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

ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

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.

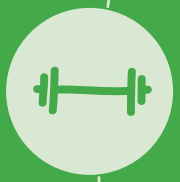
Dado que la deforestación y la degradación forestal constituyen la tercera mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, es fundamental actuar para reducir la deforestación y repoblar los bosques en todo el mundo. Al materializar beneficios económicos y sociales, REDD+ también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



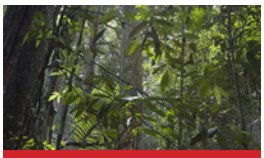
Compruebe sus progresos en la página del índice.

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.

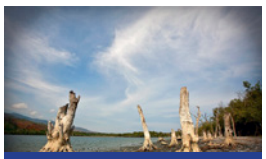
ÍNDICE


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

- ☐ ¿Por qué una estrategia o plan de acción nacional?
- ☐ Elaboración de una estrategia o plan de acción nacional
- ☐ Cuestiones transversales que surgen a lo largo del proceso de elaboración de la estrategia o plan de acción nacional y durante la implementación

ESTUDIOS DE CASO

ECUADOR Y MÉXICO

Estrategias o planes de acción nacionales de REDD+ en el marco jurídico y de desarrollo más amplio

ACTIVIDADES

- ☐ **Ejercicio**
  Elementos de una estrategia o plan de acción nacional
- ☐ **Ejercicio**
  Principales pasos para desarrollar una estrategia o plan de acción nacional

Estrategias y planes de acción nacionales

En este módulo se explica la importancia de contar con documentos y procesos de diseño sólidos para las estrategias o los planes de acción nacionales, no solo a la hora de implementar las actividades de REDD+ sino también para garantizar que diferentes actores clave los acepten, para integrar los objetivos de REDD+ en el marco de desarrollo de un país y para asegurar el financiamiento y los resultados. En él se hace hincapié también en diversos elementos que los países pueden encontrar útiles para conseguir estos objetivos.

El módulo incluye secciones sobre:

- Las estrategias y planes de acción nacionales y la CMNUCC
- La importancia de la calidad de los documentos y procesos de diseño de las estrategias y planes de acción nacionales
- El vínculo de REDD+ con unos objetivos nacionales más amplios y con los marcos de desarrollo
- El proceso de desarrollo de una estrategia o un plan de acción nacional
- Cuestiones transversales que surgen a lo largo del proceso de elaboración de las estrategias y los planes de acción nacionales

¿Qué sabe de este tema?

ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

INTRODUCCIÓN

En el Módulo 3 se explicaron los conceptos de impulsores de la deforestación y la degradación forestal (IDDF) y los obstáculos a los que se enfrentan las actividades que incorporan el "+"[1], así como los elementos fundamentales que es preciso analizar. Una comprensión adecuada de las dinámicas forestales pasadas y actuales, así como de los impulsores y de los obstáculos que subyacen a ellas, ofrece una base esencial para que los países puedan desarrollar progresivamente su visión más amplia sobre REDD+ y las estrategias o los planes de acción nacionales para lograrlo.

El Programa ONU-REDD promueve un intercambio de conocimientos entre países y ha dinamizado diversos eventos de intercambio de aprendizaje Sur-Sur[2] en los que los países tuvieron la ocasión de presentar y compartir sus experiencias sobre las estrategias o planes de acción nacionales de REDD+. Esta iniciativa permitió recopilar numerosas lecciones aprendidas y recomendaciones referentes tanto al proceso de diseño de las estrategias y los planes de acción nacionales como a los documentos en sí mismos. Este módulo se centra en dichos aspectos.

¿POR QUÉ UNA ESTRATEGIA O PLAN DE ACCIÓN NACIONAL?

Las estrategias o planes de acción nacionales describen cómo se reducirán las emisiones o cómo se incrementarán, conservarán o gestionarán de manera sostenible las reservas forestales de carbono en el marco de la implementación de REDD+. Las estrategias o planes de acción nacionales son productos integradores de la fase de preparación (fase 1). Utilizan todo el trabajo analítico, el diálogo entre los actores relevantes y las decisiones estratégicas adoptadas para orientar la implementación de REDD+ (fases 2 y 3). Se espera que se revisen de forma cíclica para integrar las lecciones aprendidas y los cambios en el contexto a lo largo del tiempo (esto es, las amenazas cambiantes y las nuevas oportunidades).

Sin embargo, más allá de limitarse a orientar la implementación de REDD+ o abordar un requisito de la CMNUCC, los documentos y los procesos de diseño de las estrategias y los planes de acción nacionales deben verse también como oportunidades y herramientas para lograr diversos objetivos, como varios países han hecho (el Brasil, el Ecuador, México o la República Democrática del Congo). Esto incluye de manera especial la contribución a los objetivos de desarrollo del país, además de, en la medida de lo posible, a los objetivos de sectores clave para REDD+ (esto es, los impulsores) por distintas vías. Otros tipos de objetivos adicionales podrían incluir, por ejemplo:

- la movilización de recursos financieros adicionales a nivel nacional e internacional;
- detalles de cómo el país pretende lograr su contribución determinada a nivel nacional en el sector sobre el cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTS) (véase más adelante la sección *"Identificación y alineación con los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo"*);
- la mejora de la coherencia política y de la coordinación intersectorial, la racionalización del uso de los recursos y la agilización de la implementación de políticas (por ejemplo, la República Democrática del Congo, el Brasil, el Ecuador o México);
- el fortalecimiento de la resiliencia del desarrollo y los negocios, la apertura de nuevos mercados o su conservación a largo plazo (Côte d'Ivoire, por ejemplo);
- la valorización de los esfuerzos pasados y actuales que guardan relación con los bosques (por ejemplo, el Brasil, Costa Rica); o
- involucrarse o volver a implicarse en un diálogo constructivo entre diversos actores relevantes (por ejemplo, la República Democrática del Congo, Myanmar o Viet Nam).

Es importante incorporar dichos objetivos para reforzar los métodos de las estrategias y planes de acción nacionales y movilizar a los diversos sectores y actores necesarios para implementarlos. Los países deben comenzar a reflexionar detenidamente sobre dichos objetivos en una fase temprana al tiempo que aprovechan las oportunidades que se presenten a lo largo del tiempo, dado que esto tendrá consecuencias en la naturaleza y el contenido del proceso de diseño en sí mismo.

Las estrategias o planes de acción nacionales en la CMNUCC

Como se expuso en el módulo ***Entender REDD+ y la CMNUCC***, la estrategia o el plan de acción nacional es uno de los cuatro elementos que, con arreglo a un acuerdo alcanzado a escala internacional, constituyen requisitos previos para la implementación de REDD+ y para acceder a los pagos por resultados (decisión 1/CP.16, párrafo 71,

1 Conservación, incremento y gestión sostenible de las reservas forestales de carbono.

2 Talleres regionales de intercambio de conocimientos Sur-Sur organizados en Ecuador (agosto de 2014) para la región de América Latina y el Caribe, y en Kenya (octubre de 2014) para África. Sesión de intercambio de información y conocimientos sobre las estrategias y los planes de acción nacionales celebrada en Tanzania (noviembre de 2014). Los informes y las presentaciones de la reunión que tuvo lugar en Arusha están disponibles aquí y aquí.

letra a), de conformidad con las decisiones 12/CP.17 y 11/CP.19)[3]. La figura 1 presenta estos cuatro elementos.

Figura 1 Elementos de diseño de la preparación para la implementación de REDD+

Fuente: Programa ONU-REDD

La CMNUCC no ha ofrecido prescripciones detalladas del contenido de una estrategia o plan de acción nacional ni modelos que seguir. A diferencia de los niveles de referencia de emisiones, no existe ningún requisito que obligue a efectuar una evaluación técnica ni a obtener ningún tipo de aprobación de la CMNUCC. El Marco de Varsovia para REDD+ (que recoge siete decisiones clave adoptadas en la 19.ª Conferencia de las Partes en el año 2013) solo recuerda la necesidad de contar con una estrategia o un plan de acción nacional para REDD+ y pide a los países que incluyan un enlace a sus respectivas estrategias o planes de acción en el Centro de Información de la Plataforma Web de REDD+ de la CMNUCC para poder recibir pagos basados en resultados (decisión 11/CP.19).

No obstante, el párrafo 72 de la decisión 1/CP.16 indica que cuando elaboren (fase 1) y apliquen (fase 2 y 3) sus estrategias o planes de acción nacionales, las Partes deberán abordar, entre otros aspectos:

- los IDDF;
- las cuestiones de la tenencia de la tierra;
- la gobernanza forestal;
- las consideraciones de género;
- las salvaguardas de REDD+;
- la participación plena y efectiva de los interesados, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Asimismo, el párrafo 1 del apéndice 1 de la decisión 1/CP.16 establece una orientación general para implementar actividades de REDD+ y que debería tenerse presente al elaborar una estrategia o un plan de acción nacional. Según esta decisión, las actividades de REDD+ deberían:

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

El "proceso" general de la planificación nacional de REDD+

La CMNUCC otorga una gran flexibilidad a los países en lo que concierne tanto al proceso de diseño de estrategias o planes de acción nacionales como al contenido de dicho documento, siempre que se respeten los principios generales indicados en la sección anterior. Esto permite que cada país trace su proceso estratégico óptimo hacia REDD+ teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales específicas. En consecuencia, el documento de la estrategia o plan de acción nacional puede adoptar diversas formas.

Determinados países han adoptado una "estrategia" REDD+ (el Brasil, la República Democrática del Congo o Indonesia, por ejemplo), mientras que otros (como el Ecuador) han elaborado un "plan de acción". Los planes suelen ser más detallados y orientados a las operaciones que las estrategias, y cabe la posibilidad de que incluyan un presupuesto, objetivos cuantitativos y esquemas de los programas. Las estrategias pueden ser marcos que ofrezcan una visión a largo plazo y una orientación general. En la práctica esto varía enormemente, dado que puede que la terminología empleada refleje factores como las preferencias o las limitaciones institucionales

PARA LA REFLEXIÓN

¿Por qué cree que las decisiones de la CMNUCC presentan un conjunto de principios y orientaciones generales sobre las estrategias o planes de acción nacionales en lugar de "instrucciones detalladas" al respecto?

3 La CMNUCC ha recogido el texto completo de todas las decisiones de la Conferencia de las Partes pertinentes para la REDD+ en el 'Decision booklet REDD+' (CMNUCC, 2014).

tanto como los avances en la planificación de las inversiones de REDD+. La "estrategia" de Chile, por ejemplo, tiene un mayor detalle que el "plan de acción" de Viet Nam, dado que el marco político de Viet Nam limita tanto la terminología como los modelos de los documentos políticos.

Dicha estrategia o plan de acción nacional puede materializarse en i) específico para REDD+ (como, por ejemplo, los del Brasil, la República Democrática del Congo o México), o ii) incorporarse a un marco climático o de economía ecológica más amplio. No hace falta que la estrategia o el plan de acción nacional incluyan "REDD+" en su título si resulta más adecuado para movilizar a los actores relevantes. Chile y el Perú, por ejemplo, han lanzado, respectivamente, su "Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales" y su "Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático". Cada una de ellas constituye una estrategia REDD+ nacional pero van más allá: persiguen objetivos más amplios.

Sobre la base de un documento marco principal (ya sea una estrategia o un plan de acción nacional), algunos países han decidido continuar con su proceso de planificación de REDD+ mediante un documento más detallado, centrado en los primeros años de implementación. Puede denominarse "plan de acción" (en el Brasil, por ejemplo), "plan de inversiones" (en la República Democrática del Congo, por ejemplo) o "marco para las inversiones" (en Côte d'Ivoire, por ejemplo). Dicho documento puede abarcar todo el país (en la República Democrática del Congo o en Côte d'Ivoire, por ejemplo) o centrarse en áreas subnacionales específicas. En el caso de la República Democrática del Congo o en el de Côte d'Ivoire, este documento operativo tiene por objetivo proporcionar un marco amplio para la coordinación y la armonización de la inversión orientada a los objetivos de REDD+ (ya sea de fuentes REDD+ estrictamente o de otras pertinentes para REDD+) al tiempo que aborda de forma específica una fuente de fondos deseada (véase el recuadro 1).

Otros países (como, por ejemplo, Chile), aprovechando los abundantes datos ya existentes y un sólido proceso de preparación, han decidido elaborar documentos que pueden incluir un cronograma detallado con objetivos anuales claros y prioridades geográficas, además de un presupuesto para cada medida que subraye tanto las contribuciones logradas como los aspectos susceptibles de mejora. Esto supone una base firme para elaborar una propuesta de fondos al Fondo Verde para el Clima (FVC).

El "proceso" general pertinente para la planificación REDD+ y el nivel de detalle en las estrategias y planes de acción nacionales dependerá en gran medida de:

- **el contexto nacional,** como el nivel de descentralización y el enfoque general de la planificación REDD+ desde el nivel nacional hasta el subnacional, la dependencia del financiamiento internacional para la implementación, el historial del país en materia de reducción de la deforestación y en la implementación de políticas, la "madurez" por lo que respecta a la planificación estratégica para la implementación de REDD+, etc.;

Recuadro 1 Diversos "procesos" para la planificación de REDD+, ejemplos del Brasil y la República Democrática del Congo

Los notables logros del Brasil por lo que respecta a la reducción de la deforestación se basan en un conjunto de políticas y normativas a nivel nacional y subnacional, que incluyen dos planes de acción detallados basados en el bioma: i) el plan de acción para la prevención y el control de la deforestación, que se lanzó en 2004 y hoy en día se encuentra en su tercera fase, se centra en el bioma amazónico (el 49% del territorio nacional), que es donde se concentra la mayoría de sus bosques –y emisiones forestales–, y ii) el plan de acción para el bioma del Cerrado, que se puso en marcha en 2010 y se encuentra actualmente en su segunda fase. Esto se logró antes incluso de que la CMNUCC acordara las disposiciones básicas de REDD+. En 2015, el Brasil incluyó su perspectiva y un conjunto de políticas y medidas en una sola estrategia nacional para REDD+. Como se destaca en la estrategia: *"El gran desafío del gobierno brasileño es la coordinación de las diversas políticas públicas, programas e iniciativas federales y estatales, de las entidades públicas y privadas que contribuyen a la mitigación de las emisiones en el cambio del uso de la tierra y en el sector forestal con el objetivo de lograr los compromisos que el país se ha fijado"*. Por lo tanto, un objetivo explícito para el Brasil es mejorar la coordinación y fomentar las sinergias entre las políticas, las intervenciones y los actores, así como el acceso a los pagos basados en resultados.

