	✓	✓	✓	✓	✓✓
Apoyo de la **certificación forestal** o de la **tala de impacto reducido**		✓✓		✓✓	
Implementación de una **planificación** nacional o subnacional **del uso de la tierra** respetuosa con el bosque, incluido el desarrollo de infraestructuras (por ejemplo, carreteras)	✓✓	✓	✓✓	✓	✓
Apoyo de los programas de **microcréditos** para mejorar el desarrollo empresarial y el empleo no agrícolas o sostenibles	✓✓	✓✓	✓		✓
Financiamiento de programas de **prevención de incendios**	✓	✓✓	✓		✓✓

Fuente: Programa ONU-REDD

De la misma forma que los impulsores pueden dividirse en “directos” y “subyacentes”, las políticas y medidas pueden desagregarse en “directas” y “favorecedoras”:

- 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 favorecedoras** buscan crear un marco propicio para que las intervenciones directas sean eficaces y eficientes, a menudo centrando su atención en los impulsores indirectos o en los obstáculos para las actividades de REDD+ que aportan el “+”. Las intervenciones favorecedoras pueden ser por ejemplo programas de fomento de la capacidad, planificación del uso de la tierra, esclarecimiento de los marcos de tenencia y de las medidas que tienen por objetivo la mejora de la gobernanza, como la transparencia en la asignación de recursos y tierras. Si bien son fundamentales para que la iniciativa REDD+ tenga éxito, su potencial de reducción de las emisiones puede ser difícil e incluso imposible de calcular.

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

Puede consultarse un análisis más profundo sobre las intervenciones favorecedoras relacionadas con la gobernanza en el módulo ***Buena gobernanza***.

Un enfoque integral para el abordaje de los impulsores y los obstáculos

El enfoque adoptado por los distintos países para abordar los impulsores y los obstáculos dependerá de las circunstancias nacionales. En la mayoría de los casos supondrá abordar múltiples impulsores directos e indirectos relacionados entre sí. Dado que los impulsores indirectos a menudo tienen un impacto tremendo en los impulsores directos (por ejemplo, políticas contradictorias en los sectores agrícola y forestal, capacidad, cuestiones de gobernanza, etc.) es fundamental comprender su influencia y tenerlos en cuenta en el diseño de las políticas y medidas.

Por consiguiente, es probable que para poder desarrollar estrategias de REDD+ eficaces sea necesario adoptar un conjunto (o “paquete”) **coherente de políticas y medidas** dirigidas a abordar los impulsores directos que se consideren prioritarios y sus impulsores indirectos relacionados (y los obstáculos) de un modo coherente. En función del contexto nacional (esto es, las preferencias políticas, la capacidad, los actores relevantes involucrados, etc.), es probable que dichos paquetes de políticas y medidas impliquen una serie de medidas legislativas e incentivos, teniendo en cuenta las salvaguardas sociales y medioambientales.

PARA LA REFLEXIÓN

De los ejemplos mencionados anteriormente, ¿qué políticas y medidas considera que serían más útiles en su país? ¿Le viene a la mente alguna otra?

La figura 3 muestra algunos de los tipos de políticas y medidas (en verde) que puede que hagan falta para abordar los impulsores u obstáculos (en amarillo) de una forma colectiva. La tipología es provisional, dado que puede que las categorías se solapen en función de las intervenciones y los actores relevantes implicados.

Figura 3 Posibles tipos de políticas y medidas necesarias para abordar los impulsores directos y los indirectos relacionados con estos

Fuente: Programa ONU-REDD

Para ilustrar esto con mayor detalle, la figura 4 ofrece ejemplos de políticas y medidas que pueden resultar pertinentes para abordar la deforestación como consecuencia de la expansión del aceite de palma (impulsor directo) y sus impulsores indirectos asociados. En este ejemplo, la estrategia implica la intensificación de la agricultura en el contexto de la planificación del uso de la tierra, con incentivos financieros y no financieros condicionados respecto a los planes de uso de la tierra y a unas prácticas más sostenibles. Está apoyado por las reformas favorecedoras, así como por un monitoreo y una aplicación de la ley mejorados. Si bien cabe la posibilidad de que muchas políticas y medidas sean aproximadamente iguales en este nivel esquemático, las políticas y medidas más detalladas probablemente diferirán considerablemente en función de si van dirigidas a los productores a gran escala o a los pequeños agricultores.

Figura 4 Ilustración de un posible paquete de políticas y medidas: el caso del aceite de palma

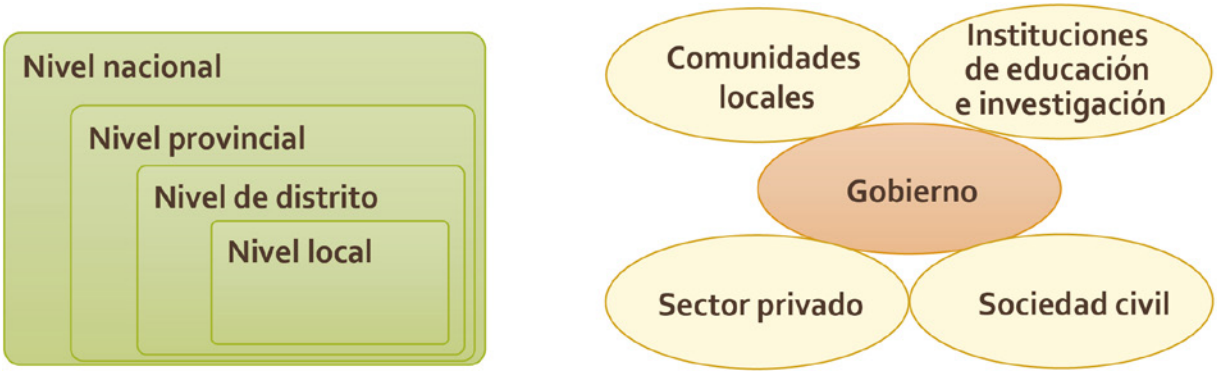
Fuente: Programa ONU-REDD

Del mismo modo, es probable que la implementación de la iniciativa REDD+ exija una intervención coordinada en múltiples niveles de la gobernanza territorial, desde el nivel nacional hasta el subnacional y el local (figura 5). Estos diversos niveles abarcan a diferentes actores relevantes, incluidas las personas encargadas de la toma de decisiones, actores y agentes influyentes de la deforestación y la degradación forestal, cada una de ellas con intereses, funciones, mandatos y capacidades de implementación diversos. Según sea pertinente en su contexto nacional (estructura de descentralización, agentes del cambio implicados, oportunidades y limitaciones) puede que los países tengan interés en revisar sus políticas y medidas en vista de estos diversos niveles de gobernanza y tipos de actores relevantes (esto es, mandato y capacidad).

Los países deberían garantizar que los actores pertinentes en las esferas gubernamentales más eficaces y eficientes implementen políticas y medidas específicas; las políticas y medidas de los más altos niveles posibilitarán, reforzarán y optimizarán la implementación en los niveles inferiores. De hecho, hay cuestiones que no pueden abordarse de manera adecuada en los niveles inferiores (por ejemplo, reformas políticas, desplazamiento de emisiones). La esfera nacional desempeñará una función importante a la hora de garantizar la coherencia horizontal y vertical[2] en la implementación, así como en la consolidación de la información (por ejemplo, en el monitoreo y el reporte), posibilitando el logro de economías de escala.

2 Coherencia horizontal: coherencia entre las entidades que se encuentran en el mismo nivel gubernamental (por ejemplo, entre provincias). Coherencia vertical: coherencia entre niveles de gobierno (nacional y subnacional).

Figura 5 Implementación de REDD+ (políticas y medidas) entre los niveles de gobierno y los actores relevantes



Fuente: Programa ONU-REDD

Recuadro 1 Diversos “procesos” para la planificación de REDD+, un ejemplo tomado de la República Remocrática del CONGO