En el caso de la República Democrática del Congo, la *"Estrategia Marco Nacional de REDD+"* fue todo un logro en la preparación del país para REDD+; su objetivo era catalizar el impulso político tanto interno como externo, manteniendo y fortaleciendo todavía más la movilización de los líderes políticos y de otros actores relevantes (los ministerios competentes, la sociedad civil, etc.), creando al mismo tiempo un espacio para el diálogo con la comunidad internacional. Incluyó información sustancial que presentaba la visión de la República Democrática del Congo y la importancia que tenía apoyarlo desde el punto de vista del financiamiento. A esta estrategia nacional la siguió un "*plan nacional de inversiones REDD+*", que contaba con un presupuesto, un marco de resultados y esquemas para las políticas y medidas para el período 2015-2020. Este plan se considera una herramienta para una coordinación amplia: aunque esté dedicado a garantizar un compromiso financiero desde una iniciativa multilateral específica (Central Africa Forest Initiative - CAFI), su objetivo es movilizar otras fuentes de financiamiento internacional de REDD+, como el FVC, y ayudar a alinear las fuentes convencionales de financiamiento (por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo, AOD) con los objetivos de REDD+.

- **los objetivos de la estrategia o el plan de acción nacional** (cabe la posibilidad de que no sean explícitos), como que, sencillamente, cumplan con los requisitos de la CMNUCC, se desarrolle una herramienta para la comunicación nacional o internacional, o una herramienta para una recaudación de fondos eficaz.

En consecuencia, el proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción puede organizarse de formas muy diversas, tanto dentro del proceso de preparación para REDD+ como en relación con otros procesos de planificación.

El proceso de diseño de la estrategia o el plan de acción nacional representa una oportunidad

La forma de una estrategia o plan de acción nacional y su proceso de diseño tendrán una gran influencia respecto a si los bosques se incorporan al marco de desarrollo de un país y en qué medida, además de que configurarán las actividades de REDD+ que se llevarán a cabo sobre el terreno. Por lo tanto, la forma y el diseño deben sopesarse con detenimiento.

Al tiempo que debe demostrar que cumple con las directrices de la CMNUCC, el documento de la estrategia o plan de acción nacional supone también una oportunidad para que los actores relevantes a escala nacional e internacional evalúen la visión nacional de un país respecto a REDD+, así como el enfoque, las acciones, las herramientas y los procesos propuestos.

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

- generar confianza y aceptación entre los actores relevantes nacionales y la comunidad internacional, demostrándoles que se hará frente a sus preocupaciones y se contribuirá a lograr sus objetivos;
- lograr que REDD+ resulte más real para los actores relevantes, al vincularlo con las intervenciones y objetivos políticos existentes;
- crear un clima de confianza en la capacidad de un país para obtener resultados en REDD+ y recibir financiamiento basado en resultados;
- atraer apoyo financiero de la comunidad internacional para la implementación de REDD+;
- mostrar los esfuerzos financieros y políticos nacionales que se están llevando a cabo y demostrar el valor que tiene contar con un mayor apoyo tanto a escala nacional como internacional;
- reforzar el proceso de preparación al reunir numerosos flujos de trabajo.

Como ya se ha señalado anteriormente, no existen criterios que permitan evaluar la calidad de una estrategia o plan de acción nacional, y no se cuenta con mecanismos de evaluación técnica conforme a los criterios de la CMNUCC. Sin embargo, el acceso al financiamiento internacional para la implementación de REDD+, ya sea proveniente de fuentes bilaterales (Noruega, por ejemplo) o multilaterales (el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques o el Programa de Inversión Forestal de los fondos de inversión en el clima [FIP]) precisará de unas estrategias o unos planes de acción nacionales sólidos y unos planes o propuestas de inversión relacionados. A continuación se muestran algunos elementos que determinados donantes y regímenes de financiamiento multilateral han considerado importantes:

- que estén basados en pruebas;
- que aborden los principales IDDF, así como sus causas subyacentes (es decir, los impulsores indirectos) y los posibles obstáculos a los que se enfrentan las actividades de REDD+ que aportan el “+”;
- que presenten una visión estratégica sobre REDD+ que sea creíble y ambiciosa al mismo tiempo, con políticas y medidas transformadoras;
- que demuestren compromiso, incluso mediante i) objetivos y compromisos cualitativos y cuantitativos específicos (por ejemplo, el porcentaje de bosques naturales preservados o regenerados, las cadenas de suministro de agricultura de agricultura causantes de cero deforestación) y ii) las contribuciones financieras nacionales;
- que cuenten con apoyo político de alto nivel;
- que generen un diálogo, una coordinación y una cooperación multisectoriales;
- que garanticen unos procesos de diseño e implementación transparentes y participativos;
- que aborden salvaguardas sociales y medioambientales; y
- que ilustren las diferencias entre la estrategia nacional o plan de acción y las medidas “habituales”.

Esto reviste una especial importancia dado que es probable que muchos países necesiten financiamiento público internacional (por ejemplo, del Fondo Verde para el Clima) para i) complementar y catalizar sus propios esfuerzos nacionales a la hora de implementar políticas y medidas que logren resultados de REDD+, así como ii) reforzar el perfil de la agenda REDD+ en el país.

Con el objetivo de reflejar el financiamiento nacional, es posible que los procesos y requisitos diverjan de los del Fondo Verde para el Clima u otras instituciones financieras internacionales; sin embargo, seguirá siendo necesario presentar un argumento sólido (véase el módulo ***Financiamiento de REDD+***, además de la sección “Enfoque del financiamiento” que recoge este módulo).

PARA LA REFLEXIÓN

¿Qué se entiende por políticas y medidas transformadoras?

Identificación y alineación con los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo

Los criterios anteriores subrayan, una vez más, la importancia de garantizar que tanto el proceso de diseño como el contenido del documento logren de manera gradual la amplia base de apoyo necesaria para la acción. Es preciso que REDD+ (y la estrategia o plan de acción nacional) estén diseñados no como un objetivo en sí mismo, al margen de otros objetivos políticos, sino más bien como una oportunidad para lograr estas metas de una manera distinta teniendo en cuenta los bosques.

Para ello hay que incorporar la estrategia y el plan de acción nacional en los principales objetivos de desarrollo del país y en otros documentos estratégicos relacionados. Entre estos últimos se puede incluir un documento de visión nacional, planes de desarrollo nacionales/subnacionales a mediano plazo y las estrategias sectoriales pertinentes. También cabe la posibilidad de que haya un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), una estrategia de crecimiento sostenible o ecológico y una estrategia relacionada con el cambio climático. Por tanto, los equipos de REDD+ deberán identificar y examinar el marco estratégico nacional (y subnacional). Se deberá evaluar la influencia real de cada uno de estos documentos estratégicos en el marco de desarrollo del país (por ejemplo, en la planificación, la elaboración de presupuestos, etc.). Algunos países también han encajado sus objetivos de la estrategia REDD+ en su marco jurídico (véase el estudio de caso que figura en el recuadro 2 a continuación).

Deberá analizarse la importancia, ya sea positiva o negativa, de este documento respecto a los objetivos de REDD+ para identificar posibles zonas de tensiones y oportunidades para lograr sinergias. También puede resultar útil que los países identifiquen i) el marco institucional (los ministerios pertinentes y los órganos gubernamentales transversales relevantes), ii) los mecanismos de gobernanza entre las esferas nacionales y subnacionales, y iii) los sectores y órganos pertinentes para la implementación de REDD+ (véase también el módulo ***La participación de actores relevantes en REDD+***). Dado que los procesos de planificación nacional y subnacional tienen un carácter cíclico, es posible que los equipos de REDD+ quieran verificar cuándo se revisarán los documentos estratégicos clave; para ello deberán elaborar sus argumentos y contribuciones de antemano para poder aportarlos e incorporar los objetivos pertinentes cuando

Recuadro 2 Las estrategias y los planes de acción nacionales de REDD+ en el marco jurídico y de desarrollo más amplio: el Ecuador y México

En 2008, se puso en marcha una nueva Constitución en el Ecuador. Entre sus directrices fundamentales incorporaba el principio del *buen vivir*, con elementos relacionados con los bosques, los ecosistemas, los servicios medioambientales, los derechos de la naturaleza, los derechos de la población indígena, la participación y la integración del género en las políticas públicas; se considera una Constitución pionera en cuanto a derechos sociales y medioambientales. Condujo a la sostenibilidad ambiental al incorporarse como una parte fundamental del modelo de desarrollo del país, y se incluyó en sus principales planes y estrategias, entre los que cabe destacar el plan nacional de desarrollo y la estrategia nacional para el cambio de los sistemas de producción (*matriz productiva*). En 2009 se presentó la política ambiental nacional. La adaptación al cambio climático y la mitigación de este fueron declaradas políticas estatales. La Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (2012) orienta la implementación de medidas para reducir las emisiones de GEI, crea unas condiciones favorables para adoptar estas medidas en sectores prioritarios y fomenta la captura y el almacenamiento de carbono. El plan de acción nacional de REDD+, incluido en la estrategia contra el cambio climático, ayudará a i) especificar los procesos de transición hacia un equilibrio entre la sostenibilidad medioambiental, la reducción de emisiones de GEI y la consecución de los objetivos de desarrollo, y a ii) integrar el sector forestal como una alternativa para diversificar las economías rurales. Está pensado como una oportunidad concreta para contribuir de forma directa a los cuatro ejes estratégicos del plan nacional de desarrollo 2013-2017, que incluye la transformación de los sistemas de producción y los sectores estratégicos. También ayudará a implementar la estrategia territorial nacional y la estrategia nacional para el buen vivir rural (véase la figura 2).

Figura 2 Articulación del plan de acción de REDD+ del Ecuador con otros documentos estratégicos

Fuente: Programa ONU-REDD, adaptado a partir de una presentación del Gobierno de la República del Ecuador.

Figura 3 El panorama jurídico y político de la estrategia nacional de REDD+ de México

En México, la *Ley General de Cambio Climático* del año 2012 es un instrumento a largo plazo que establece un marco para la mitigación y la adaptación al cambio climático, incluido el sector forestal. Esta ley define los objetivos que este país se ha fijado: la reducción de las emisiones en un 30% para el año 2020 en comparación con el punto de referencia, condicionado a recibir apoyo por parte de países desarrollados, y de un 50% para el año 2050 en comparación con las emisiones del año 2000. También establece que la Comisión Nacional Forestal "diseñará estrategias, políticas, medidas y acciones para transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales, para su incorporación en los instrumentos de planeación de la política forestal para el desarrollo sustentable, tomando en consideración el desarrollo sustentable y el manejo forestal comunitario". En este sentido, la estrategia REDD+ nacional (en rojo en la figura 3) adquiere su mandato tanto de la Estrategia Nacional de Cambio Climático como del programa sectorial de medioambiente. La Estrategia Nacional de Cambio Climático subraya la importancia de los bosques como depósitos de carbono en su eje estratégico:

"Impulsar mejores prácticas agropecuarias y forestales para incrementar y preservar los sumideros naturales de carbono".

Fuente: Programa ONU-REDD (adaptado de la Estrategia Nacional REDD [ENAREDD] de México)

llegue el momento (véase más adelante la sección ***"Establecimiento de una visión de REDD+ y consideraciones estratégicas relacionadas"***).

Además de este marco principal de desarrollo estratégico nacional, el proceso de REDD+ debe, en la medida de lo posible, vincular y basarse en las dinámicas mundiales más amplias que pueden influir en la agenda nacional de desarrollo. Esto incluye de manera especial la Agenda 2030 que los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015. Su base fundamental son los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se presentan en la figura 4. Se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) precedentes y pretenden abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de contar con un desarrollo equitativo y sostenible.

Figura 4 Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La mayoría de los ODS resultan pertinentes, de una manera más o menos directa, para la iniciativa REDD+. La integración de los ODS en el marco estratégico nacional es una oportunidad importante para incorporar también los objetivos relevantes para REDD (cabe la posibilidad de que no sea necesario denominarlos REDD+). Varias de las medidas, lecciones aprendidas y recomendaciones recogidas en este documento son directamente pertinentes tanto para el diseño de los ODS como para el de REDD+ (véase el recuadro 3 para obtener más información).

A medida que los gobiernos de todo el mundo se van dando cuenta de que el cambio climático amenaza su progreso económico y social, le conceden una importancia cada vez mayor en los documentos estratégicos, tratando de equilibrar los objetivos de desarrollo a corto plazo con la resiliencia a largo plazo. Esto, junto con las contribuciones (previstas) y determinadas a nivel nacional ([I]NDC), suponen nuevas oportunidades para incorporar los objetivos de REDD+ en las estrategias nacionales.

Recuadro 3 Recursos para la incorporación de la iniciativa REDD+ en un marco de desarrollo estratégico nacional

PNUD (2016) **"Getting Ready to Implement the 2030 Agenda" SDGs Learning, Training and Practice 2016**

PNUD, WRI (2015) **Diseño y preparación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC)**

PNUD, PNUMA (2015) **Integración del medio ambiente y el clima en los procesos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible: manual para el fortalecimiento de los procesos de planificación y definición del presupuesto**

Antes de la 21.ª Conferencia de las Partes, celebrada en París en 2015, la CMNUCC instó a todas las partes a describir públicamente las acciones climáticas que pretenden emprender a partir de 2020 en virtud del Acuerdo de París, que se suscribió al final de la conferencia. Estas contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC, por sus siglas en inglés, que ahora se convierten en contribuciones determinadas a nivel nacional –CDN–) suelen incluir:

- la contribución de los principales sectores a las emisiones de GEI del país;
- los objetivos nacionales generales de reducción de emisiones, ya sean voluntarios o supeditados a las contribuciones financieras internacionales;
- las medidas adoptadas o que se vayan a adoptar para lograr la reducción de emisiones, además de para adaptarse a las consecuencias del cambio climático; y
- el apoyo que puede precisar (o que ofrecerá) el país para combatir el cambio climático.

En muchos países participantes en REDD+, el sector sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (y el cambio en la cubierta forestal dentro de este) representa una fuente muy importante de emisiones; por tanto, el Acuerdo de París ofrece una oportunidad para reflexionar sobre la manera en que los bosques pueden contribuir a los objetivos nacionales de reducción de emisiones. Cabe la posibilidad de que los países no quieran mencionar la iniciativa REDD+ per se en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) pero pueden asegurarse de que los bosques y los objetivos pertinentes (reducción de emisiones, resultados políticos) se mencionen y sean coherentes en las CDN, las estrategias nacionales y los planes de acción.

Formulación de argumentos en favor de REDD+

Será necesario formular argumentos en favor de los bosques y de la iniciativa REDD+ para cada uno de los sectores y actores relevantes clave, teniendo en cuenta sus objetivos específicos, que a menudo son diferentes y en ocasiones contrapuestos. Se pueden incluir cuestiones como:

- la función de los bosques más allá del almacenamiento de carbono (por ejemplo, en la reducción de la vulnerabilidad a los riesgos naturales, como los desprendimientos de tierras y las inundaciones, en la regulación de los patrones de las lluvias, que son importantes en la agricultura, en el control de la erosión del suelo, que es perjudicial para la agricultura, y en la generación de energía hidroeléctrica, que sirve de apoyo a los medios de subsistencia);
- los beneficios de participar en REDD+ (visibilidad política internacional, imagen corporativa y acceso a financiamiento internacional, por ejemplo); y
- las oportunidades indirectas (el desarrollo de herramientas innovadoras, el impulso político que permita una mejor coordinación intersectorial y un diálogo entre múltiples actores relevantes, por ejemplo).

Mediante esta concordancia de intereses –estén directamente relacionados con REDD+ o no– del mayor número posible de actores dentro del gobierno, el sector privado y la sociedad civil se puede lograr una masa crítica. A continuación, estos actores pueden promover de manera colectiva estos objetivos en otros, mediante incentivos o mecanismos reguladores. Es probable que las razones para participar, y por lo tanto para formular un argumento, sean muy diferentes para los distintos actores, y que varíen enormemente de unos países a otros.

Como ilustra la figura 5, puede que algunos puntos de partida sobre los que se pueden elaborar argumentos ya existan en el marco de

desarrollo estratégico del país, mientras que otros deberán crearse mediante el diálogo político. Por ejemplo, la agenda REDD+ puede servirse de los objetivos del sector agrícola para sus objetivos de intensificación, utilizando al mismo tiempo como base diversas agendas y socios para reforzar la planificación del uso de la tierra con el Ministerio de Planificación e impulsar el proceso REDD+ para modificar las condiciones para que los productores agrícolas accedan a líneas de crédito que incluyan el cumplimiento de las salvaguardas relacionadas con los bosques; todo esto contribuye al objetivo general de desarrollo socioeconómico y agrícola nacional.

Figura 5 Ejemplos de posibles puntos de partida para REDD+ en diversos sectores y actores relevantes

Actor / Sector	Gobierno	Sector privado	Comunidades	Sociedad civil
Agricultura	Objetivos de intensificación de la agricultura Apoyo a la certificación Acceso a mercados (de mayor valor)	Acceso a mercados (de mayor valor) Imagen corporativa Cumplimiento de la normativa de sostenibilidad de la industria (Acceso al crédito: políticas y medidas)	Acceso a mercados (de mayor valor) Acceso a incentivos (financieros o no)	Normas sociales y medioambientales con medios de vida en perfectas condiciones o mejorados para las comunidades
Planificación	Uso más eficiente de los recursos Menor conflicto entre sectores mediante una coordinación mejorada	Reducción de conflictos con otros sectores o comunidades	Reducción de conflictos en el seno de la comunidad	Reducción de conflictos en el seno de la comunidad

Fuente: Programa ONU-REDD

Algunas lecciones importantes aprendidas

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

- **La elaboración de una estrategia o plan de acción nacional para REDD+ concierne tanto al proceso como al producto.** Si el proceso hace hincapié en la celebración de consultas inclusivas y equitativas y en la participación de actores pertinentes, se garantizará un apoyo más amplio y más sólido a la estrategia y esto facilitará su aprobación y su posterior implementación. A modo de ejemplo, Costa Rica ha celebrado más de 150 reuniones informativas y de consulta a lo largo del proceso de diseño de su estrategia o plan de acción nacional.
- **Las estrategias y planes de acción nacionales no deberían considerarse documentos aislados**. Las estrategias o planes de acción nacionales se deben elaborar e implementar durante el proceso de planificación del desarrollo nacional y deben ser acordes con otras iniciativas nacionales e internacionales pertinentes (por ejemplo, los ODS, las contribuciones determinadas a nivel nacional o las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica). Por ello es clave llevar a cabo una integración cuidadosa con otros documentos estratégicos y con los objetivos sectoriales e intersectoriales. Chile, por ejemplo, vincula estrechamente su estrategia o plan de acción nacional con la resiliencia al cambio climático, a la desertificación y a la degradación del suelo.
- **El proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional debería planificarse desde una fase inicial del proceso de preparación**, en lugar de considerarse un mero producto generado al término de la fase de preparación. La secuenciación de los diferentes flujos de trabajo (por ejemplo, trabajo analítico, consultas, etc.) puede resultar complicada, pero es crucial para garantizar la eficiencia del proceso de diseño de la estrategia nacional o el plan de acción (y de la preparación en su conjunto).
- **Las decisiones estratégicas adoptadas sobre cada uno de los cuatro elementos de diseño de REDD+** (la estrategia o el plan de acción nacional, los niveles de referencia forestal de emisiones, los sistemas nacionales de monitoreo de los bosques y los sistemas de información sobre salvaguardas) **pueden tener importantes consecuencias para el resto** (véase la sección *"Análisis de los impulsores del alcance, la dimensión y la prioridad en perspectiva"*). Por consiguiente, es fundamental garantizar una comunicación y una retroalimentación periódicas en el desarrollo y la implementación de estos elementos del diseño; ello puede contribuir a mejorar la eficiencia del proceso de preparación. El documento de

estrategia o plan de acción nacional representa una oportunidad para fortalecer los vínculos entre estos elementos de diseño de REDD+ y demostrar la coherencia del enfoque del país en lo que respecta a REDD+ así como su capacidad para lograr resultados.

- **El diseño de estrategias o planes de acción nacionales es un proceso iterativo por etapas**, puesto que las estrategias o planes de acción nacionales constituyen documentos orgánicos que se van ampliando y mejorando a lo largo del tiempo. A modo de ejemplo, las estrategias iniciales pueden abordar únicamente las actividades más significativas de REDD+ o los impulsores más destacados de la deforestación y la degradación forestal, planificando al mismo tiempo la introducción de mejoras posteriores a través de un enfoque pragmático por etapas y adaptado a un contexto dinámico. El Brasil decidió empezar a hacer frente al problema de la deforestación solo en la región de la Amazonía, mientras se preparaba para incluir la degradación forestal y para ampliar el proceso con el fin de incluir el bioma de Cerrado.

Un flujo lógico

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

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

Como se muestra en la figura 6 estas mismas preguntas subyacentes pueden orientar el proceso de diseño de las estrategias o planes de acción nacionales. El proceso real, incluida la secuenciación, dependerá en gran medida de las circunstancias específicas del país (los datos pertinentes disponibles, las estrategias y políticas, los procesos de planificación o la capacidad del país, por ejemplo).

Figura 6 Comparación de la estructura de las estrategias o planes de acción nacionales del Ecuador y de Chile

Plan de acción REDD+ del Ecuador
Bosques para el buen vivir

POR QUÉ
- Sección 1: Marco de referencia
  1. **La situación de los bosques en el Ecuador**
     Bosques en el Ecuador; dinámica de la cubierta forestal; impulsores
  2. **Marco legal, político e institucional**
     Marco intersectorial y sectorial (planificación del uso de la tierra, silvicultura, tenencia, etc.)
  3. **Elaboración técnica y participativa del PA de REDD+**
- Sección 2: REDD+ en el Ecuador
  4. **Enfoque y principios de REDD+ en el Ecuador**
  5. **Objetivos y metas del Plan de acción de REDD+**
     Objetivos generales y específicos, metas relativas al carbono y no relacionadas con el carbono; beneficios múltiples

QUÉ
- Sección 3: Componentes del Plan de Acción de REDD+
  6. **Introducción**
     Prioridades geográficas; enfoque paso a paso; aplicación a múltiples actores relevantes/niveles; género
  7. **Componentes operativos**
     Principales políticas y medidas (PAM)

CÓMO
  8. **Componentes operativos**
     Disposiciones de aplicación; medición, notificación y verificación; salvaguardas; gestión de conocimientos; participación

Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025 Chile

POR QUÉ
- 1. Contenido internacional y nacional
  - 1.1 **Marco internacional**
  - 1.2 **Marco nacional**
- 2. Diagnóstico de los recursos vegetacionales en Chile
  - 2.1 **Descripción general**
  - 2.2 **Vulnerabilidad ante el cambio climático, la desertificación, la degradación del suelo y la sequía**
  - 2.3 **Principales causas de la deforestación y la degradación y barreras a la mejora de la cubierta de vegetación y su calidad**
- 3. Objetivos de la estrategia
  - 3.1 **Objetivos generales**
  - 3.2 **Objetivos específicos**
- 4. Marco estratégico
  - 4.1 **Estructura y avance** *(enfoque por fases, proceso de diseño)*

QUÉ
  - 4.2 **Políticas y medidas** *(directas/habilitadoras)*
  - 4.3 **Objetivos operativos** *(prioridades geográficas, objetivos cuantitativos y cronograma)*

CÓMO
  - 4.4 **Sistema de medición y vigilancia**
  - 4.5 **Salvaguardas ambientales y sociales**
  - 4.6 **Beneficios secundarios**
  - 4.7 **Sistema de distribución de beneficios**
- 5. Presupuesto
- 6. Disposiciones institucionales para la aplicación

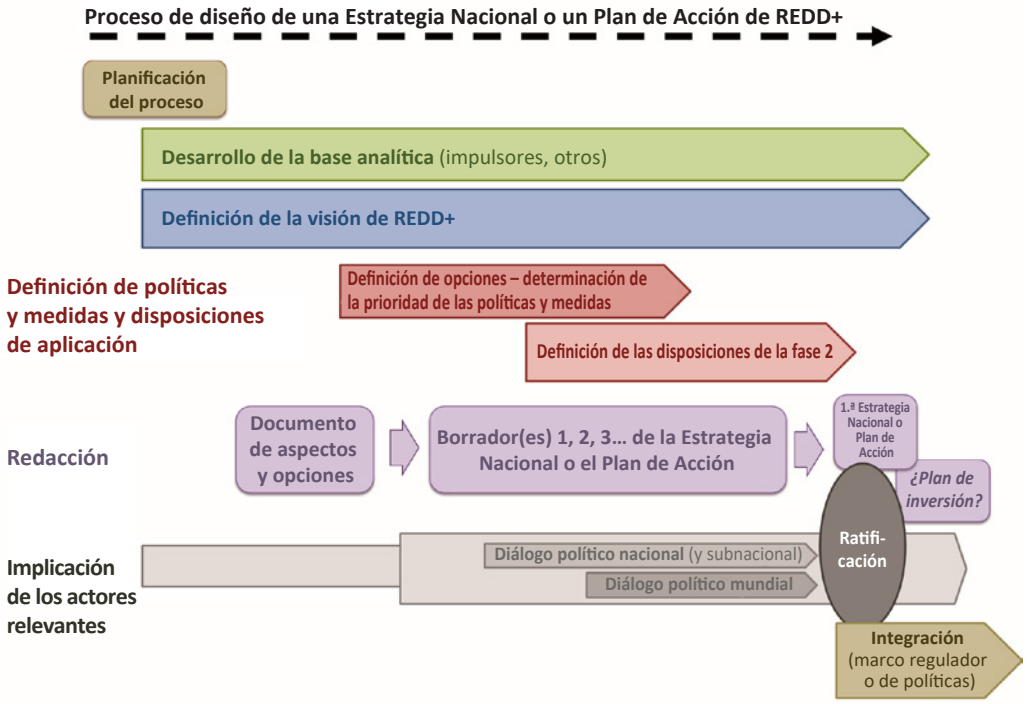
Fuente: Programa ONU-REDD

ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA O PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

Aunque el proceso que se decida seguir dependerá de circunstancias nacionales, puede desglosarse en diversos elementos clave (figura 7). Estos elementos no siguen en modo alguno una secuencia rígida; de hecho, muchos de ellos deberían tener lugar en paralelo, con una interacción y retroalimentación periódicas:

- planificación del proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional;
- desarrollo de la base analítica;
- establecimiento de la visión de país sobre REDD+;
- análisis de las opciones y diseño de las políticas y medidas;
- definición de mecanismos de implementación (financieros, jurídicos e institucionales);
- redacción de las estrategias o planes de acción nacionales;
- adhesión política y de los actores relevantes;
- integración de la estrategia o plan de acción nacional en el marco de políticas o reglamentario.

Figura 7 Elementos clave en el desarrollo de una estrategia o plan de acción nacional



Fuente: Programa ONU-REDD

Planificación | Base analítica | Visión para REDD+ | PYM | Mecanismos de la fase 2 | Redacción | Ratificación | Integración

Planificación del proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional

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

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

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

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

- un plan de trabajo para la recopilación y el análisis de datos que contribuya a las diversas fases del proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional;
- una estrategia y un plan de trabajo referentes al involucramiento de los actores relevantes, que deberán incluir específicamente los aspectos relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; y
- un plan de desarrollo de capacidades.