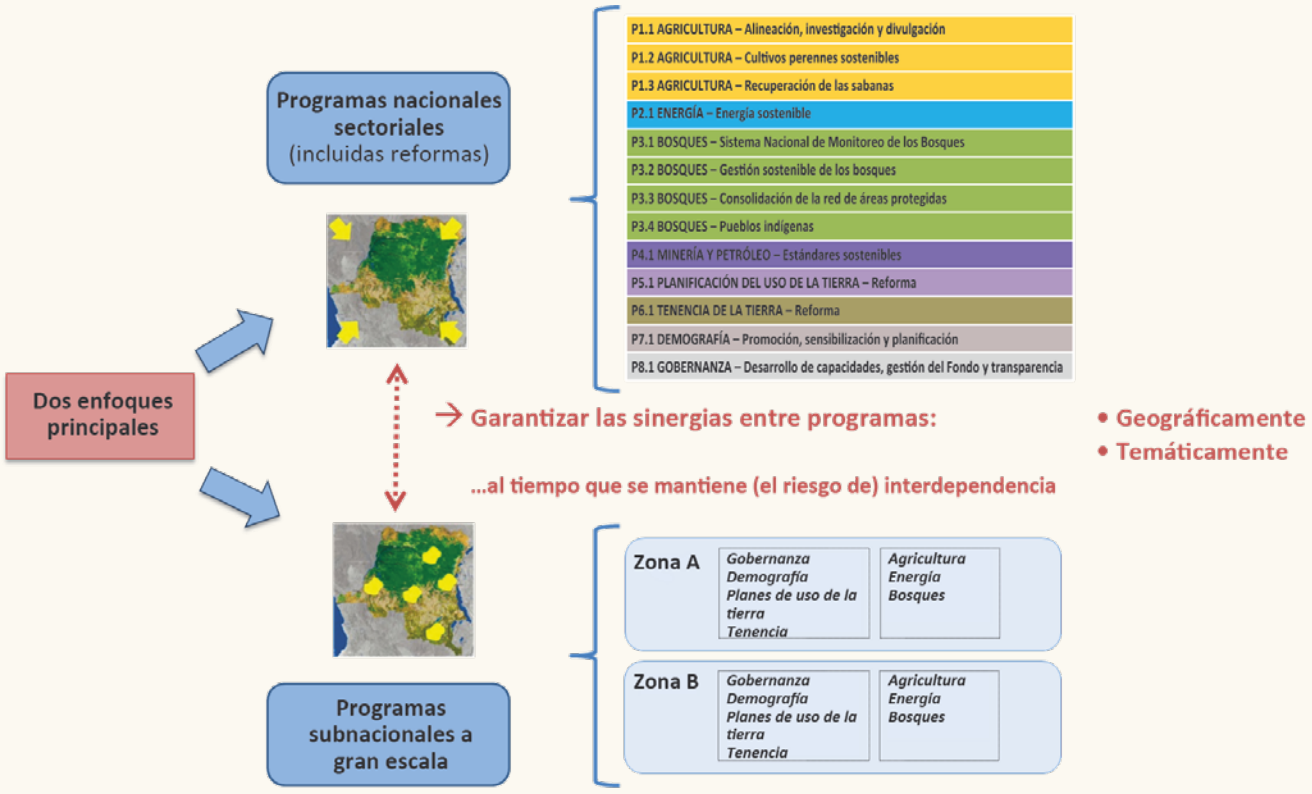
La figura 6 muestra el enfoque aplicado por la República Democrática del Congo. La deforestación en este inmenso país, que cuenta con una extensa cubierta forestal, se centra en torno a unas “zonas problemáticas”. Para garantizar la eficiencia y la eficacia en la implementación de REDD+, la República Democrática del Congo ha adoptado un enfoque estratificado, conforme al cual:

- las reformas y los programas temáticos (planificación del uso de la tierra, agricultura, tenencia de la tierra) se implementarán a nivel nacional y se proporcionará toda la orientación y el apoyo necesarios para:
- programas subnacionales a gran escala (véase la figura 6), centrándose en las zonas de deforestación (esto es, aquellas con un gran potencial de REDD+) con el objetivo de maximizar las posibilidades de lograr reducciones de emisiones eficaces en función de los costos.

Estos programas integrados tienen por objetivo implementar los siete pilares de la estrategia nacional de la República Democrática del Congo (planificación del uso de la tierra, seguridad de tenencia, gobernanza, agricultura, energía, silvicultura y demografía) para abordar de una manera exhaustiva la pérdida forestal.

El nivel nacional garantizará la coordinación y la coherencia entre los programas subnacionales (por ejemplo, las intervenciones, las metodologías, las herramientas y los datos), ayudará a abordar los riesgos de desplazamiento de emisiones y las reversiones de la reducción de las emisiones, y garantizará las economías de escala. Los programas subnacionales, a su vez, ayudarán a aportar información a las reformas nacionales con las lecciones aprendidas en los diversos contextos del país.

Figura 6 Enfoques estratégicos para la planificación de la implementación de REDD+ en la República Democrática del Congo, combinando reformas y programas temáticos a nivel nacional con intervenciones transversales integradas subnacionales.



Fuente: National REDD+ Investment Plan 2015-2020, Democratic Republic of Congo

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

Análisis de los impulsores y los obstáculos

Como ya se ha mencionado, REDD+ es una oportunidad para examinar las cuestiones que motivan la pérdida forestal –y sus soluciones (esto es, las políticas y medidas)– desde una perspectiva mucho más amplia que los enfoques habituales; a menudo se diseña en un "silo" sectorial. Se podría decir que esta es una de las principales oportunidades de "transformación" que el mecanismo de REDD+ puede ayudar a catalizar, además de que este mecanismo puede ayudar a que los bosques ocupen un lugar más importante en la agenda nacional. Esto exige crear una base analítica sólida comenzando por una evaluación exhaustiva, transversal, ***espacial, cualitativa y cuantitativa*** de los impulsores y de los obstáculos para las actividades de REDD+ que aportan el "+", además de los agentes, procesos y ubicaciones relacionados, así como de la manera en que se relacionan con las diversas actividades de REDD+. Todo esto es clave a la hora de identificar las políticas y medidas más adecuadas.

Muchos países, tras haber llevado un análisis tan amplio de los impulsores y de los obstáculos a nivel nacional, se enfrentan a obstáculos especialmente relevantes (como, por ejemplo productos agrícolas específicos) para la expansión de las plantaciones forestales, para los marcos jurídicos o para otro tipo de cuestiones de gobernanza. Estos estudios suponen una oportunidad para profundizar en la comprensión de cuestiones complejas, pero también para comenzar la identificación de posibles puntos de partida para abordar los impulsores y los obstáculos, así como para desarrollar con un mayor nivel de detalle las políticas y medidas necesarias para abordarlos. Además, pueden ayudar a llegar a actores relevantes específicos (por ejemplo, los ministerios competentes a nivel central y subnacional, las empresas o las instituciones educativas y de investigación), ayudando, de este modo, a crear los argumentos para REDD+ en su favor pero también con su ayuda. Esto será clave a la hora de garantizar que aprueben y validen las políticas y medidas y la estrategia nacional general de REDD+, además de asegurar su necesaria participación activa en la fase de implementación. Puede encontrarse más información sobre el análisis de los impulsores en el módulo ***Impulsores de la deforestación y la degradación forestal***.

Otros trabajos analíticos que respaldan la toma de decisiones respecto a las políticas y medidas

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 transversal y ecológica) 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. Existen muchos ejemplos de herramientas de apoyo a la toma de decisiones que pueden resultar útiles para el análisis de las políticas y medidas, incluida IDRISI Selva Land Change Modeller (LCM), el *High Conservation Value Forest (HCVF) Toolkit*, el documento *Estimación de los costos de Oportunidad de REDD+* del Banco Mundial o la Herramienta de Riesgos y Beneficios y Riesgos (BerT).

Análisis espacial

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 identificar 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, incrementando al mismo tiempo los potenciales beneficios y reduciendo los posibles riesgos (véase el módulo ***Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC***).

A partir de lo anterior, 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 los actores relevantes a:

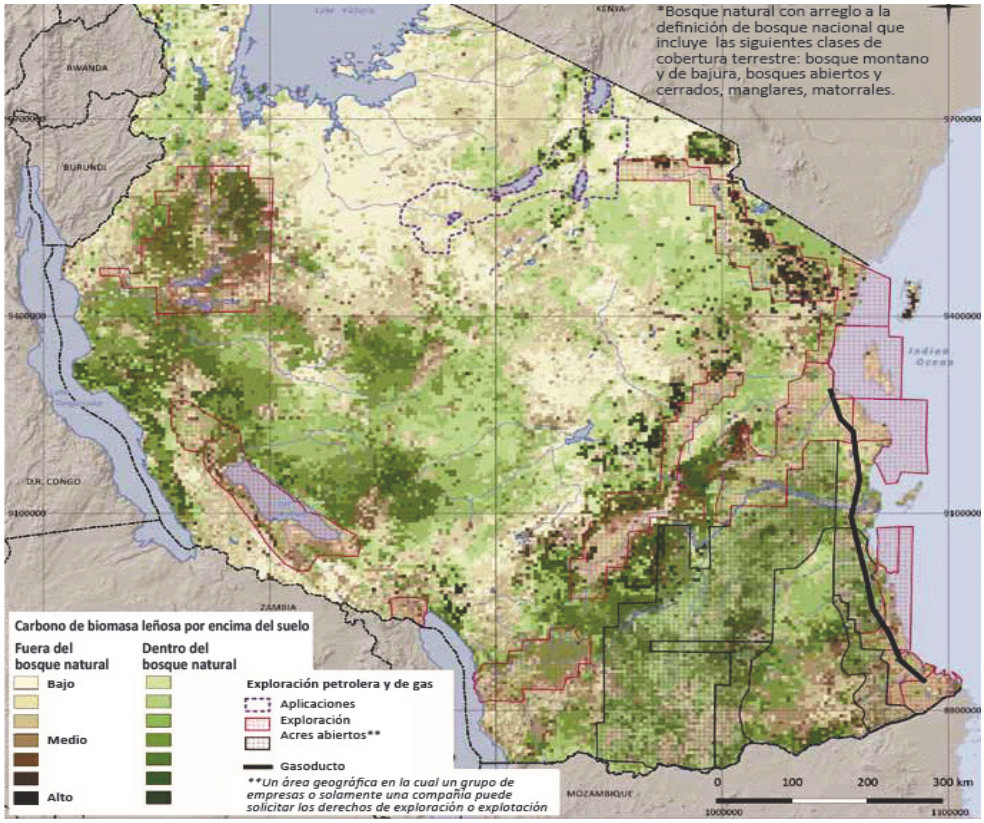
- Comprender mejor el contexto de la planificación en el contexto de REDD+ (por ejemplo, mapas de la cobertura forestal, del uso de la tierra, del

desarrollo actual o previsto de las infraestructuras 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 subnacional.