Los países también deberían iniciar una reflexión temprana sobre el estatus jurídico propuesto para la estrategia o plan de acción nacional y su "anclaje" (por ejemplo, dentro de una estrategia más amplia de lucha contra el cambio climático y fomento de la economía verde, o de un plan global de desarrollo), así como los pasos que se deben seguir para su consecución. Puede resultar útil tener en cuenta los ciclos de planificación de los principales documentos estratégicos nacionales y subnacionales (véase la sección anterior *"Formulación de argumentos en favor de REDD+"*). También puede resultar útil aclarar si la estrategia o el plan de acción nacional se perfeccionará y pondrá en práctica mediante un plan de inversión REDD+ específico, o si se hará directamente mediante programas y proyectos, ya sea a nivel nacional o subnacional (véase la sección *"El 'proceso' general de la planificación nacional de REDD+"*).

Planificación | Base analítica | Visión para REDD+ | PYM | Mecanismos de la fase 2 | Redacción | Ratificación | Integración

Desarrollo de la base analítica

A menudo, este es un proceso iterativo que tiene lugar a lo largo de la elaboración y revisión de la estrategia o plan de acción nacional, durante el que se realizan estudios (y se profundiza en ellos), además de fomentar la capacidad técnica. Será necesario disponer de datos basados en pruebas, cuya compilación se efectuará a partir de las contribuciones de los distintos sectores y actores relevantes, con objeto de posibilitar la toma de decisiones y el diseño de políticas con conocimiento de causa y de garantizar la validez de la estrategia o plan de acción nacional. Los países deberían empezar por la información existente y, al mismo tiempo, ir mejorando la base de conocimiento a lo largo del proceso, en lugar de esperar a contar con los mejores datos posibles. Dependiendo del contexto nacional y de las decisiones adoptadas, los análisis y herramientas pertinentes pueden variar de forma significativa. Un plan de trabajo analítico ayuda a garantizar que la información esté disponible cuando se precise, siempre teniendo en cuenta la capacidad financiera y técnica.

El punto de partida del proceso de diseño de la estrategia es un consenso global entre los actores relevantes sobre los principales impulsores de la deforestación y la degradación forestal así como acerca de los obstáculos (que por lo general son conocidos, pero sobre los que no siempre existe un reconocimiento o acuerdo general). En el caso de que este consenso se alcance desde el inicio mediante una revisión bibliográfica de los principales impulsores directos e indirectos a nivel nacional, o bien mediante el diálogo y las consultas, puede resultar útil para los países considerar su análisis de los impulsores dentro de un marco analítico más amplio, capaz de proporcionar una base firme para garantizar la solidez de los procesos de diseño de sus estrategias o planes de acción nacionales (véase la figura 8). También es útil asegurar el establecimiento de vínculos entre los análisis de:

- el uso de la tierra y los cambios que experimenta dicho uso, las reservas forestales de carbono y la dinámica de la cubierta forestal (deforestación, degradación, forestación/reforestación y regeneración); y
- los IDDF pasados, actuales y los IDDF probables futuros, además de los obstáculos para las actividades que aportan el "+", que expliquen dichas dinámicas.

Esto proporcionará información crucial sobre el potencial de las distintas actividades previstas en el marco de REDD+, las prioridades geográficas, las tendencias, los posibles puntos de partida para las políticas y medidas de REDD+, etc. Es probable que, tras la evaluación general a nivel nacional, el análisis de los impulsores y los obstáculos requiera varios análisis complementarios que se centren i) en impulsores directos o indirectos específicos (por ejemplo, el marco jurídico, político o fiscal; la organización de las cadenas de suministro agrícola; las prácticas tradicionales, etc.), y ii) posiblemente en ámbitos subnacionales específicos. Puede encontrarse más información sobre el análisis de los impulsores en el módulo ***Impulsores de la deforestación y la degradación forestal***.

Figura 8 Una base analítica sólida para la estrategia o el plan de acción nacional

2. ¿Por qué estas dinámicas forestales?
¿Qué impulsa las dinámicas de los impulsores de la deforestación, en dónde, por qué, por quién y cuánto?
¿Qué impide desbloquear el potencial del "+"?

1. Dinámica forestal pasada y actual
¿Cuánto bosque/carbono y en dónde?
¿Cuántas emisiones y eliminaciones, en dónde y con qué tendencias?

Fuente: Programa ONU-REDD

Entre los análisis que pueden resultar necesarios se encuentra:

- un análisis prospectivo (esto es, un modelo) de los posibles escenarios de desarrollo para apoyar el diálogo y la toma de decisiones;
- la planificación espacial (por ejemplo, los modelos de optimización del uso de la tierra para orientar la inversión y alcanzar los objetivos de desarrollo al tiempo que se minimizan las consecuencias negativas para los bosques y los medios de vida locales; la recopilación y la generación de información espacial que pueda ayudar a identificar las áreas adecuadas para la implementación de diversas políticas y medidas de REDD+);
- estudios detallados de las políticas y medidas sectoriales;
- estudios de los costos, beneficios y riesgos de las posibles actividades de REDD+;
- un estudio de los flujos financieros públicos o privados en el sector del uso de la tierra; de las opciones de financiamiento para REDD+; de los incentivos necesarios; y
- una evaluación de las capacidades institucionales y de las necesidades de fomento de la capacidad.

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

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

PARA LA REFLEXIÓN

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

Establecimiento de una visión de REDD+ y consideraciones estratégicas relacionadas (alcance, dimensión, impulsores prioritarios/ obstáculos, financiamiento)

A partir de la información, las visiones, estrategias y planes a largo plazo existentes, incluidos los ODS y las (I)NDC (véase la sección anterior *"Identificación y alineación con los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo"*), así como de los resultados del trabajo analítico, los países pueden estudiar la posibilidad de definir su visión a largo plazo en lo que respecta a REDD+ y el proceso estratégico que seguirán para hacer realidad dicha visión, incluso en sus fases iniciales (es decir, durante los primeros años de implementación). Para ello, pueden reflexionar sobre los objetivos concretos que REDD+ puede ayudar a lograr, tanto en términos de las cinco actividades de REDD+ como de los objetivos y prioridades generales del país. Diversos países, como Chile, la República Democrática del Congo, el Ecuador y México, por ejemplo, han decidido combinar con firmeza los objetivos de desarrollo y la iniciativa REDD+ en una declaración de principios, y acompañar este documento de compromisos relacionados con los bosques junto con otros que tienen que ver con los principales sectores pertinentes para REDD+ (es decir, la agricultura, la energía, tenencia, etc.). De este modo, la visión nacional de REDD+ puede entenderse como una combinación de:

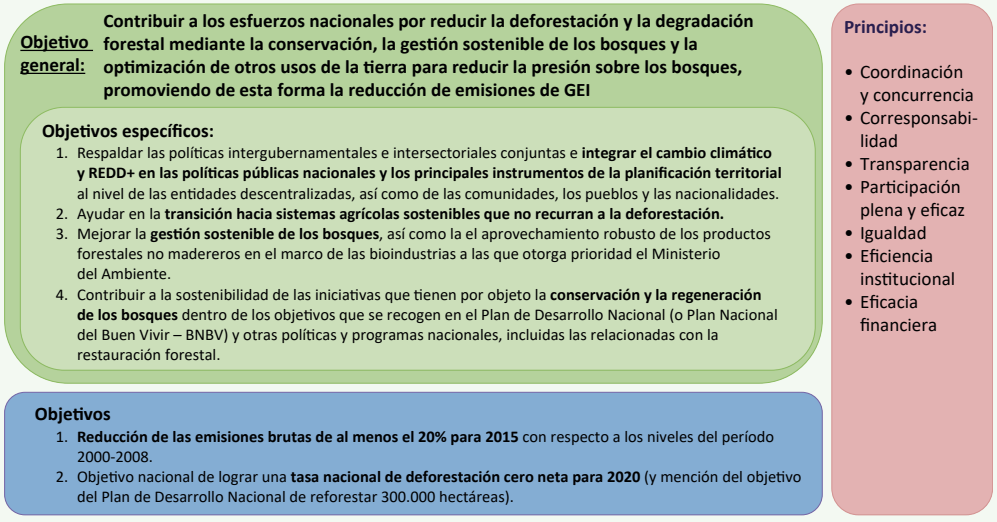
- **Los principales objetivos a largo plazo respecto a los bosques del país** (más allá de REDD+) **y las metas y compromisos asociados a estos,** de carácter sectorial y transversal, relacionados con los bosques o el carbono o que resulten pertinentes para estos dos aspectos. Esto reviste una especial importancia para establecer la dirección y el nivel de ambición dentro del país, así como para atraer apoyo internacional. Algunos países también han definido un enfoque general para REDD+ y unos principios globales (la República Democrática del Congo o el Ecuador, por ejemplo).
- **Las principales decisiones estratégicas** que orientan la implementación de REDD+ en el país con el objetivo de lograr las visiones a largo plazo y los objetivos y compromisos asociados. Entre estas decisiones se incluye el alcance y la escala de REDD+, las prioridades geográficas, los impulsores prioritarios que se deben abordar, el enfoque de la financiación y la implementación, etc.

Es probable que la visión sobre REDD+ vaya tomando forma progresivamente a lo largo del proceso de preparación (y con posterioridad a este), dependiendo, por ejemplo, de las oportunidades y limitaciones detectadas, del estudio de viabilidad elaborado para REDD+, de la capacidad para garantizar un apoyo político de alto nivel y para involucrar activamente a los diversos actores relevantes (incluidos los sectores pertinentes de uso de la tierra y el sector privado).

Recuadro 4 Ejemplos de visiones, objetivos y metas nacionales de REDD+

La figura 9 que se presenta a continuación muestra los principios, objetivos y metas específicos para la implementación de REDD+ que está llevando a cabo el Ecuador. Estos objetivos van más allá de la reducción de emisiones y pretenden fomentar una transformación completa de los sistemas de producción.

Figura 9 Objetivos y metas del plan de acción REDD+ del Ecuador



Fuente: Programa ONU-REDD

En su visión, México considera el vínculo con el objetivo superior del desarrollo agrícola sostenible un enfoque estratégico fundamental para la consecución de REDD+ (véase la figura 4.10). Para lograrlo, México subraya en su objetivo y en sus metas asociadas la importancia de coordinar y armonizar las políticas. Considera que para abordar la presión que está conduciendo a la deforestación y a la degradación forestal es preciso contar con un enfoque integrado, transversal y espacial.

Figura 10 Enfoque, objetivo y metas de la estrategia nacional de México para REDD+

Enfoque: Lograr el **desarrollo rural sustentable** a modo de mejora global del bienestar social de la población y las actividades económicas fuera de las zonas urbanas, lo que garantiza la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos

Objetivo general: Reducir las emisiones de GEI de la deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales, y conservar y aumentar las reservas de carbono forestal en el marco del desarrollo rural sostenible de México, al alinear las políticas públicas, contribuir a la conservación de la biodiversidad forestal y garantizar la aplicación eficaz y cumplimiento de las salvaguardas y los principios que establece esta estrategia y el actual marco jurídico

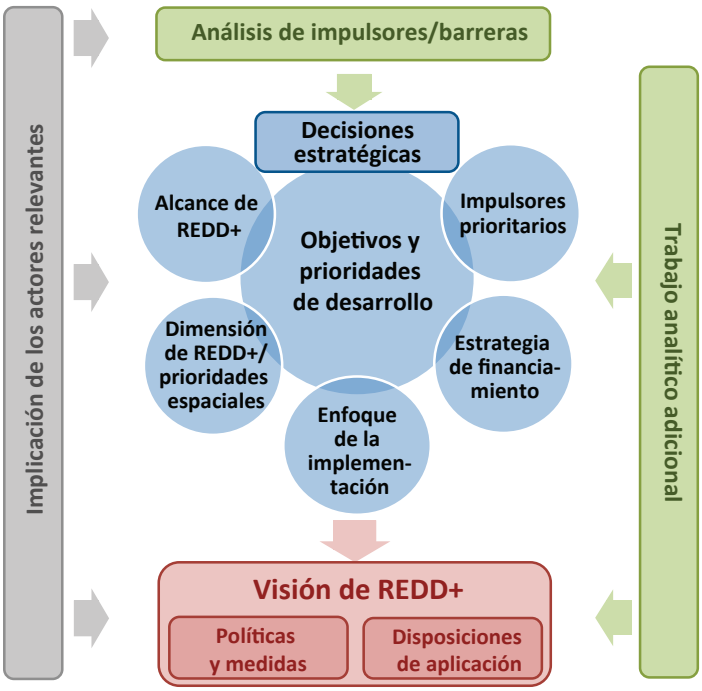
Objetivos para 2020:

- **Pérdida de carbono de los ecosistemas naturales del 0%**, teniendo en cuenta el desarrollo sostenible y la gestión forestal comunitaria
- La **tasa nacional de degradación forestal se ha reducido de forma considerable** con respecto al nivel de referencia
- Aumentar la superficie forestal **gestionada de forma sostenible**, la regeneración natural y asistida, la conservación de los bosques y el aumento resultante de las reservas de carbón
- **Conservación de la biodiversidad** para mantener o mejorar los servicios ambientales
- Desarrollo continuo del **capital social que promueve el crecimiento económico de las comunidades rurales**

Fuente: Programa ONU-REDD, adaptado de la Estrategia Nacional de México para REDD+

Consideraciones estratégicas

Figura 11 Consideraciones estratégicas que conforman la visión nacional de REDD+



Fuente: Programa ONU-REDD

La figura 11 muestra las consideraciones estratégicas que configuran la visión de REDD+ de un país. El "alcance" de las actividades previstas en el marco de REDD+ (figura 13) está relacionado fundamentalmente con cuál de las cinco actividades decida implementar un país. La "dimensión" de REDD+ (figura 14) se refiere i) en esencia al área geográfica en la que el país asumirá la responsabilidad de implementar REDD+ de cara a la obtención de pagos basados en resultados (es decir, la superficie cubierta por un nivel de emisiones de referencia, con su correspondiente monitoreo y reporte), pero también ii) las zonas prioritarias en las que se concentrará la inversión de REDD+. La expresión "impulsores prioritarios" hace referencia a los impulsores directos e indirectos que un país decida abordar de forma preferente, y que pueden constituir un subconjunto del total de impulsores identificados. El "enfoque en lo que se refiere a la implementación de REDD" incluye i) si REDD+ se implementará sobre todo mediante el establecimiento de una política adaptada y de un marco regulador o mediante inversiones específicas; ii) las funciones complementarias de los diversos niveles de gobierno (nacional, subnacional, local); y iii) los tipos de actores implicados en la implementación real (por ejemplo, los órganos gubernamentales, el sector privado, las ONG).