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 se pueda abordar mejor los IDDF prioritarios (véase la figura 7).

Figura 7 Cartografía de las zonas de exploración de petróleo y gas para REDD+ en Tanzanía



Fuente: PNUMA-CMVC.

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) y reducir los riesgos (por ejemplo, las zonas en que se corre el riesgo de que los bosques se conviertan en plantaciones). 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 los actores relevantes 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 muchos países. En una situación de crecimiento demográfico o presión constante de los diversos sectores del uso de la tierra (como la agricultura y la minería, por ejemplo), la planificación espacial, respaldada por un análisis adecuado con arreglo a criterios múltiples, constituye una herramienta muy útil para fomentar una utilización coherente de la tierra y los recursos naturales disponibles, incluyendo los bosques.

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; véase el módulo ***Financiamiento de REDD+*** si precisa más detalles) y a calcular el valor de los beneficios, permitiendo a las personas encargadas de la planificación comparar las políticas y medidas o las diversas maneras de implementarlas. 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 de políticas y medidas. En la actualidad se está desarrollando en el marco del Programa ONU-REDD una herramienta SIG específicamente para REDD+, con la que se podrán efectuar diversos análisis económicos espaciales de dicha iniciativa mediante la exploración de diversas hipótesis 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 pertinentes? (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 o criterios que el gobierno podría utilizar en el marco de los procesos de planificación de uso de la tierra 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 los actores relevantes?
- Si no es así, ¿hay otras herramientas económicas (o no económicas) disponibles que permitan reflejar apropiadamente dichas prioridades?

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS REDD+ ADECUADAS AL ÁMBITO NACIONAL

Teniendo en cuenta la amplia variedad de posibles impulsores directos e indirectos, las políticas y medidas a través de las que podrían abordarse aquellos puede ser numeroso y diverso. 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 guiar la identificación y selección de las políticas y medidas más pertinentes. Junto con diversas consideraciones políticas, socioeconómicas y técnicas, en última instancia, esto está relacionado con las prioridades y la visión general de país en lo que respecta a REDD+ y debería incluir una evaluación de las actividades de REDD+ prioritarias, la dimensión y el lugar de implementación de dicha iniciativa y los impulsores que es preciso abordar de manera prioritaria. 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. La comprensión de estos tipos de prioridades será especialmente importante al abordar las fuentes de financiamiento (limitado) (Fondo Verde para el Clima, por ejemplo).

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 (de conformidad con las salvaguardas de REDD+), las políticas y medidas existentes, las prioridades políticas y la aceptabilidad de dichas políticas y medidas por parte de los diversos actores relevantes. Es importante 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 los impulsores u obstáculos prioritarios

Las decisiones estratégicas sobre el alcance y la dimensión de REDD+, así como los impulsores prioritarios que haya que abordar, tendrán importantes repercusiones en la manera en que se implementará REDD+ en un país. Las decisiones relativas al alcance, la dimensión y los impulsores prioritarios están fuertemente interrelacionadas y deberían considerarse en su conjunto. Para obtener más información sobre el alcance y la dimensión de REDD+, incluidos los diversos elementos que pueden contribuir a la toma de decisiones en estos aspectos, véase el módulo ***Estrategias nacionales y planes de acción***.

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. Tal y como se ha mencionado anteriormente (véase la figura 1), algunos impulsores directos están más relacionados con la deforestación (por ejemplo, la agricultura comercial o la actividad ganadera), otros con la degradación forestal (por ejemplo, la tala selectiva o la recolección de leña a pequeña escala) y otros con ambas, en función del contexto o del momento (por ejemplo, la agricultura itinerante que puede, en primer lugar, provocar degradación forestal y, posteriormente, deforestación).

Por tanto, un país que decida enfocar su nivel de referencia de emisiones forestales (y, por tanto, sus pagos basados en resultados) a, por ejemplo, la implementación de la actividad "Reducción de las emisiones procedentes de la deforestación" puede querer priorizar solo los impulsores relacionados con dicha actividad, como la agricultura a gran escala

PARA LA REFLEXIÓN

¿Cree que sería posible desarrollar políticas y medidas eficaces utilizando únicamente mapas? ¿Por qué (o por qué no)?

(mientras aborda los riesgos de que se pase, por ejemplo, de la deforestación a la degradación forestal). El país podría tratar de orientar su expansión hacia tierras no forestales o hacia bosques degradados a través de planes de uso de la tierra junto con una combinación de: i) reglamentos (por ejemplo, una ley que prohíba la expansión de la agricultura comercial hacia los bosques primarios, respaldada por iniciativas de aplicación de la ley y de monitoreo por satélite) e ii) incentivos (por ejemplo, facilitando el acceso a los títulos de propiedad, desarrollando infraestructuras o aplicando exenciones tributarias).

En el caso anterior, un país puede decidir no abordar la tala (selectiva) que realiza de madera legal la industria, dado que es un impulsor de la degradación forestal en lugar de la deforestación. No obstante, si decide implementar también las medidas de "reducción de las emisiones derivadas de la degradación" o de "gestión sostenible de los bosques", entonces el mencionado impulsor de la degradación forestal podría ser pertinente y el país podría estudiar el potencial de reducción de 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.

Las decisiones referentes a la dimensión tendrán consecuencias muy importantes para las políticas y medidas, puesto que influirán en cuestiones cruciales como:

- Las zonas geográficas en las que haya que centrarse, aquellas donde tengan lugar estos procesos (dimensión).
- Los impulsores que haya que abordar, en consonancia con las actividades de REDD+ específicas.
- Los actores relevantes que haya que implicar.

PARA LA REFLEXIÓN

¿Ha decidido su país el alcance de la implementación de REDD+? ¿Qué aspectos han influido en la 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 subnacional como medida de carácter provisional (decisión 1 CP/16, párrafo 71, letras b) y c)). En ese contexto, la dimensión de REDD+ 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 (niveles de referencia de emisiones). 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)) y definirse el nivel de referencia de emisiones.

Ya sea que un país se decante por la dimensión nacional para sus niveles de referencia de emisiones, o por actuar a escala subnacional como medida provisional, puede que quiera centrar parte de sus iniciativas pertinentes en el marco de REDD+ (o todas ellas) en determinadas áreas subnacionales clave que alberguen el mayor potencial de REDD+ (esto es, un potencial de reducción de emisiones o de absorciones). Podrían ser zonas de deforestación o de degradación forestal, o zonas en la que el potencial de las actividades de REDD+ que aportan el "+" sea especialmente importante (por ejemplo, zonas adecuadas para la forestación o reforestación). 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:

- Los impulsores que haya que abordar.
- Los actores relevantes que haya que implicar.
- Las actividades de REDD+ que se pretenda llevar a cabo (alcance).
- La capacidad necesaria para la implementación.
- Los costos y los beneficios, que pueden variar enormemente de una zona del país a otra.

En consecuencia, pese a que las decisiones que conciernen a la dimensión (incluidas las zonas geográficas prioritarias) pueden adoptarse en momentos 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 mejorar el proceso de selección de políticas y medidas.

Priorización de los impulsores y los obstáculos

Basándose en el trabajo analítico llevado a cabo en relación con los IDDF, un país debería plantearse qué impulsores desea abordar. 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 podrían potenciar.

Este proceso de definición de prioridades ayudará al país a dirigir su atención y recursos hacia los impulsores u obstáculos y zonas geográficas más pertinentes sobre los que trabajar.

Al evaluar la viabilidad del abordaje de los diversos impulsores, los países pueden descubrir que no resulta viable o eficaz abordar los impulsores subyacentes relacionados por diversos motivos. Entre ellos pueden figurar las fuerzas del mercado (por ejemplo la presión

del mercado internacional de productos básicos) o una insuficiente voluntad política (por ejemplo, para modificar el marco jurídico o tributario). Esto puede limitar la capacidad del país para abordar el impulsor directo conexo. Por ejemplo, la inseguridad alimentaria puede limitar la capacidad de un país para abordar la expansión del arroz con cáscara en los bosques inundados si no se encuentran alternativas a este cultivo o si los elevados precios de los productos básicos hacen que la expansión minera parezca demasiado atractiva en comparación con la silvicultura sostenible. Esto 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 políticas y medidas para abordar un impulsor, así como de soportar los costos asociados.

En resumen, puede que los impulsores más importantes desde el punto de vista del potencial para reducir las emisiones o mejorar la eliminación de carbono no sean aquellos cuyo abordaje se considere prioritario. Dichos impulsores podrán abordarse con mayor eficacia en una fase posterior, cuando el entorno político y financiero sea más propicio para ello.