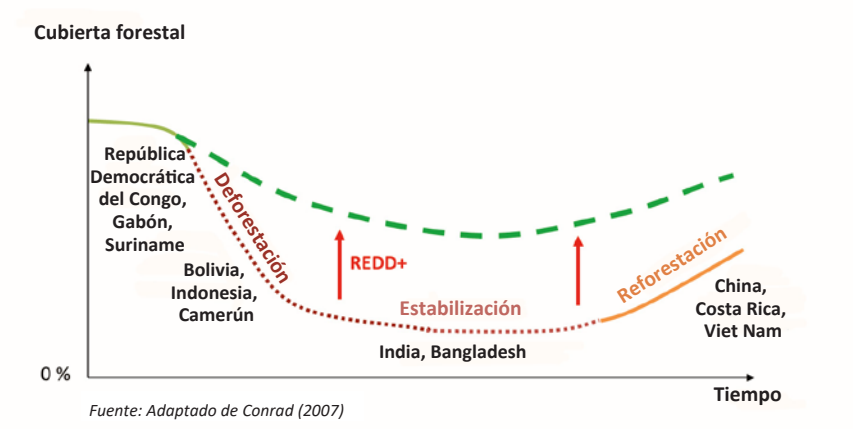
Alcance de REDD+

El "alcance" de las actividades previstas en el marco de REDD+ (figura 13) está relacionado fundamentalmente con cuál (o qué combinación) de las cinco actividades decida implementar un país. También puede referirse a los cinco depósitos de carbono de un país (biomasa aérea, biomasa subterránea, madera muerta, basura y suelo). El alcance de un nivel de emisiones de referencia

Recuadro 5 La teoría de la transición forestal

La teoría de la transición forestal sugiere la existencia de un patrón de cambio en la cubierta forestal de un país o región a lo largo del tiempo (figura 12). Inicialmente, un país cuenta con una parte elevada y relativamente estable de territorio cubierto por bosques. Con la intensificación de los procesos de desarrollo, comienza la deforestación y seguidamente se acelera debido al consumo de recursos forestales destinado a satisfacer las necesidades nacionales y a financiar el desarrollo nacional, así como por la conversión de tierra forestal para otros usos (agrícolas, por ejemplo). Esta reducción de la cubierta forestal puede estabilizarse cuando i) se han empleado los bosques y las tierras forestales más accesibles o ii) la conversión con fines agrícolas, en particular, ofrece una rentabilidad menor que otras actividades (diversificación de la economía) o iii) la escasez de madera crea un incentivo o una necesidad para adoptar medidas de reforestación. Además, el éxodo rural abre la posibilidad de regenerar los bosques (forestación/reforestación, agrosilvicultura, regeneración, restauración), si bien con un menor contenido global de carbono y con unos servicios ecosistémicos y una biodiversidad más pobres. Todo ello tiene consecuencias negativas sobre los medios de vida y la viabilidad económica.

Figura 12 REDD+ y la curva de transición forestal



Fuente: Adaptado de Conrad (2007)

Esta teoría empírica describe un patrón amplio, en el que pueden influir numerosos factores internos y externos (como la presión demográfica, la conexión con la economía mundial, la capacidad para hacer cumplir las leyes, las fuerzas económicas globales y las políticas gubernamentales). REDD+ persigue modificar las causas estructurales de la curva de transición forestal a través de las medidas siguientes: i) alentando a los países en desarrollo a influir en los factores internos que impulsan la transición a través de políticas y medidas adecuadas, y, al mismo tiempo, ii) influyendo en los factores externos que quedan fuera del alcance directo de los países que implementan REDD+, relacionados, por ejemplo, con las fuerzas del mercado (por ejemplo, la asunción de compromisos de deforestación neta nula por parte de los grandes productores de productos básicos o las condiciones de acceso al mercado en los países consumidores). Dependiendo de la fase de la curva de transición forestal en la que se encuentren y de su visión en lo que concierne a REDD+, es probable que los países utilicen paquetes diversos de políticas y medidas así como combinaciones de incentivos y medidas ejecutivas, con el fin de alcanzar un punto de inflexión en la curva mientras persiguen sus objetivos de desarrollo.

presentado puede constituir un subconjunto de las actividades y depósitos expuestos en la estrategia o el plan de acción nacional, con la intención de ampliar el alcance de dichas actividades y depósitos a lo largo del tiempo aplicando un enfoque por etapas.

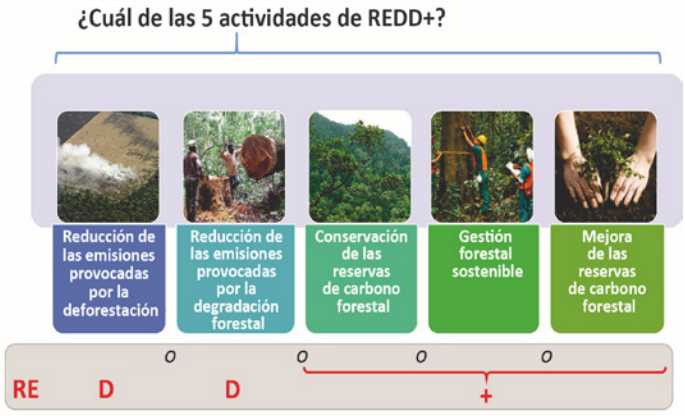
El amplio alcance de las cinco actividades previstas en el marco de REDD+ hace posible la participación de numerosos países con circunstancias nacionales muy diversas y que se encuentran en distintas fases de la curva de transición forestal (véase el recuadro 5). La elección de un país respecto al alcance de las actividades de REDD+ puede depender, entre otras cuestiones, de:

- la importancia de las diversas actividades de REDD+ en lo que respecta a las emisiones de GEI o a su eliminación;
- su relación con los diversos impulsores y la capacidad de implementar las actividades mediante políticas y medidas eficientes y eficaces en función de los costos;
- las consideraciones técnicas sobre los sistemas nacionales de vigilancia forestal y sobre los niveles de emisiones de referencia; y
- las prioridades políticas.

Si bien deberían incluirse todas las actividades REDD+ "significativas", a los países puede resultarles útil centrarse primero en una o más actividades REDD+ más sencillas (como la reducción de la deforestación o la disminución de la deforestación y el aumento de las reservas forestales de carbono), al tiempo que se fomenta la capacidad para incluir todas las actividades importantes de REDD+.

Los países pueden decidir abordar en sus estrategias o planes de acción nacionales, a través de políticas y medidas dedicadas, actividades de REDD+ no contempladas en el alcance inicial de su nivel de emisiones de referencia. Este aspecto puede estar relacionado con el hecho de hacer hincapié en los beneficios no procedentes del carbono, en las prioridades políticas, para garantizar que se reciba apoyo de actores relevantes importantes o para abordar el riesgo de desplazamiento de las emisiones a otra actividad (como de la deforestación a la degradación forestal, por ejemplo). No obstante, todos los actores relevantes deberían ser conscientes de que esto no dará lugar a pagos basados en resultados al amparo de la CMNUCC, y los países pueden estudiar la posibilidad de establecer una distinción clara al respecto en sus estrategias o planes de acción nacionales para garantizar que los recursos financieros se asignen de la manera más estratégica y eficiente. Sin embargo, es fundamental garantizar que todas las actividades REDD+ incluidas en los niveles de emisiones de referencia se incluyan en las estrategias nacionales o en los planes de acción y que las políticas y medidas también las abarquen. Es posible que, de lo contrario, el rendimiento de los países sea bajo al presentar sus resultados a la comunidad internacional.

Figura 13 El alcance de REDD+



Fuente: Programa ONU-REDD

Dimensión de REDD+

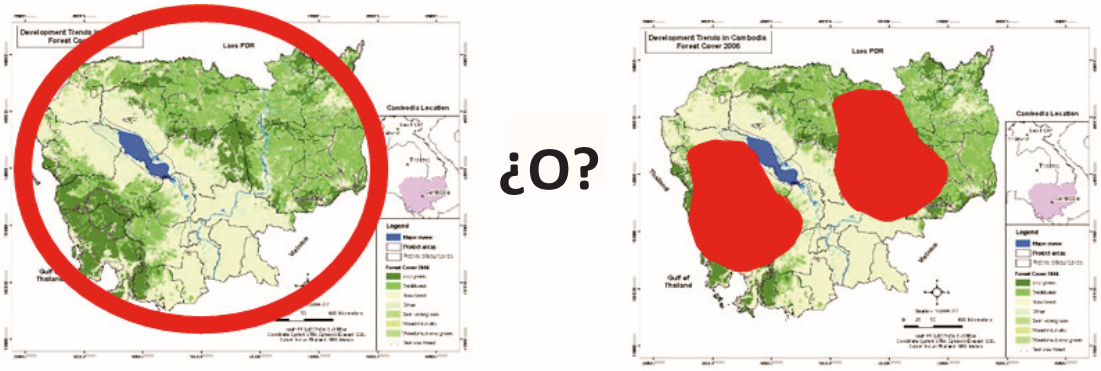
La CMNUCC otorga a los países flexibilidad para comenzar a desarrollar sus respectivos niveles de referencia de emisiones y para el monitoreo y reporte a escala subnacional como medida de carácter provisional (decisión 1 CP/16, párrafo 71, letras b) y c)). En ese sentido, la dimensión de REDD+ se refiere fundamentalmente al área geográfica en la que el país implementará REDD+ para recibir pagos basados en resultados. Sin embargo, un país puede decantarse por la dimensión subnacional para sus niveles de referencia de emisiones, o por actuar a escala nacional centrando parte de sus iniciativas pertinentes en el marco de REDD+ (o todas ellas) en determinada(s) área(s) subnacional(es) clave que albergue(n) el mayor potencial de REDD+ (véase la figura 14). No obstante, 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)).
La decisión de un país de optar por un nivel de referencia de emisiones como medida provisional puede estar relacionada, entre otros factores, con los siguientes:

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

PARA LA REFLEXIÓN

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

Figura 14 Dimensión de REDD+



Fuente: Programa ONU-REDD

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

Incluso cuando se define el nivel de referencia de emisiones a escala nacional y el monitoreo y reporte se lleva a cabo en este nivel, es probable que las inversiones relacionadas con REDD se centren, al menos en parte, en una o varias áreas clave. Además de las razones en favor de un nivel de referencia de emisiones a nivel subnacional indicadas anteriormente, el hecho de centrar la implementación de REDD+ en determinadas zonas podría guardar relación con la presencia de zonas gravemente deforestadas o de fuerte degradación forestal, o de áreas en las que exista un mayor potencial para la realización de las actividades que aportan el "+" (esto es, zonas de elevado potencial de REDD+, en otras palabras, zonas con un gran potencial para generar reducción de emisiones o absorción de emisiones –resultados REDD+– para acceder a los pagos basados en resultados). También puede deberse a la presencia de autoridades subnacionales particularmente activas, a la existencia de asociados en la implementación o a las preferencias de los socios financieros.

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

Existen varias herramientas que pueden ayudar a evaluar las distintas opciones para seleccionar la(s) más adecuada(s) (véase el módulo ***Políticas y medidas para la implementación de REDD+***). Los países que opten de forma provisional por la implementación subnacional pueden considerar la posibilidad de tratar de alcanzar un equilibrio entre las áreas que permitan obtener resultados con cierta facilidad y las cuestiones y zonas geográficas que presenten mayores problemas. Esto influirá en la credibilidad de la estrategia o el plan de acción nacional y en su utilidad para lograr la implicación de la comunidad internacional y obtener el apoyo a las inversiones previstas en REDD+ (frente a pagos basados en resultados).

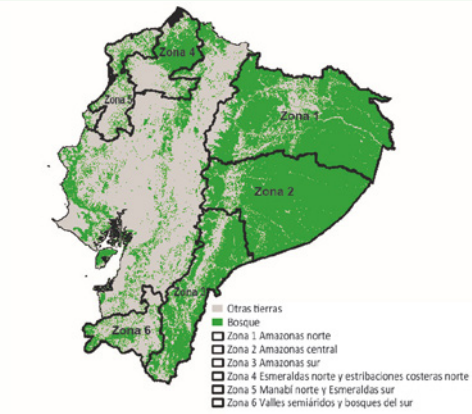
Aunque opten por un nivel de referencia de emisiones subnacional o nacional al tiempo que centran sus esfuerzos en algunas zonas estratégicas subnacionales, los países pueden estudiar la posibilidad de exponer en sus estrategias nacionales o planes de acción:

- la lógica subyacente a la decisión sobre el enfoque y la ubicación de cara a la implementación subnacional;
- las consecuencias en lo que respecta a los mecanismos de implementación de REDD+ (la arquitectura de dicha iniciativa);
- el modo en que se espera que dicha lógica contribuya a dar respuesta al contexto global de REDD+ a nivel nacional; y

Recuadro 6 Prioridades geográficas para REDD+ en el Ecuador

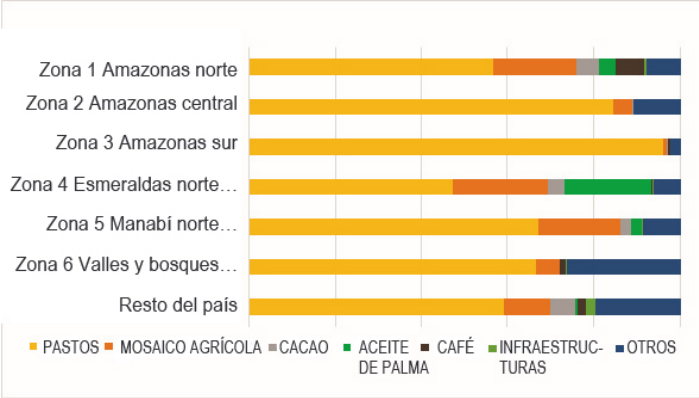
Como parte de su proceso de preparación, el Ecuador ha identificado 13 áreas homogéneas de procesos de deforestación al agrupar las unidades administrativas (cantones) que cuentan con unas dinámicas poblacionales, agrícolas y medioambientales similares. De estas, se priorizaron seis zonas en el marco de REDD+ (véase la figura 15) debido a: i) su potencial forestal; ii) sus dinámicas de deforestación (de mediana a gran escala) y sus tendencias de regeneración; iii) la presencia de territorios indígenas; iv) la biodiversidad. Las seis abarcan 102.283 km² de bosques, de los que el 87% están ubicados en la Amazonia.