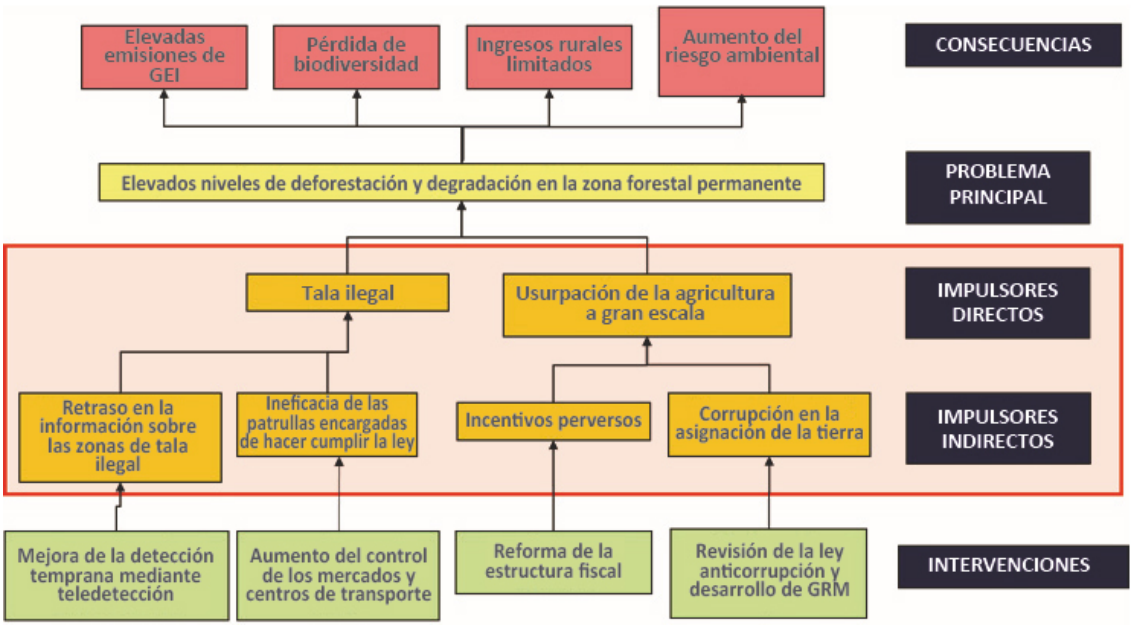
Sin embargo, el descarte de impulsores importantes sin la justificación adecuada puede socavar enormemente la credibilidad de la estrategia nacional o el plan de acción de REDD+ y las oportunidades de atraer financiamiento internacional para REDD+. La selección de los impulsores y de los obstáculos debería 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 de la agenda de desarrollo de un país.

Selección de políticas y medidas: un proceso multidimensional

Las consideraciones estratégicas mencionadas anteriormente respaldan un importante proceso de selección y desarrollo de políticas y medidas concretas.

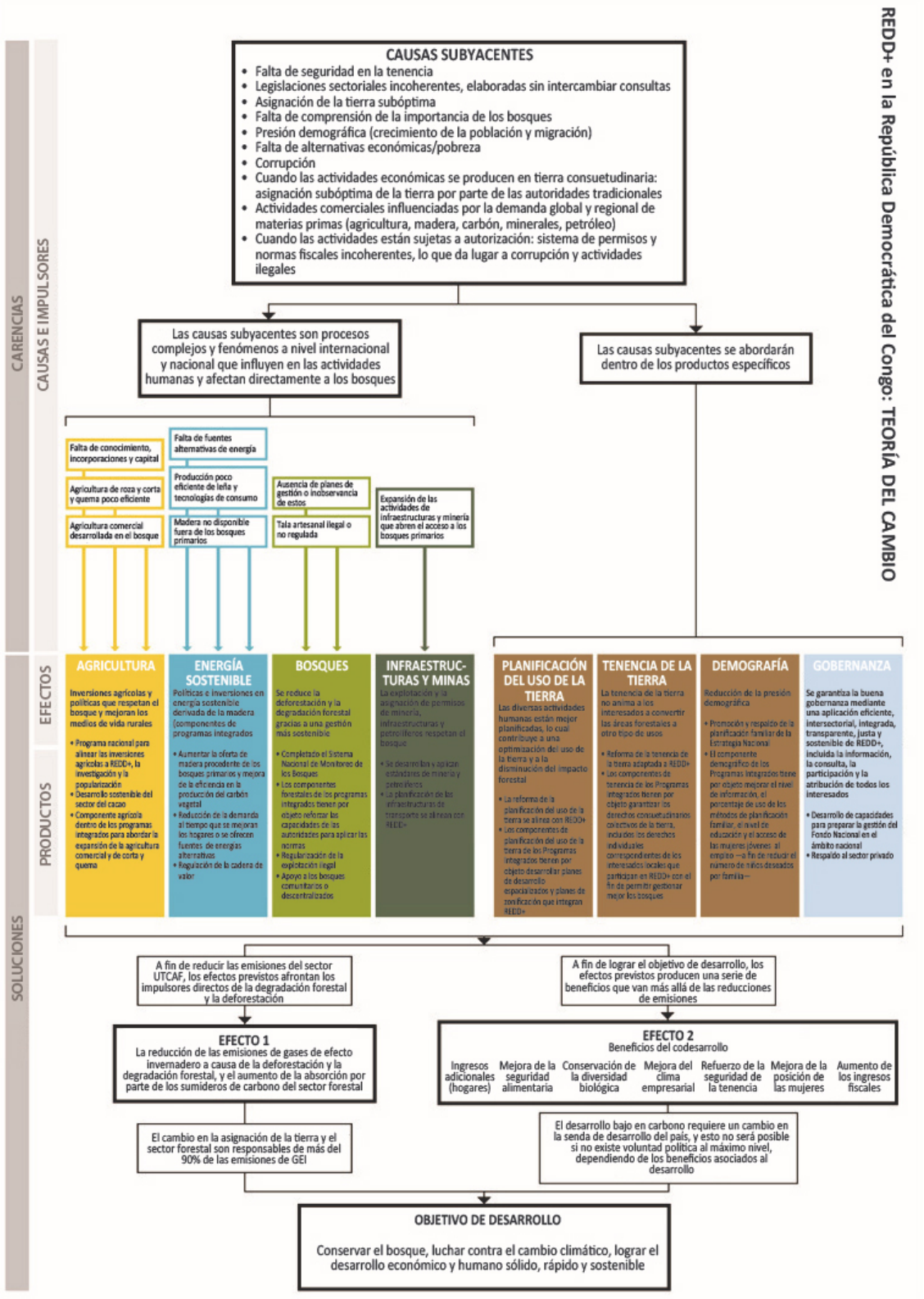
El desarrollo de una "teoría del cambio" puede ser un paso útil a la hora de identificar las políticas y medidas pertinentes. Una teoría del cambio es un plan o una hipótesis referente al modo en que un conjunto de intervenciones logrará los objetivos y las metas que pretende alcanzar a largo plazo. A menudo, a partir del desarrollo de un árbol de problemas y soluciones se explica el proceso de cambio que se espera, describiendo las condiciones previas necesarias y las hipótesis de causa y efecto (véanse las figuras 8 y 9). En el caso de REDD+, ello implicaría evaluar la forma en que las distintas políticas y medidas (recursos) conducen al logro de resultados en el ámbito de las emisiones de carbono (impacto) y, quizá, también de otros objetivos y beneficios añadidos. Este tipo de teoría puede ayudar a desenmarañar la red a menudo compleja de intervenciones necesarias para lograr un efecto, 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 y perfeccionando a lo largo del tiempo a través de consultas y análisis. Es probable que el hecho de que un país cuente con una teoría del cambio para REDD+ bien desarrollada también facilite la elaboración de propuestas para donantes como el Fondo Verde para el Clima.

Figura 8 Árbol conceptual estándar de problemas y soluciones para REDD+



Fuente: Programa ONU-REDD

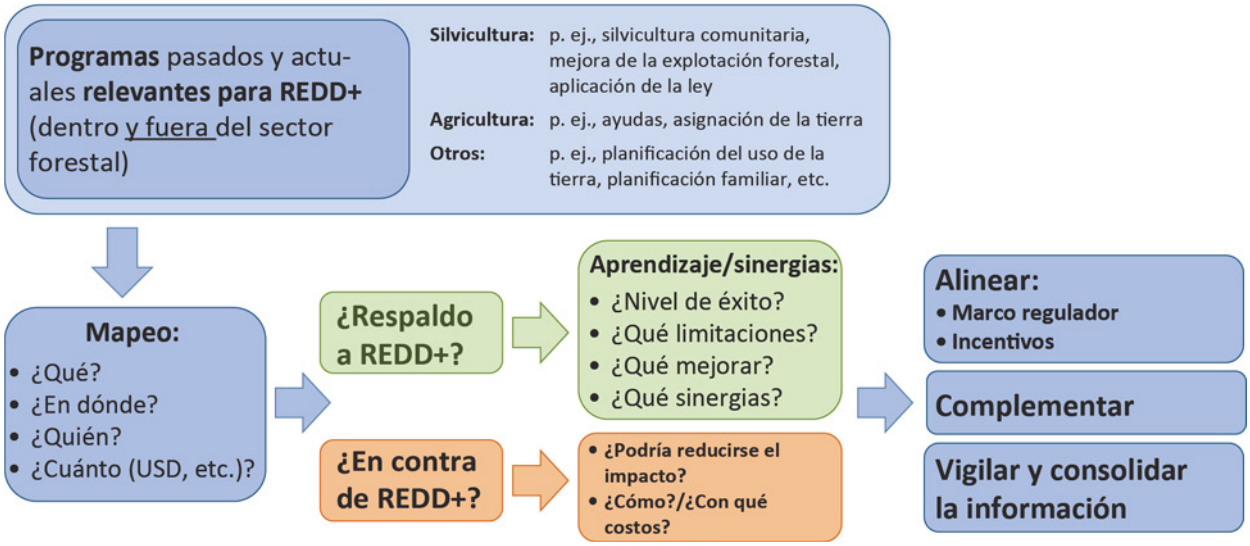
Figura 9 Ejemplo de teoría del cambio: República Remocrática del Congo



Fuente: National REDD+ Investment Plan 2015-2020 of the Democratic Republic of the Congo

El diseño de las políticas y medidas debería tener en cuenta las lecciones aprendidas de las experiencias del pasado y de las actuales; además, debería basarse en las políticas y medidas existentes pertinentes para REDD+, analizando su idoneidad y sus defectos con el objetivo de reforzar aquellos aspectos que sean pertinentes y subsanar las lagunas que se observen, mejorando de este modo la coherencia general. También debería contribuir a orientar las inversiones existentes hacia los objetivos de REDD+, a minimizar las consecuencias negativas para los bosques y a mejorar las positivas (por ejemplo, las inversiones públicas o privadas en el desarrollo agrícola).