Figura 15 Áreas homogéneas de deforestación priorizadas para REDD+



Fuente: Plan de acción del Ecuador de REDD+

Figura 16 Usos de la tierra que provocan deforestación en las seis áreas priorizadas para REDD+ y el resto del mundo (2008-2014)



Fuente: Plan de acción del Ecuador de REDD+

Los usos de la tierra de las zonas deforestadas en estas seis zonas son diferentes y responden a diversas dinámicas de la deforestación (véase la figura 16).

La combinación de la áreas homogéneas de deforestación con las zonas de planificación de la Secretaría de Planificación y Desarrollo, así como con los territorios indígenas, posibilitará la definición de prioridades de unas intervenciones más eficaces y una mejor asignación de los recursos en función de las realidades locales.

- la propuesta de visión de cara a una futura ampliación sin incidencias hasta llegar a la implementación a escala nacional.

Impulsores prioritarios

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

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

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

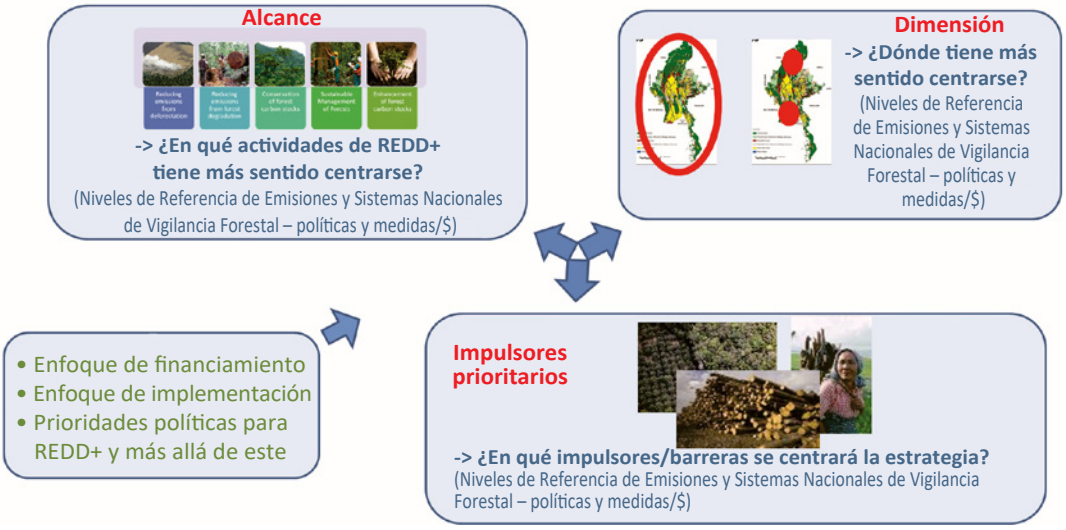
En resumen, puede que el (o los) impulsor(es) más importante(s) desde el punto de vista del potencial para reducir las emisiones o mejorar la eliminación de carbono no sea(n) aquel(los) cuyo abordaje se considere prioritario. Dicho(s) impulsor(es) podrán abordarse con mayor eficacia en una fase posterior,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

Análisis del alcance, la dimensión y los impulsores prioritarios en perspectiva

Las decisiones referentes al alcance, la dimensión o los impulsores prioritarios tienen consecuencias mutuamente importantes, y deberían examinarse de forma conjunta (figura 17). También pueden tener

repercusiones muy destacadas para el diseño y la implementación de los diversos elementos de la arquitectura de REDD+ a escala nacional (especialmente la estrategia nacional o plan de acción y la elección de políticas y medidas, los niveles de referencia de emisiones, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y las salvaguardas/SIS), y a la inversa.

Figura 17 Fuertes interrelaciones entre las consideraciones relativas al alcance, la dimensión y los impulsores prioritarios



Fuente: Programa ONU-REDD

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

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

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

Pese a que la decisión sobre los aspectos estratégicos, como el alcance, la dimensión y los impulsores prioritarios, puede adoptarse en diferentes fases del proceso de preparación, el examen temprano de estos aspectos puede ayudar a centrar el trabajo analítico, las reflexiones y las consultas en los aspectos clave. El conjunto óptimo desde el que iniciar la implementación dependerá por entero de las circunstancias específicas del país y de las decisiones referentes a la visión a

PARA LA REFLEXIÓN

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

largo plazo en lo que respecta a REDD+ y al itinerario estratégico elegido para lograrla.

Enfoque del financiamiento

Antes de que un país pueda recibir pagos basados en resultados, debe demostrar resultados en términos de reducción de las emisiones o incremento de las absorciones en sus niveles de referencia de emisiones. Será necesario un "financiamiento de las inversiones" para i) implementar las políticas y medidas previstas para generar los resultados esperados, además de ii) desarrollar capacidades para el desarrollo y la implementación del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y del SIS (esto es, los costos de transacción).

Es probable que el enfoque del financiamiento influya en la visión del país de REDD+, así como el diseño de la estrategia o plan de acción nacional y de los procesos de movilización de recursos. Como se ha mencionado anteriormente, es probable que se precise de un financiamiento público internacional para que muchos países puedan i) complementar y catalizar sus propios esfuerzos al implementar las políticas y medidas de REDD+ y ii) reforzar el perfil de la agenda de REDD+ en el país.

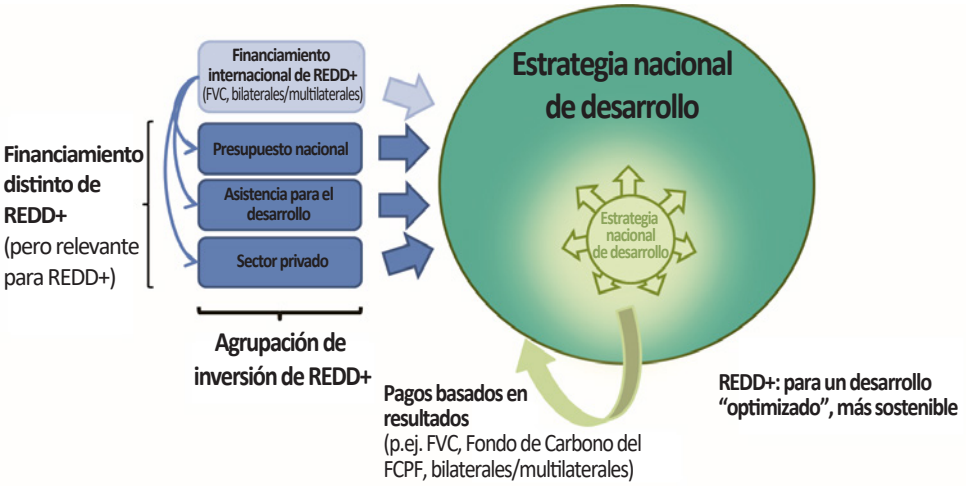
El financiamiento internacional puede provenir de:

- acuerdos bilaterales (que pueden referirse tanto a inversiones como a pagos basados en resultados);
- iniciativas multilaterales (que también pueden referirse tanto a inversiones como a pagos basados en resultados), como la Central Africa Forest Initiative (CAFI) o el Programa de inversión forestal (FIP) (inversión) y el Fondo de Carbono del Banco Mundial (pagos basados en resultados);
- el Fondo Verde para el Clima (inversión y pagos basados en resultados, aunque las modalidades para estos últimos todavía están por aclararse);
- el sector privado.

Se prevé que el Fondo Verde para el Clima será uno de los principales instrumentos de financiamiento de la CMNUCC, incluida la iniciativa REDD+. A pesar de que todavía sea necesario determinar las modalidades de acceso a los pagos basados en resultados del Fondo Verde para el Clima, los países ya pueden presentar propuestas para apoyar sus esfuerzos nacionales dirigidos a implementar sus estrategias o planes de acción nacionales. El Fondo Verde para el Clima insiste mucho en los "cambios de paradigma" (esto es, el apoyo de intervenciones que supongan un "punto de inflexión" junto a los estudios de viabilidad, incluida una viabilidad financiera exhaustiva), la pertinencia de las políticas y medidas y los instrumentos de implementación que se hayan propuesto, el respeto de las salvaguardas y un liderazgo gubernamental claro. En aras de obtener un proceso más eficaz y rentable, es fundamental que los países incorporen los requisitos de las fuentes de financiamiento específicas en sus procesos de preparación de REDD+ y en los de sus estrategias y planes de acción nacionales (los estudios de viabilidad necesarios para las propuestas al Fondo Verde para el Clima).

A pesar de que las decisiones que se adoptan en las Conferencias de las Partes hacen hincapié en el carácter internacional de los pagos basados en resultados, esto no significa que el financiamiento de las inversiones vaya a provenir necesariamente (o únicamente) de fuentes internacionales. Actualmente, los países se encuentran compitiendo por financiamiento internacional público de REDD+, que es limitado, para apoyar sus esfuerzos nacionales; e incluso con un considerable financiamiento internacional público de REDD+, los países tendrán que diversificar y orientar los recursos hacia la consecución de los objetivos de REDD+ de diversas fuentes, ya sean específicas de REDD+, nacionales o internacionales, públicas o privadas (véase la figura 18).

Figura 18 Necesidad de poner en común y armonizar las fuentes de financiación de REDD+ y ajenas a dicha iniciativa para la implementación de las estrategias nacionales o planes de acción



Fuente: Programa ONU-REDD

Esto pone de relieve, una vez más, la importancia de incorporar REDD+ a las prioridades de desarrollo nacional del país y a los sectores que conducen al cambio en la cubierta forestal (esto es, las numerosas razones para implementar REDD+ más allá de la reducción de las emisiones). Esto también demostrará y reforzará la apropiación nacional y la sostenibilidad a largo plazo de la implementación de REDD+, puesto que ambos son elementos importantes para obtener apoyo internacional para la implementación de REDD+. Puede que muchas, si no la mayoría, de las políticas y medidas hacia la consecución de los objetivos de REDD+ no sean nuevas, dado que hay muchos países que vienen implementando desde hace décadas políticas y medidas para hacer frente a la deforestación o para fomentar la conservación y la gestión sostenible de los bosques; los países deberían, al menos, comenzar por destacar los esfuerzos financieros existentes que sean pertinentes.

Hasta la fecha, los países han demostrado aplicar enfoques muy distintos a la planificación financiera para REDD+. La estrategia nacional de Chile, por ejemplo, ya incluye un presupuesto general que presenta el financiamiento actual para sus diversas políticas y medidas; además, también destaca las lagunas que todavía existen. Por otra parte, las estrategias o planes de acción nacionales de la República Democrática del Congo, de México o del Perú no incluyen ningún tipo de presupuesto. En el caso de la República Democrática del Congo, se elaboró posteriormente un presupuesto para su plan de inversión nacional.

Es probable que el tipo de fuentes de financiamiento y sobre todo el grado de dependencia de los recursos externos influyan en el tipo de información que se precise en la estrategia (o en cualquier plan de inversión posterior), el nivel de detalle y el tipo de análisis técnico que se precisen para apoyar la estrategia, etc. Por tanto, esta es una cuestión respecto a la que se deberá reflexionar con detenimiento en una fase temprana.

Puede consultarse un análisis más profundo sobre el financiamiento de las actividades de REDD+ en el módulo ***Financiamiento de REDD+***.

Enfoques con respecto a la implementación de REDD+

Los distintos países pueden tener enfoques diversos en lo que respecta a la implementación de REDD+, dependiendo de su situación y sus prioridades. Algunos países pueden tomar la decisión de adoptar enfoques más bien laxos, utilizando el marco jurídico, normativo y fiscal para promover las conductas adecuadas y desalentar las inadecuadas; otros, en cambio, pueden centrarse en enfoques más prácticos y desarrollar intervenciones concretas sobre el terreno; otros, por último, pueden utilizar una combinación de las dos modalidades anteriores. Algunos países pueden decidir implementar REDD+ principalmente a través de organismos gubernamentales, mientras que otros pueden recurrir en mayor medida a proveedores de servicios nacionales e internacionales, ya sea de la sociedad civil o del sector privado. También es posible que los países confieran diversas funciones a diferentes niveles del gobierno (este aspecto también depende de la estructura de gobernanza, esto es, del nivel de descentralización).

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

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

Los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

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

Análisis de las opciones y priorización de las políticas y medidas

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

La identificación de las políticas y medidas necesarias para lograr resultados en materia de REDD+ se determina a partir de la base técnica, incluido el análisis de los impulsores y obstáculos, así como la visión nacional en cuanto a REDD+ y las diversas consideraciones estratégicas asociadas anteriormente expuestas (alcance, escala, impulsores prioritarios, etc.). También se deberán tener en cuenta de manera clara las lecciones aprendidas de las intervenciones pasadas y actuales, además de que habrá que basarse en las políticas y medidas existentes, reforzándolas y complementándolas, o reorientándolas hacia la visión que se haya definido.