Figura 10 El aprendizaje a partir de la experiencia, el empleo de las políticas y medidas existentes y su alineación con el objetivo de REDD+



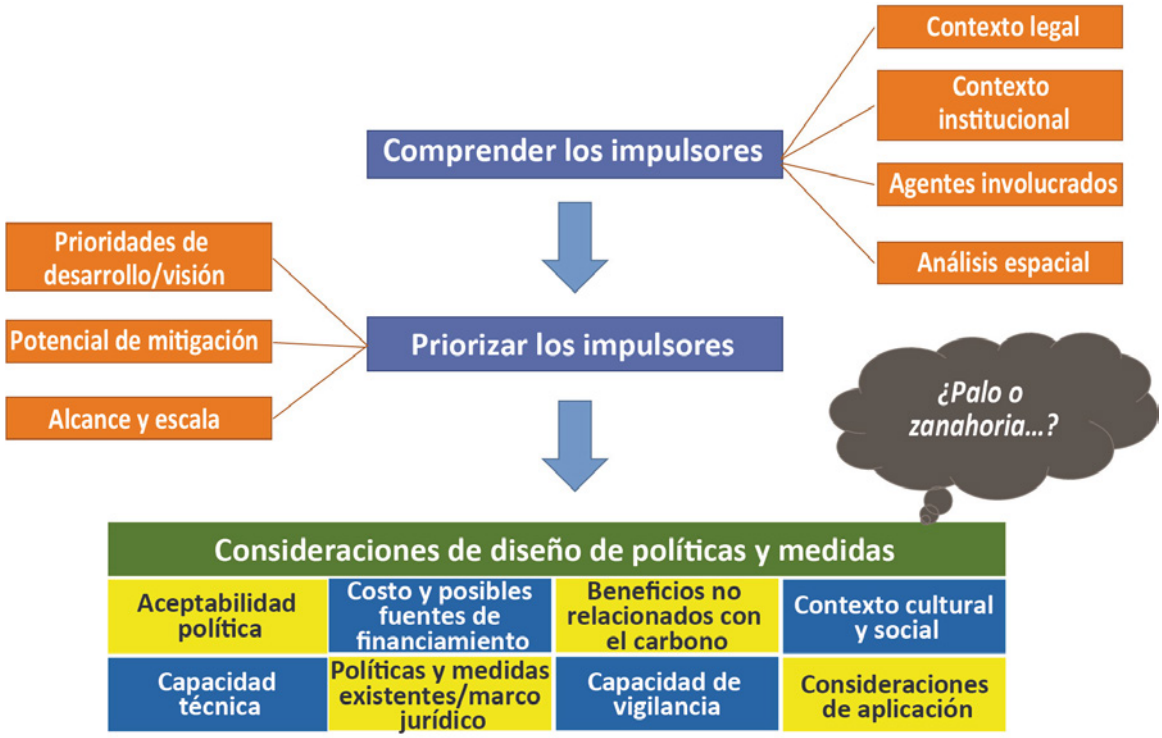
Fuente: Programa ONU-REDD

Puede que los países que se enfrenten a restricciones presupuestarias deseen establecer prioridades entre las numerosas políticas y medidas que podrían resultar pertinentes para el logro de sus objetivos en el marco de REDD+. Si bien el proceso de desarrollo de una teoría del cambio debería ayudar enormemente a identificar las políticas y medidas más pertinentes, se pueden tener en cuenta varios factores, entre ellos:

- El potencial mitigador de un conjunto de políticas y medidas (y la importancia de las políticas y medidas individuales para que el conjunto general logre un impacto).
- La alineación con las prioridades y planes nacionales (o subnacionales) de desarrollo.
- La viabilidad general:
  - la admisibilidad de determinadas acciones o el respaldo político que obtienen;
  - la viabilidad financiera, ya sea mediante fuentes públicas o privadas, nacionales e internacionales;
  - la capacidad técnica, tanto en las esferas nacionales como en las subnacionales, de implementar políticas y medidas de forma eficaz y eficiente (recursos humanos, conocimiento y capacidad logística adecuados).
- Los costos y beneficios probables de las políticas y medidas (incluidos los beneficios no relacionados con las emisiones), así como los riesgos potenciales.
- Las políticas y medidas existentes en las que basarse.
- La facilidad de monitoreo.

La figura 11 presenta otra perspectiva general de los principales factores que se deben tener en cuenta al decidir qué políticas y medidas implementar.

Figura 11 Dimensiones que se deben tener en cuenta en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas y medidas



Fuente: Programa ONU-REDD

La pertinencia de las políticas o medidas no debería valorarse de forma aislada. Dichas políticas y medidas deberían considerarse un paquete coherente de acciones de REDD+ secuenciadas en el tiempo, abordando tanto indicadores directos como subyacentes. Una teoría del cambio puede ayudar a un país a ensamblar este paquete. Deberían analizarse las posibles sinergias (o las necesarias) y los efectos catalizadores entre las políticas y medidas implementadas a escala nacional, subnacional y local (por ejemplo, las reformas normativas o reglamentarias que apoyen la implementación de las acciones en el nivel subnacional). Aparte de unas políticas y medidas muy específicas, como pueden ser la forestación o la reforestación, los países deberían ser prudentes al tratar de calcular el impacto en términos de emisiones de carbono de las políticas y medidas individuales. Esto puede resultar imposible; también cabe la posibilidad de que no se tenga en cuenta el impacto acumulativo que supone un paquete de políticas y medidas.

Como parte del proceso de diseño de las políticas y medidas, se debe hacer un esfuerzo especial por tener en cuenta aspectos que abarquen las salvaguardas de REDD+. Por ejemplo, la salvaguarda "b" respecto a la gobernanza forestal está relacionada con cuestiones como la tenencia de la tierra, el acceso a la justicia, los mecanismos de atención y respuesta y los riesgos de corrupción (véase el módulo ***Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC***).

También se debe incorporar una perspectiva de género en la formulación de políticas de REDD+ y en los procesos de toma de decisiones asociados. Los beneficios que eso supone afectan a múltiples dimensiones y pueden ayudar a fomentar la propiedad y la sostenibilidad de las acciones de REDD+. Este enfoque de género implica analizar si las políticas y medidas PAM existentes impiden a determinados grupos ejercer sus derechos (por ejemplo, mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas, etc.), tener en cuenta los roles de género en el uso de los bosques, y reconocer los derechos tanto de las mujeres como de los hombres sobre los recursos forestales y en los marcos de tenencia de la tierra. En este proceso, también resulta fundamental garantizar que los procesos de participación de los actores relevantes relacionados tengan en cuenta las cuestiones de género, y que las mujeres y los hombres participen de una manera equitativa y significativa; asimismo, se deberá abordar cualquier posible problema que impida su participación (por ejemplo, diferencias de capacidad, de calendario y ubicación de las consultas, etc.), con el objetivo de que ambos grupos cuenten con la oportunidad y la capacidad de influir en la elaboración de políticas de REDD+. Es probable que el fomento de un involucramiento significativo y equitativo desde el punto de vista del género de los actores relevantes, grupos marginados incluidos, facilite el diseño, la implementación y el monitoreo de medidas de REDD+ eficaces, eficientes y sostenibles[3], especialmente en el nivel subnacional.

3 Consulte los documentos del Programa ONU-REDD *Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+* y *Guidance Note on Gender Sensitive REDD+*.

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.

Mientras tratan de identificar claramente los impulsores y políticas y medidas más pertinentes en los que centrar su inversión, los países pueden querer presentar de todos modos un abanico de opciones lo suficientemente amplio, aunque coherente, para usar su estrategia REDD+ como un marco de coordinación para los agentes, el financiamiento y las intervenciones al margen de REDD+.

Un proceso de adopción de decisiones y selección participativo

Al definir las intervenciones y las políticas y medidas de REDD+, los países deberían garantizar unos 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 y los grupos marginados (por ejemplo, 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.

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 los actores relevantes se involucren en el proceso en el momento oportuno, con un nivel de participación adecuado y a través de los canales correctos.