Cabe la posibilidad de que los países presenten un conjunto de políticas y medidas bastante amplio pero coherente y pertinente para abordar los diversos impulsores directos e indirectos y los obstáculos a los que se haya dado prioridad. La estrategia o el plan de acción nacional puede usarse como marco de coordinación más amplio para las muchas inversiones que pueden resultar pertinentes para REDD+ (ya sea de una manera positiva o negativa) y para su adecuación a los objetivos de REDD+.

Sin embargo, con unos recursos financieros limitados, es posible que los países prefieran priorizar las políticas y medidas que vayan a lograr un mayor impacto. Esto se puede hacer antes o después durante la planificación real de las inversiones. Si bien el proceso de desarrollo de una teoría del cambio (que se analiza más adelante) debería ayudar a identificar las políticas y medidas más pertinentes, se pueden tener en cuenta varios factores, entre ellos:

- el potencial mitigador de los conjuntos de políticas y medidas (y la importancia de las políticas y medidas individuales para posibilitar que el conjunto general logre un impacto);
- la alineación con las prioridades y planes nacionales (o subnacionales) de desarrollo;
- la viabilidad general:
  - la aceptabilidad o el apoyo político a las acciones; un marco político, jurídico e institucional de apoyo;
  - la viabilidad financiera, ya sea mediante fuentes públicas o privadas, nacionales e internacionales;
  - la capacidad técnica en los niveles nacionales y subnacionales para implementar las políticas y medidas de manera eficaz y eficiente;
- los costos probables y los beneficios (no asociados con el carbono), además de los posibles riesgos (véase el módulo ***Salvaguardas de REDD+ en el marco de la CMNUCC***); y
- las políticas y medidas existentes en las que basarse.

El proceso de selección de las políticas y medidas pertinentes debería llevarse a cabo en consulta con los actores relevantes, desde funcionarios públicos nacionales y locales hasta organizaciones de la sociedad civil, entidades del sector privado y grupos indígenas y comunitarios, entre otros.

La pertinencia e idoneidad de cada política o medida no deberían medirse de forma aislada, sino que estas deberían llevarse a cabo en forma de un paquete coherente de intervenciones REDD+ secuenciadas en el tiempo, complementarias entre sí y que aborden tanto los impulsores directos como subyacentes de un modo eficaz, eficiente y equitativo. Debería analizarse el potencial o las sinergias y efectos catalizadores necesarios entre las políticas y medidas implementadas a escala nacional, subnacional y local (por ejemplo, las reformas normativas o reglamentarias que apoyen la implementación de las acciones en el nivel subnacional). El desarrollo de este paquete podría estar respaldado por la definición de una teoría del cambio que exprese cómo se espera que las distintas políticas y medidas logren –conjuntamente– los resultados deseados (beneficios en términos de emisiones y de otros tipos). El desarrollo de una teoría del cambio general puede asimismo facilitar el posible paso siguiente: desarrollar un plan de inversión o propuestas de proyecto. Puede consultarse un análisis más profundo sobre este tema en el módulo ***Políticas y medidas para la implementación de REDD+***.

Los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

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

Planificación | Base analítica | Visión para REDD+ | PYM | **Mecanismos de la fase 2** | Redacción | Ratificación | Integración

Definición de mecanismos de implementación (financieros, jurídicos e institucionales)

Los países deberían definir el modo en que garantizarán la implementación eficiente y eficaz de REDD+ en la fase 2. Esto implica determinar los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros que se utilizarán para supervisar, coordinar, implementar, monitorear y reportar la implementación de REDD+. Puede que en la fase de implementación sea necesario reconsiderar los mecanismos institucionales implantados para la fase de preparación, con el fin de adecuarlos mejor a los impulsores abordados y a las políticas y medidas seleccionadas. Deberían establecerse mandatos, presupuestos y una base jurídica claros, que estén basados en los mecanismos existentes y se complementen a través de las medidas necesarias.

El recuadro 7 propone varios recursos para apoyar este paso. Los mecanismos institucionales para REDD+ deben estar a cargo de los países. Podrían beneficiarse (cuando resulte apropiado) de las orientaciones proporcionadas por el Programa ONU-REDD.

Los países podrían formularse algunas de las preguntas siguientes:

- ¿Cómo fomentaremos y garantizaremos un diálogo y una coordinación interinstitucional e intersectorial eficaces?
- ¿Cómo se implantarán o perfeccionarán las diversas herramientas de cara a permitir un monitoreo y una evaluación adecuados de la implementación y los resultados de REDD+?
- ¿Cómo podemos conseguir que estos mecanismos estén basados en las estructuras, procesos y marcos jurídicos existentes, y que los complementen?

Planificación | Base analítica | Visión para REDD+ | PYM | Mecanismos de la fase 2 | **Redacción** | Ratificación | Integración

El proceso de redacción de la estrategia o plan de acción nacional

La redacción de la estrategia nacional o plan de acción debería facilitar numerosas interacciones y una amplia retroalimentación, de forma que quede garantizado el involucramiento y el apoyo de todos los actores relevantes. Tras los procesos anteriores (análisis, selección de políticas y medidas, etc.), se puede llevar a cabo una consulta adicional, presentar varios borradores y distribuirlos entre distintos tipos de público, desarrollando de este modo una versión completa de la estrategia o plan de acción nacional. Si bien los primeros borradores –que abarcan parte o toda la estrategia– se pueden distribuir primero entre un público más restringido, los borradores posteriores deben ser más completos e incluir tanto a los actores relevantes nacionales como a los internacionales. La duración de este proceso dependerá de la forma en que se lleve a cabo y del grado de consenso que se desee obtener con respecto a los distintos aspectos reflejados en esos documentos.

Algunos países (Zambia, Uganda, Papua Nueva Guinea y Viet Nam) estimaron oportuno iniciar el proceso de desarrollo de su estrategia o plan de acción nacional –y de redacción de borradores– mediante la elaboración de un documento de "problemas y opciones" que:

- recoge y presenta de una manera coherente toda la información existente que resulta pertinente (por ejemplo, la ubicación y la intensidad de las dinámicas forestales, los impulsores y los obstáculos, las políticas y medidas disponibles, así como las lecciones aprendidas, el progreso en los niveles de referencia de emisiones y en el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, etc.) destacando las lagunas serias;
- analiza la información recogida, teniendo en cuenta las diversas cuestiones que conformarán el enfoque estratégico de REDD+ (el alcance y la dimensión, los impulsores prioritarios, las prioridades geográficas, etc.); y
- presenta diversas opciones que las personas encargadas de tomar las decisiones pueden tener en cuenta respecto a estas cuestiones, junto con sus posibles implicaciones y ventajas y desventajas asociadas, así como recomendaciones.

Recuadro 7 Recursos que pueden apoyar la definición de los mecanismos institucionales

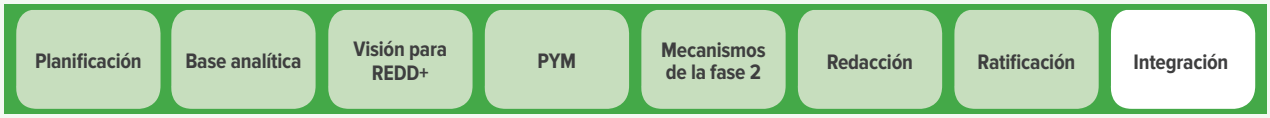
- ONU-REDD/FAO (2013) Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation: Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia
- El Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO

El proceso de elaboración del documento de "problemas y opciones" es una oportunidad para trabajar con muchos sectores y los actores relevantes pertinentes. Sin embargo, el borrador puede ser una oportunidad para intensificar y apoyar este diálogo de múltiples actores relevantes y de iniciar un proceso de consulta a nivel nacional y, posiblemente, en algunos ámbitos subnacionales clave. Será, por supuesto, un vehículo importante para implicar e informar a quienes toman las decisiones.

Un documento de "problemas y opciones" puede ayudar a estructurar el proceso de desarrollo de la estrategia o plan de acción nacional, a garantizar que se cuente con el apoyo del asesoramiento adecuado y a obtener un documento lo suficientemente "estratégico". A pesar de que este documento puede suponer una "protoestrategia", puede que los países quieran evitar considerarlo un proyecto de estrategia. Las razones para ello pueden incluir unos objetivos diversos, la incorporación de cuestiones posiblemente sensibles que puedan resultar más difíciles de tratar en una estrategia o plan de acción nacional y la gestión de las expectativas en una etapa tan temprana. Sin embargo, este documento debería, evidentemente, facilitar y contribuir en gran medida al primer borrador de la estrategia o plan de acción nacional.

Adhesión política y de los actores relevantes

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



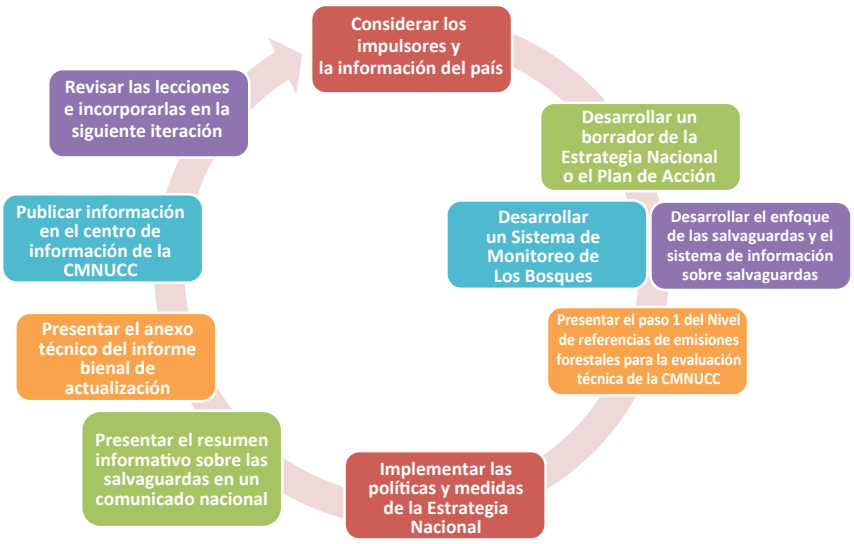
Integración formal de la estrategia o el plan de acción nacional

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

Un proceso iterativo por etapas

Como ocurre con cualquier documento estratégico, las estrategias o planes de acción nacionales deben revisarse periódicamente en función de los cambios que se produzcan en el contexto y de las lecciones aprendidas (figura 19). Los cambios del contexto pueden estar relacionados con la mutación de los impulsores de la deforestación o la aparición de otros nuevos, cambios en el contexto político y económico del país o la mejora de la capacidad técnica de este (por ejemplo, el establecimiento de un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques); todo ello puede permitir ampliar el alcance de REDD+. La fase de implementación (fase 2) tiene la finalidad de experimentar y continuar fomentando la capacidad de cara a la fase 3. Implica poner a prueba diferentes (combinaciones de) políticas y medidas en diversos contextos y a través de distintos mecanismos de implementación. Las lecciones aprendidas deberían documentarse e integrarse a través de un marco de gestión flexible y reflejarse en las siguientes versiones de la estrategia o plan de acción nacional.

Figura 19 Implementación de REDD+: un ciclo continuo de mejoras



Fuente: Programa ONU-REDD

CUESTIONES TRANSVERSALES QUE SURGEN A LO LARGO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA O PLAN DE ACCIÓN NACIONAL Y DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN

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

Claridad institucional, liderazgo y coordinación a escala nacional

Es probable que el proceso de diseño de la estrategia o el plan de acción nacional requiera una concertación de información y esfuerzos de múltiples actores relevantes, sectores, áreas temáticas y geográficas a distintos niveles de gobernanza, lo que puede resultar bastante complicado. Es fundamental contar con el liderazgo firme de un único organismo gubernamental a lo largo de todo el proceso de preparación, con el respaldo de un marco jurídico y de un presupuesto adecuados, que faciliten unos procesos de preparación y de diseño de la estrategia eficaces. Lo anterior también es válido en lo que se refiere a la fase de implementación, en la que es probable que los mecanismos de coordinación multisectorial revistan incluso una importancia mayor.

Procesos en múltiples niveles, sectores y con diversos actores relevantes

Es importante generar entendimiento, consenso, respaldo y colaboración de los diversos sectores productivos e instituciones intersectoriales, puesto que la mayoría de los IDDF tienen su origen fuera del sector forestal. Por consiguiente, el involucramiento y coordinación de los múltiples sectores (forestal, medioambiental, agrícola, de planificación y financiero) son cruciales, tanto en la fase de preparación como en la de implementación. El proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional representa un medio y una oportunidad muy adecuados para presentar REDD+ de forma más concreta a otros sectores. La figura 20 proporciona un ejemplo de la aportación que pueden hacer los distintos ministerios sectoriales al proceso de elaboración de la estrategia o plan de acción nacional. También deben tenerse en cuenta los diversos niveles de gobierno, identificando con claridad las responsabilidades de cada uno.

Es posible que se deban reforzar (o incluso generar) un diálogo y unos mecanismos de coordinación intersectoriales para ayudar a alinear las acciones gubernamentales con el objetivo de lograr los resultados de REDD+. El apoyo político de alto nivel resulta particularmente vital para este fin.

Para generar consenso, apoyo y colaboración también es necesario que el proceso sea participativo, transparente y equitativo, y que involucre a agentes no gubernamentales (incluidas organizaciones de base que representen los intereses de las comunidades, de los pueblos

Figura 20 Ejemplo de involucramiento de los ministerios sectoriales

Fuente: Programa ONU-REDD

indígenas y del sector privado). Debería recurrirse a expertos externos, por ejemplo a centros de investigación, a expertos del mundo académico, etc. Si se consigue que en el proceso participen múltiples sectores y actores relevantes, será más fácil obtener la validación y apropiación definitivas de la estrategia o plan de acción nacional.

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

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

- entre las entidades subnacionales (coherencia horizontal), y
- entre las entidades subnacionales y el nivel nacional (coherencia vertical).

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

Consideraciones de género

Las funciones, derechos y responsabilidades de hombres y mujeres, así como sus pautas específicas de uso y su conocimiento de los bosques, dan lugar a experiencias diferentes. Por tanto, las necesidades, usos y conocimientos diferenciados por género (incluidos los relativos a los bosques) son aportes fundamentales para las intervenciones políticas y programáticas (por ejemplo, qué tipo de uso de la tierra sería adecuado para las actividades de REDD+), algo que, a su vez, facilitará el éxito a largo plazo de REDD+ sobre el terreno. Por consiguiente, la comprensión de las distintas funciones que desempeñan los hombres y las mujeres puede permitir llevar a cabo un análisis más preciso del problema —quién está provocando la deforestación, dónde y de qué manera— y ayudar a identificar posibles soluciones; además, posibilita que las intervenciones previstas en REDD+ sean aplicables y pertinentes a escala nacional y local. Con el fin de garantizar que las estrategias nacionales o planes de acción sean inclusivos y resilientes, se deberían tomar medidas específicas para integrar una perspectiva de género, prestando una atención particular a las funciones, prioridades y contribuciones específicas de las mujeres, los hombres y los jóvenes en todas las fases de la elaboración de las políticas y programas, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación. En consecuencia, las estrategias o planes de acción nacionales y las políticas y medidas deben reconocer el papel de las mujeres como (a menudo) principales usuarias de los bosques y sus valiosos conocimientos y experiencias; garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones asociados; comunicar con claridad los beneficios que pueden ofrecer a las mujeres; e incluir medidas ejecutables que aseguren la obtención y protección de dichos beneficios (ONU-REDD, 2011). El Programa ONU-REDD ha creado dos herramientas, un documento titulado "Methodological Brief on Gender" y otro que lleva por nombre "Guidance Note on Gender Sensitive REDD+", para ayudar a los países socios y a los actores relevantes a integrar una perspectiva de género en la preparación, desarrollo e implementación de las estrategias o planes de acción nacionales.

Garantizar la coordinación y la coherencia en los elementos del diseño de REDD+

Como ya se ha mencionado, la estrategia o plan de acción nacional es solamente uno de los cuatro elementos de diseño que un país debe elaborar para prepararse para recibir pagos basados en los resultados. Las decisiones adoptadas sobre cada uno de los cuatro elementos pueden tener importantes consecuencias para el resto (véase la sección "Análisis del alcance, la dimensión y los impulsores prioritarios en perspectiva". Por lo tanto, al diseñar la estrategia o el plan de acción nacional, es importante tener en cuenta el panorama global y garantizar una comunicación y una coordinación periódicas durante el desarrollo y la implementación de los cuatro elementos de REDD+.

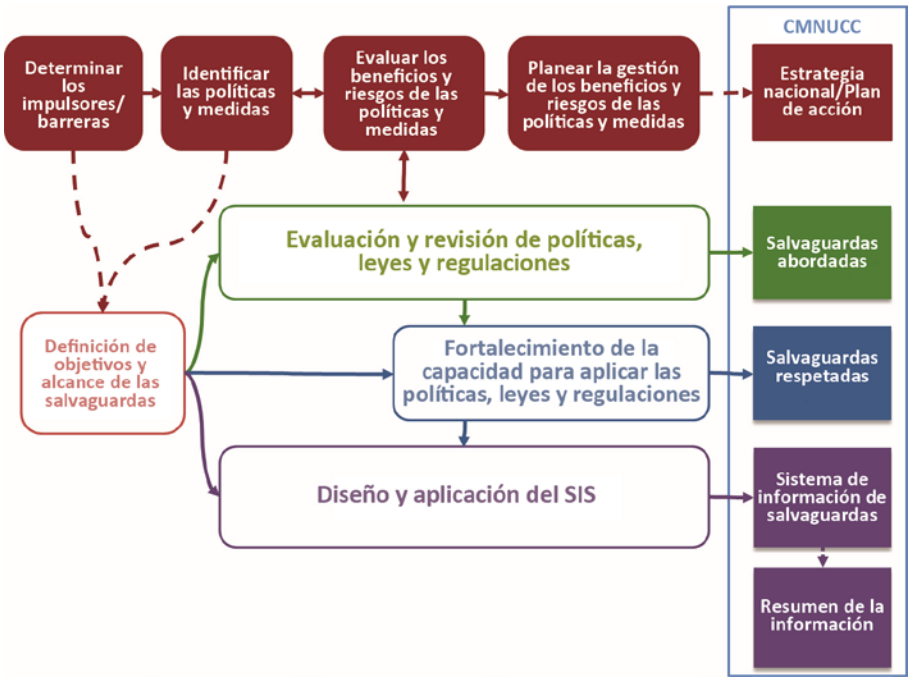
A modo de ejemplo, el análisis de los impulsores u obstáculos y de las políticas y medidas ayudará a definir los objetivos y el alcance de las salvaguardas. Puede resultar ineficiente y abstracto invertir demasiado esfuerzo en las salvaguardas antes de

que el país evalúe las opciones estratégicas con las que cuenta (por ejemplo, puede que el resultado de esta inversión de esfuerzos sea demasiado general o que no se centre en las cuestiones o áreas geográficas adecuadas); además, esto iniciaría un debate que resultaría irrelevante más tarde (por ejemplo, respecto a las posibles amenazas de REDD+ para los medios de vida de los pueblos indígenas, cuando cabe la posibilidad de que la implementación de REDD+ finalmente se centre en áreas o impulsores que no supongan un riesgo para los medios de vida de estos pueblos). La figura 21 ilustra una posible secuenciación y retroalimentación entre la estrategia o plan de acción nacional y los procesos de desarrollo de salvaguardas/SIS.

PARA LA REFLEXIÓN

¿Recuerda cuáles son los cuatro elementos de diseño de REDD+?

Figura 21 Conexión entre el proceso de desarrollo de EN/PA y salvaguardas/SIS



Fuente: Programa ONU-REDD

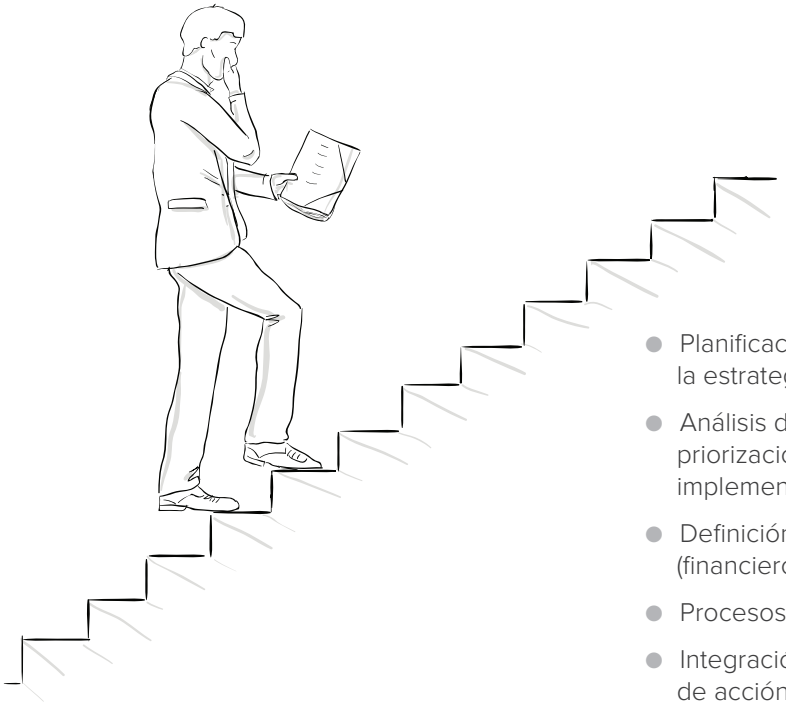
EJERCICIO

En la mayoría de los países, las estrategias o planes de acción nacionales siguen un flujo lógico, articulado en torno a una estructura del tipo "qué, cómo y por qué". Algunos de los siguientes elementos que puede contener una estrategia o un plan de acción nacional hacen referencia a la cuestión de "por qué", otras al "qué" y otras al "cómo". ¿Puede identificar a cuál de estos aspectos se refiere cada una de ellas? Utilice la columna de la izquierda para tratar de adivinarlo sin consultar el texto. A continuación, utilice la columna de la derecha para comprobar si sus respuestas son acertadas.

Su respuesta	Elementos potenciales de la estrategia	Respuesta tras consultar el texto
	Políticas y medidas para abordar los impulsores y lograr resultados	
	Visión del país con respecto a REDD+	
	Contexto forestal del país (procesos y tendencias de los IDDF, impulsores, obstáculos a los que se enfrentan las actividades que aportan el "+")	
	Mecanismos de implementación	
	La forma en que las políticas y medidas previstas en la estrategia se integran en las políticas y medidas existentes, las complementan o las modifican	
	Contexto y objetivos del país en lo que respecta a su desarrollo	
	Alcance de REDD+, dimensión de dicha iniciativa, impulsores prioritarios	

EJERCICIO

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



- Planificación del proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional
- Análisis de las opciones disponibles y priorización de actividades de cara a la implementación (de las políticas y medidas)
- Definición de mecanismos de implementación (financieros, jurídicos e institucionales)
- Procesos de redacción
- Integración formal de la estrategia o el plan de acción nacional

MENSAJES CLAVE

- Las estrategias o planes de acción nacionales de REDD+ describen cómo se reducirán las emisiones y cómo se incrementarán, conservarán o gestionarán de manera sostenible las reservas forestales de carbono en el marco de la implementación de REDD+.
- La estrategia o el plan de acción nacional es uno de los cuatro elementos que, con arreglo a la CMNUCC, constituyen requisitos previos para la implementación de REDD+ y para acceder a los pagos basados en resultados.
- Los países deben identificar qué prioridades nacionales podrán acogerse a la implementación de REDD+, más allá de la mitigación del cambio climático (por ejemplo, una mayor coherencia en las políticas y en la coordinación intersectorial, una mayor resiliencia frente a los peligros naturales, un desarrollo rural sostenible e integrado, etc.).
- Es fundamental garantizar la calidad tanto del proceso de diseño de la estrategia o plan de acción nacional como del propio documento, dado que representa una oportunidad para:
    - generar confianza entre los actores relevantes nacionales, así como en la comunidad internacional;
    - lograr que REDD+ resulte más real para los actores relevantes pertinentes, al vincularlo con los objetivos políticos existentes;
    - generar confianza en la capacidad de un país para obtener resultados en REDD+ y recibir financiamiento basado en resultados;
    - aumentar las posibilidades de atraer apoyo financiero de la comunidad internacional para la implementación;
    - mostrar los esfuerzos financieros y políticos nacionales que se están llevando a cabo y demostrar el valor que tiene contar con un mayor apoyo; y
    - contribuir a mejorar la coordinación y la eficiencia del proceso de preparación.
- Las decisiones estratégicas adoptadas sobre cada uno de los cuatro elementos de preparación para REDD+ (la estrategia o plan de acción nacional, los Niveles de Referencia de Emisiones Forestales, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y el Sistema de Información sobre Salvaguardas) pueden tener importantes consecuencias para el resto: por lo tanto, es crucial garantizar una comunicación y retroalimentación periódicas en su elaboración y durante su implementación.
- La elaboración de una estrategia o plan de acción nacional es un proceso iterativo por etapas.

¿TIENE OTRAS PREGUNTAS SOBRE ESTE TEMA?

NOTAS

Referencias y recursos

- 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
- ONU-REDD (2011). *Estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+*. Disponible en: https://www.unredd.net/documents/global-programme-191/gender-and-womens-empowerment-in-redd-1044/global-gender-resources/6832-business-case-for-mainstreaming-gender-in-redd-un-redd-programme-december-2011-spanish-6832.html
- 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
- ONU-REDD (2016). *Methodological Brief on Gender*. Disponible en: https://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
- ONU-REDD, FAO (2013). *Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation: Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia*. Disponible en: https://www.unredd.net/documents/global-programme-191/governance-452/legal-and-regulatory-frameworks-for-redd-1267/10081-legal-analysis-of-cross-cutting-issues-for-redd-implementation-lessons-learned-from-mexico-viet-nam-and-zambia-10081.html
- PNUD (2016). *Getting Ready to Implement the 2030 Agenda. SDGs Learning, Training and Practice 2016*. Disponible en: http://www.unredd.net/documents/redd-papers-and-publications-90/other-sources-redd-papers-and-publications/redd-and-development-382/15868-getting-ready-to-implement-the-2030-agenda.html
- PNUD, PNUMA (2015). *Integración del medio ambiente y el clima en los procesos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible: Manual para el fortalecimiento de los procesos de planificación y definición del presupuesto*. Disponible en: http://www.unpei.org/sites/default/files/publications/UNDP_-UNEP_PEI_Handbook_-_%20Spanish_0.pdf
- PNUD, WRI (2015). *Diseño y preparación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (Intended Nationally Determined Contributions, INDC)*. Disponible en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/climate-and-disaster-resilience-/designing-and-preparing-intended-nationally-determined-contribut.html
- RECOFTC (n.d.). "A Fair Climate: Gender Equity in Forestry & REDD+" [Vídeo]. Disponible en: https://archive.recoftc.org/videos/fair-climate-gender-equity-forestry-and-redd
- UN-REDD Programme (2013). *Guidance Note on Gender-Sensitive REDD+*. Disponible en: http://bit.ly/1TnF3ek

Recursos de Internet

- Plataforma web de la iniciativa REDD+, en 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: 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.
- Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO http://www.fao.org/legal/home/legal-office/es/
- Sitio web de la CMNUCC, en https://unfccc.int/es (no unfccc.int). Una fuente de antecedentes sobre la Convención y, en su sección sobre el uso de la tierra y el cambio climático, sobre la 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