Por ejemplo, será fundamental involucrar a las comunidades locales y a los grupos marginados en las zonas seleccionadas en el diseño de las intervenciones subnacionales de REDD+. Esto debería llevarse a cabo de forma que se facilite la participación activa y significativa de todas las personas (con independencia de su nivel inicial de conocimiento de REDD+) en los debates y los procesos jurídicos en torno a dichas cuestiones. En cambio, si se involucra a las actores relevantes mientras se adoptan decisiones estratégicas a escala nacional sobre elementos que no despierten un interés directo en ellos, sobre todo en el caso de ámbitos que no es probable que reciban inversiones en el marco de REDD+, se puede crear confusión y generar expectativas poco realistas. En tal caso, puede ser mejor involucrar a los grupos de la sociedad civil que representen sus intereses. Si bien no existe un procedimiento estándar, la participación de los actores relevantes es fundamental; asimismo, será más probable que resulte eficaz si se acomete 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, así como la de los actores relevantes 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 ayudar a movilizar recursos para la implementación de las políticas y medidas. Puede encontrarse más información sobre el involucramiento de actores relevantes en el módulo ***Introducción a la participación de actores relevantes***.

Financiamiento para la implementación de políticas y medidas

Se necesitará financiamiento para i) implementar las políticas y medidas previstas para generar los resultados esperados que deriven en pagos basados en los resultados, además de ii) crear capacidades para el desarrollo y la implementación del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y del SIS (una actividad que generará, por tanto, costos de transacción).

Para obtener los resultados de REDD+ de la manera más rápida y eficiente posible, los países pueden estimar oportuno desarrollar un plan de financiamiento integrado, identificando las fuentes de financiamiento confirmadas y las potenciales. Los análisis de los costos y de la planificación financiera pueden ayudar a identificar las políticas y medidas que haya que priorizar (es decir, pueden modificarse o descartarse las políticas y medidas inviables desde el punto de vista financiero) y a calcular los costos de implementación una vez que se han tomado las decisiones pertinentes. Esto puede ayudar a:

- Mostrar la naturaleza y la distribución temporal de los costos en los que incurrirá el país.
- Identificar fuentes de financiamiento adecuadas a las políticas y medidas seleccionadas.
- Rediseñar las políticas y medidas 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).
- Diseñar mecanismos nacionales de gestión financiera de los fondos con objeto de canalizarlos para implementar las políticas y medidas.

Puede consultarse un análisis más profundo en el módulo ***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 o SIS pueden transcurrir en paralelo e involucrar distintos actores relevantes; sin embargo, deberían garantizarse las sinergias y la retroalimentación entre ellos. El proceso de diseño de las políticas y medidas puede contribuir a unos debates más fundamentados y centrados en las salvaguardas, mientras que los procesos de diseño de las salvaguardas pueden aportar información al

diseño de las políticas y medidas de modo que se reduzcan los riesgos y aumenten los beneficios.

Las políticas y medidas diseñadas a través de un proceso coordinado tienen el potencial de ofrecer beneficios múltiples a los actores relevantes. Estos beneficios pueden incluir la resolución de posibles cuestiones relacionadas con las desigualdades de género, la tenencia de tierras, 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 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 los que se debería involucrar, la forma en que deberían integrarse los aspectos de género, y qué acciones se podrían adoptar para reducir el riesgo de reversión o desplazamiento. 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, que a su vez está basado en las experiencias de los países, pretende ayudar a estos 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 nacionales 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 (BeRT); encontrará más información sobre las salvaguardas en el módulo ***Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC***.

EL MONITOREO DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS

Marco de resultados para la implementación de REDD+

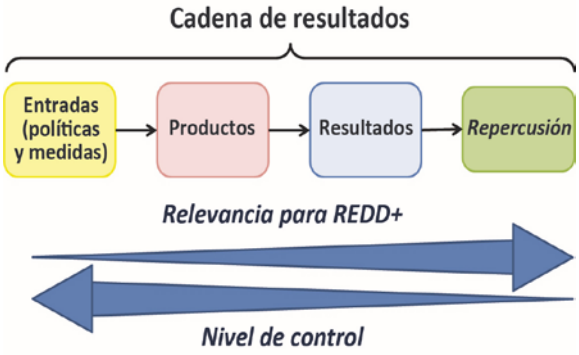
Pese a que la implementación de las actividades de REDD+ es voluntaria, su objetivo es generar reducciones o absorciones de emisiones de GEI cuantificables frente a un nivel de referencia establecido que se puedan emplear para solicitar pagos basados en los resultados. Los países deberían tener presente este objetivo fundamental a la hora de elaborar sus políticas y medidas.

Algunas medidas de REDD+ generarán resultados directos cuantificables en términos de reducción de emisiones, mientras que otras crearán unas condiciones favorables para poder implementar las primeras. Tanto si se implementan a nivel nacional como subnacional, las reducciones de las emisiones serán el resultado del efecto conjunto de las diversas políticas y medidas de REDD+, así como de muchos otros factores externos (por ejemplo, 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 (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+). 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 12) en aras de supervisar la eficiencia y la eficacia de dichas políticas y medidas. Esto puede revestir una especial importancia al implementar REDD+ con financiamiento de fuentes tales como el Fondo Verde para el Clima o de acuerdos bilaterales, que pueden poner un énfasis especial en los tipos de resultados de la fase 2 (objetivos políticos).

Una teoría explícita del cambio puede resultar útil para identificar y desarrollar una cadena de resultados causales sólida (recursos, productos, resultados, impacto) y un marco de resultados conexo (incluidos los indicadores, metas, hipótesis y riesgos).

Figura 12 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 puede ayudar a los países a monitorear la implementación de las políticas y medidas y los avances en pos de los resultados. 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 impacto deseado. También ofrece una oportunidad para evaluar un determinado 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 adaptarlas o diseñar otras nuevas con objeto de abordar nuevos impulsores u obstáculos, según sea necesario. Cuando lo hagan, es importante estudiar cómo se puede llevar a cabo dicho seguimiento y si se puede integrar en el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (véase el módulo ***Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques para REDD+***) o en otros instrumentos pertinentes que puede que el país utilice.

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 que el marco de implementación sea flexible para facilitar una gestión adaptativa, la integración de las lecciones aprendidas y la adaptación a un entorno político, social y económico en permanente cambio.

Utilización de indicadores indirectos

A menudo, la utilización de la 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 impacto de las emisiones en el lugar de implementación con el nivel de precisión requerido puede ser difícil o entrañar un costo prohibitivo, además de computar factores ajenos al alcance de la intervención prevista en el marco de REDD+.

En cambio, el empleo de unos criterios más directos y que ofrezcan más facilidades para dicha labor de supervisión para hacer un seguimiento de los progresos puede fomentar un mejor desempeño y, por tanto, unos resultados más satisfactorios. También cabe la posibilidad de que dichos indicadores indirectos sean menos complejos y que su costo o inversión de tiempo no sean excesivos. Aunque no podrán realizar una medición directa del impacto final, proporcionarán información sobre la implementación de la intervención 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 para la implementación de las políticas y medidas de REDD+ pueden figurar los siguientes:

- La superficie o proporción de plantaciones de aceite de palma establecidas o certificadas siguiendo criterios de sostenibilidad, incluidas políticas que eviten la deforestación.
- El 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.
- El incremento del acceso y uso de energías alternativas a la biomasa.
- El volumen de madera, leña u otros productos extraídos de un área forestal.
- La superficie de tierra forestal afectada por las operaciones de tala o extracción.
- Número de sanciones o penalidades por delitos relacionados con los bosques.
- La superficie plantada de acuerdo con las normas de calidad establecidas.
- El número de árboles jóvenes que sobreviven hasta alcanzar una determinada edad tras su plantación o regeneración natural asistida.
- La superficie de tierras comunitarias que no se haya visto afectada por los incendios en comparación con los años anteriores, permitiendo de ese modo la puesta en marcha de procesos de regeneración natural.

PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué es tan importante tener presente el objetivo fundamental (“de generar reducciones 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?

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: ¿REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN Y APOYO AL CRECIMIENTO?

Este estudio de caso sobre la Amazonia Legal (la región administrativa que abarca los nueve estados brasileños ubicados en la cuenca del Amazonas) consta principalmente de fragmentos en cursiva extraídos de la publicación "Desaceleración de la deforestación en la Amazonia brasileña: ¿precios o políticas?" (CPI, 2012: págs. 3, 7 y 35).

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 km^2 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 km^2 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.

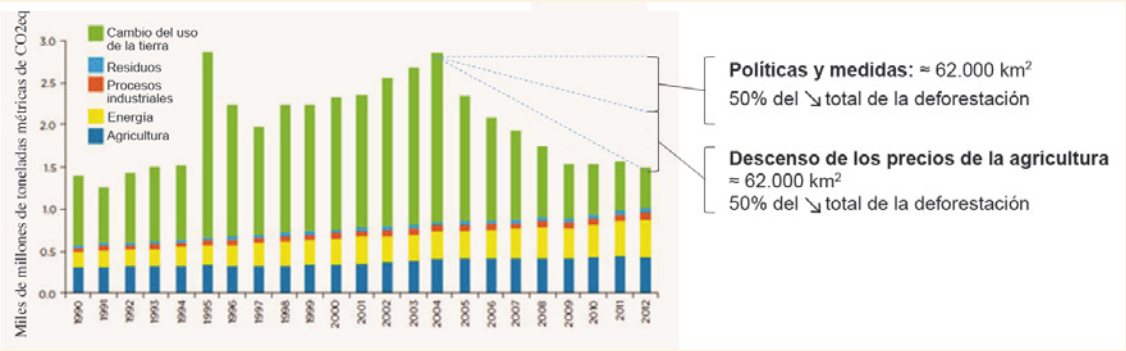
En primer lugar, la puesta en marcha del Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal en 2004 integró las actuaciones que estaban llevando a cabo las distintas instituciones gubernamentales e introdujo procedimientos innovadores para el monitoreo, el control 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.
- 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] indican que las políticas de conservación evitaron la deforestación de 62.100 km^2 en el período comprendido entre 2005 y 2009 (figura 13). 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 km^2 y 5 dólares de los Estados Unidos por tonelada de CO_2, resulta que se evitó una pérdida equivalente a 621 millones de toneladas de carbono almacenado, o 2.300 millones de toneladas de CO_2 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.

Figura 13 Reducción de la deforestación en la amazonia brasileña: ralentización del mercado y adopción de políticas y medidas



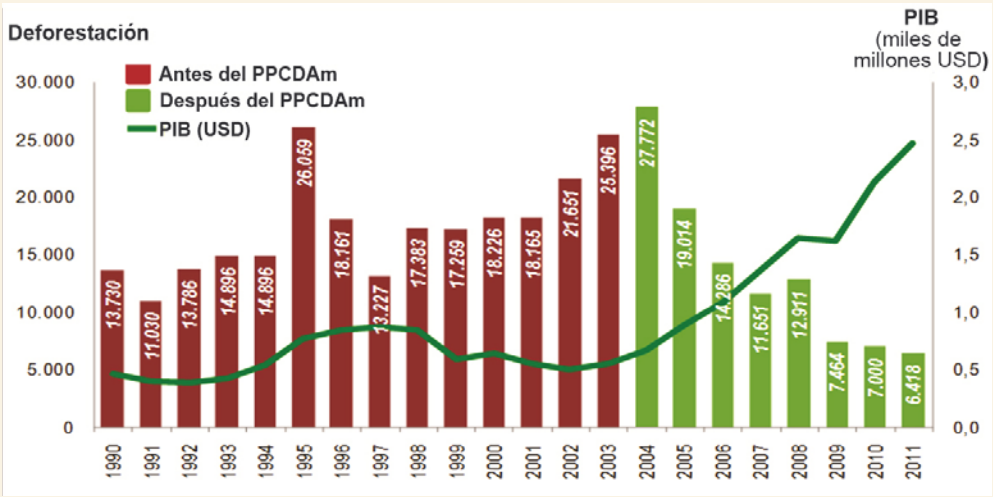
Fuente: PRODES-INPEE BACEN

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.
- 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 Amazonia entre 2005 y 2009.

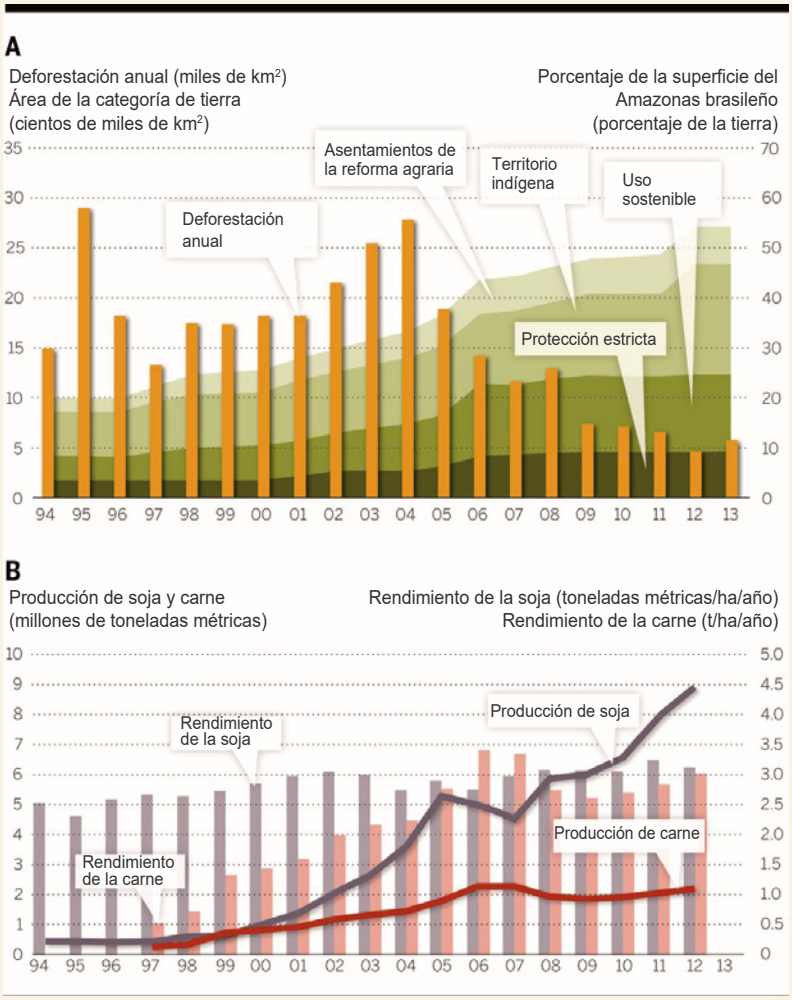
Este ejemplo pone de relieve el elevado impacto que tuvo el cambio de visión del Gobierno del Brasil en lo que respecta a los bosques amazónicos. A través de una estrategia intersectorial coherente que aborde los impulsores directos e indirectos más importantes, la deforestación se redujo de manera drástica al tiempo que el PIB crecía (figura 14), al igual que la producción agrícola y los ingresos rurales (figura 15). 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 14 Deforestación de la amazonia y PIB



Fuente: PRODES-INPEE BACEN

Figura 15 Tendencias de la deforestación, de las categorías de uso de la tierra y de la producción (de carne de vacuno y soja) en la Amazonia brasileña



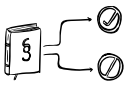
Fuente: Daniel Nepstad *et al.* Science 2014; 344:1118-1123

Esta visión se materializó a través de un apoyo político de alto nivel que facilitó 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

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:

- ☐ Políticas
- ☐ Leyes
- ☐ Normativas 
- ☐ Prácticas
- ☐ Sistemas de incentivos
- ☐ Todas las anteriores

EJERCICIO

Complete las figuras 16 y 17 que figuran a continuación en función de su percepción de los vínculos entre los impulsores y las actividades previstas en el marco de REDD+, así como entre las políticas y medidas y dichas actividades (dos marcas de verificación indican una función importante y directa; una marca expresa una función que puede no ser tan directa o importante).

Figura 16 Relación entre los impulsores y las actividades en el marco de REDD+

	Actividades previstas en el marco de REDD+				
	Reducción de las emisiones procedentes de la **deforestación**	Reducción de las emisiones procedentes de la **degradación forestal**	**Conservación** de los bosques (reservas de carbono)	**Gestión sostenible** de los bosques (reservas de carbono)	**Incremento** de las reservas forestales de carbono
Impulsores directos					
Agricultura a gran escala					
Agricultura itinerante					
Recolección de leña y producción de carbón vegetal					
Tala legal					
Tala ilegal					
Incendios					
Ampliación de infraestructura					
Impulsores indirectos					
Inseguridad de tenencia					
Crecimiento poblacional					

EJERCICIO

Figura 17 Relación entre las políticas y medidas y las actividades en el marco de REDD+

	Actividades previstas en el marco de REDD+				
	Reducción de las emisiones procedentes de la **deforestación**	Reducción de las emisiones procedentes de la **degradación forestal**	**Conservación** de los bosques (reservas de carbono)	**Gestión sostenible** de los bosques (reservas de carbono)	**Incremento** de las reservas forestales de carbono
Intensificación agrícola (cuando está vinculada a la planificación del uso de la tierra, así como a los incentivos condicionados o a la aplicación de la ley)					
Eliminación de ayudas para las actividades causantes de la deforestación y la degradación forestal, o aplicación de impuestos al talado o al desbroce de vegetación (marco fiscal)					
Programas de **energía de biomasa sostenible**					
Fortalecimiento de las redes de áreas protegidas y mejora de la gestión (incluida la administración comunitaria)					
Apoyo a la **silvicultura comunitaria**					
Fortalecimiento de la **aplicación de la legislación forestal** junto con un monitoreo y trazabilidad mejorados					
Forestación/reforestación de las tierras degradadas (incluida la agrosilvicultura)					
Pagos por los servicios medioambientales o por otro tipo de sistemas de incentivos					
Mejora de la **seguridad de la tenencia**, incluidas las tierras de los pueblos indígenas y los derechos tanto de las mujeres como de los hombres de uso y acceso a la tierra					
Apoyo de la **certificación forestal** o de la **tala de impacto reducido**					
Implementación de una **planificación** nacional o subnacional **del uso de la tierra** respetuosa con el bosque, incluido el desarrollo de infraestructuras (por ejemplo, carreteras)					
Apoyo de los programas de **microcréditos** para mejorar el desarrollo empresarial y el empleo no agrícolas o sostenibles					
Financiamiento de programas de **prevención de incendios**					

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 GEI en la atmósfera y el aumento de la absorción de carbono atmosférico.
- El texto de la CMNUCC sienta establece 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 implementar las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ o parte de ellas.
- El enfoque adoptado por los diversos países para abordar los impulsores de la deforestación, la degradación forestal y los obstáculos a las actividades que aportan el "+" en su contexto concreto dependerá de las circunstancias nacionales. Las políticas y medidas pueden adoptar formas muy variadas según el contexto de cada país.
- Es probable que para poder desarrollar estrategias de REDD+ eficaces sea necesario adoptar un conjunto (o "paquete") coherente de políticas y medidas dirigidas a abordar los impulsores directos que se consideren prioritarios y sus impulsores indirectos relacionados de un modo coherente.
- Existe una serie de consideraciones de carácter estratégico, incluida la identificación de las actividades 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.
- 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 conformidad con las salvaguardas de REDD+.
- Las políticas y medidas en los niveles superiores de gobierno deberían posibilitar, reforzar y optimizar la implementación en los niveles inferiores, el abordaje de cuestiones que no se puedan acometer en niveles inferiores (por ejemplo, mediante reformas jurídicas), la consolidación de información (por ejemplo, el monitoreo y la notificación), la generación de economías de escala o la lucha contra el efecto de desplazamiento.
- Es fundamental contar con una implicación efectiva y plena de los actores relevantes 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.
- Es probable que la estrategia de financiamiento 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.

¿TIENE OTRAS PREGUNTAS SOBRE ESTE TEMA?

NOTAS

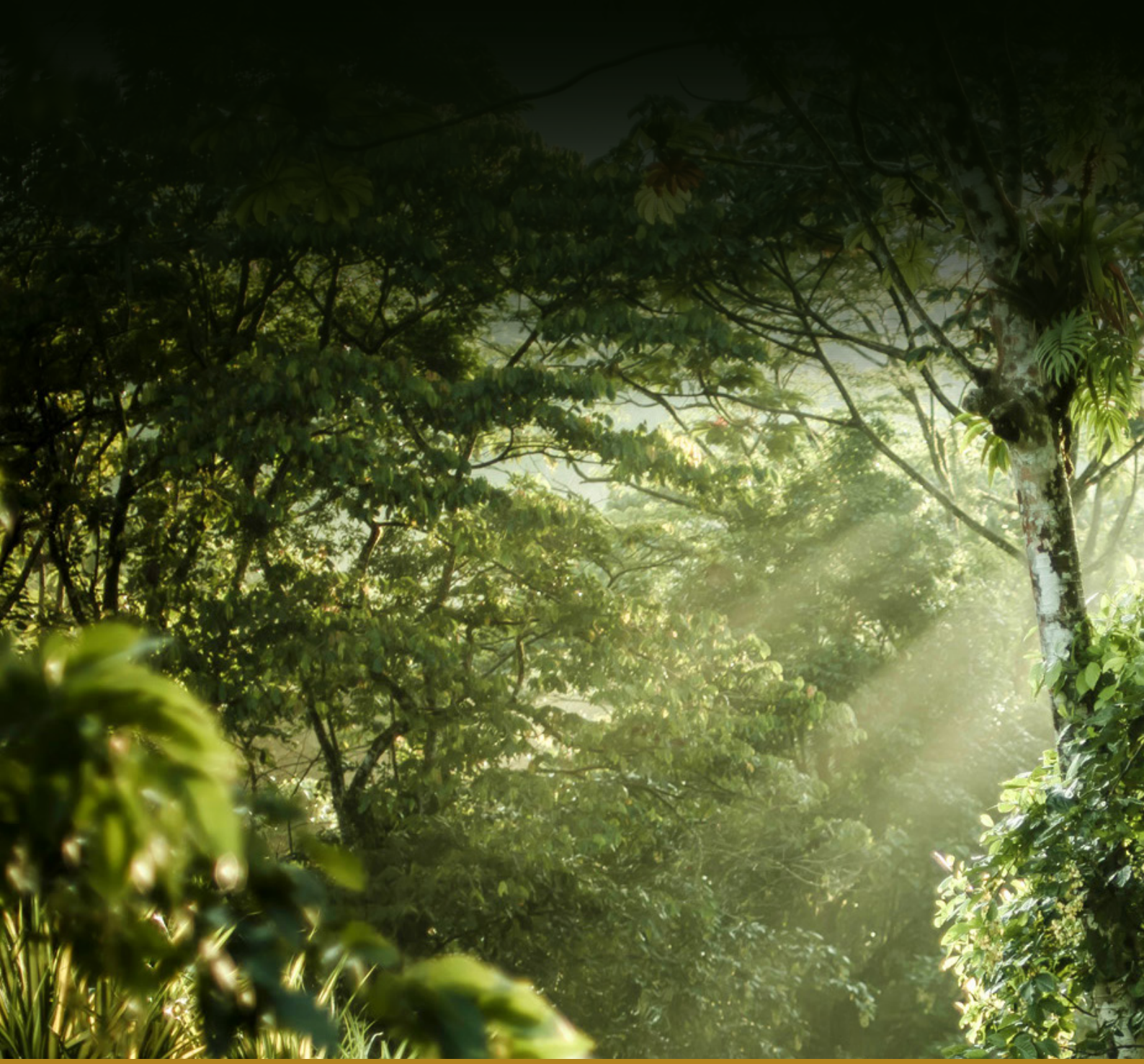
NOTAS

Referencias y recursos

- Assuncao, *et al.* (2013). *¿El crédito afecta a la deforestación? La evidencia de una política de crédito rural en la Amazonia brasileña.* Disponible en: 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
- Climate Policy Initiative (2012). *Desaceleración de la deforestación en la Amazonia brasileña: ¿precios o políticas?* Disponible en: https://climatepolicyinitiative.org/publication/deforestation-slowdown-in-the-legal-amazon-prices-or-policie/
- CMNUCC (2014). *Decision Booklet REDD+*. Disponible en: https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.1.pdf
- Geist, H., Lambin, E. (2002). "Proximate causes and underlying drivers driving forces of tropical deforestation". *Bioscience*, 52(2): pp. 143-150. Disponible en: https://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. Disponible en: 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*. Programa ONU-REDD. Disponible en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10509&Itemid=53
- Kissinger, G., Herold, M., de Sy, V. (2012). *Drivers of deforestation and forest degradation: A synethesis report for REDD+ policymakers*. Lexeme Consulting. Vancouver, Canadá. Disponible en: http://www.fao.org/in-action/kagera/news-archive/news-detail/en/c/242346/
- Programa ONU-REDD (2011). *Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+.* Disponible en: http://www.unredd.net/~unredd/library/multimedia/photos-and-graphics/1210-gabon-fast-facts.html
- Programa ONU-REDD (2013). *Guidance Note on Gender Sensitive REDD+*. Disponible en: http://www.unredd.net/documents/global-programme-191/gender-and-womens-empowerment-in-redd-1044/global-gender-resources/11824-guidance-note-gender-sensitive-redd-english-11824.html
- Programa ONU-REDD (2017). *Methodological Brief on Gender*. Disponible en: http://www.unredd.net/documents/global-programme-191/gender-and-womens-empowerment-in-redd-1044/global-gender-resources/15952-technical-resource-series-4-un-redd-methodological-brief-on-gender-low-resolution-version.html
- RECOFTC (n.d.). "A Fair Climate: Gender Equity in Forestry & REDD+" [Vídeo]. Disponible en https://www.recoftc.org/stories/fair-climate-gender-equity-forestry-and-redd
- República Democrática del Congo (2015). *REDD+ Investment Plan (2015-2020).* Disponible en inglés y francés en: http://www.cafi.org/content/cafi/en/home/partner-countries/democratic-republic-of-the-congo/drc-redd--investment-plan-test.html
- TEEB (2010). *La economía de los ecosistemas y la biodiversidad: incorporación de los aspectos económicos de la naturaleza: una síntesis del enfoque, las conclusiones y las recomendaciones del estudio TEEB*. Disponible en: http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/Synthesis%20report_Spanish.pdf

Recursos de Internet:

- Plataforma web de la iniciativa REDD+, en la dirección http://redd.unfccc.int/. La plataforma de la CMNUCC para el intercambio de información y las lecciones aprendidas sobre las actividades REDD+.
- Programa ONU-REDD, en la siguiente dirección: http://www.un-redd.org/, y su espacio de trabajo colaborativo en línea, en la dirección http://www.unredd.net/. Ofrece recursos y un foro de debate para apoyar a los países implicados en la REDD+ y fomentar la participación de actores relevantes.
- Sitio web de la CMNUCC, en https://unfccc.int/es (no unfccc.int). Una fuente de información sobre los antecedentes de la Convención y de la iniciativa REDD+.



PROGRAMA ONU-REDD | ACADEMIA

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

PNUD Al servicio de las personas y las naciones

ONU medio ambiente

unitar
United Nations Institute for Training and Research

Secretariado del Programa ONU-REDD

International Environment House
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine, Ginebra (Suiza)

Correo electrónico: un-redd@un-redd.org
Sitio web: www.un-redd.org
Espacio de trabajo: www.unredd.net