

La REDD+ y la Economía Verde: Oportunidades de relación de apoyo mutuo

Pavan Sukhdev^b, Ravi Prabhu^a, Pushpam Kumar^a, Andrea Bassi^c, Wahida Patwa-Shah^a, Thomas Enters^a, Gabriel Labbate^a, Julie Greenwalt^a

1. Introducción

Aproximadamente entre el 15 y el 17 por ciento de todos los gases de efecto invernadero¹ son debidos a la deforestación y la degradación forestal, lo que implica que toda solución para el cambio climático que sea eficaz en relación con el costo debe incluir la mitigación de esas emisiones. En su 16º período de sesiones celebrado en Cancún, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobó la REDD+ como medio para reducir esas emisiones. REDD+ son las siglas de reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal; el signo “más” denota la conservación de los bosques, el aumento de las reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques.

En los Acuerdos de Cancún (Sección I, párrafo 10) adoptados en diciembre de 2010 por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se es consciente de que “la lucha contra el cambio climático exige un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono que ofrezca oportunidades sustanciales y asegure un crecimiento elevado continuo y un desarrollo sostenible, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles, velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad”.

En los Acuerdos también se señala que “...el desarrollo social y económico y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo²...” puesto que esas prioridades abordan cuestiones relativas al cambio climático. Los países reconocen las posibilidades que se presentan y reflejan su compromiso en relación con los amplios objetivos de los Acuerdos de Cancún por conducto de declaraciones de visión en sus respectivos programas nacionales sobre REDD+³. En ese mismo marco se contextualiza el presente boletín de políticas.

En este boletín de políticas estudiamos cómo las inversiones en capital natural, incluidos los recursos no renovables y los renovables, junto con los servicios de los ecosistemas, como los comprendidos en el marco de la REDD+, pueden fomentar el desarrollo y el crecimiento económico y especialmente el crecimiento dirigido a aliviar la pobreza. En los países donde la REDD+ es una opción viable, las inversiones en capital natural cobran su máxima eficacia dentro del concepto de una “Economía Verde”. Con la Economía Verde se logran mayores niveles de bienestar humano y equidad social, y al mismo tiempo se reducen significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas⁴. La vía de la Economía Verde toma explícitamente en consideración la economía de los ecosistemas y la biodiversidad. Se trata de un instrumento o mecanismo operativo cuya finalidad es lograr el desarrollo sostenible. Las herramientas de gobernanza y valoración que permiten medir y cuantificar los indicadores relacionados con el medio ambiente, la gobernanza y la sociedad son componentes esenciales de esta vía.

El objetivo del enfoque que aquí se enuncia es contribuir a crear un “ciclo virtuoso” de inversiones en capital natural y humano⁵ que reduzca el riesgo para las inversiones de REDD+ y apunte a los beneficios de la ejecución en favor del clima, el desarrollo y la conservación a largo plazo⁶. Esto es lo que pretende básicamente el enfoque del Programa ONU-REDDⁱⁱ al emplear la REDD+ como catalizador del desarrollo verde.

2. La REDD+ como fuente de inversiones para el Desarrollo Verde

Distintos países desarrollados y en desarrollo como Australia, Brasil, Dinamarca, Ecuador, España, Francia, Indonesia, Japón, Noruega, Paraguay, Reino Unido y República Democrática del Congo⁷ han adoptado la REDD+ y han invertido sustanciosos recursos,⁸ dedicados entre otros al desarrollo nacional del programa y la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales como apoyo a la preparación a la REDD+.

A nivel subnacional, incluso aunque todavía no se pida el cumplimiento de la REDD+, ya existen proyectos piloto dedicados a

^a PNUMA

^b PNUMA y Green Initiatives for a Smart Tomorrow (GIST)

^c Millenium Institute

la venta de créditos de carbono a través del sector voluntario empleando para ello sistemas como los desarrollados por Verified Carbon Standard y Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad⁹. A su vez se están desarrollando proyectos piloto sobre el particular en países como Brasil, Camboya, Camerún, China, Ecuador, Tanzania o Viet Nam, por nombrar unos cuantos. Tan solo en Indonesia se están desarrollando más de 100 proyectos a distintas escalas¹⁰.

La REDD+ es, fundamentalmente, una inversiónⁱⁱⁱ centrada en conservar o aumentar el capital natural, y ofrece una oportunidad que permite a los países avanzar hacia el logro del Desarrollo Verde. Cuando las condiciones son favorables, la REDD+ representa potencialmente un aspecto importante, posiblemente primordial, en toda estrategia de inversión centrada en el capital natural. ¿Cuál es la premisa de tal estrategia?

En primer lugar, la estrategia reconoce explícitamente que estamos llegando a límites en el uso que hacemos del entorno natural y que al diseñar cualquier solución de desarrollo futuro se deben considerar los verdaderos costos ambientales y sociales de nuestros actuales modelos económicos de desarrollo y de crecimiento; y

En segundo lugar, en contraste con las estrategias que se centran en el crecimiento basado en el producto interno bruto (PIB), esta estrategia aborda explícitamente la necesidad de lograr un equilibrio entre el aumento de los ingresos, el empleo y la equidad.

En la figura 1 se muestra esta relación potencialmente sinérgica, que se estudia con mayor profundidad en la siguiente sección.

3. La REDD+ como estrategia de inversión basada en el capital natural

Las inversiones de REDD+ se centran en la conservación o el aumento del capital natural, ya sea invirtiendo en bosques, lentificando, deteniendo o invirtiendo los impulsores de la deforestación y la degradación forestal^{iv}. En la figura 2 se muestran los impactos previstos de las estrategias de inversión basadas en el capital natural, de las cuales REDD+ constituiría una parte, e inicialmente un catalizador.

En la figura 2 se muestra que al asignar mayor prioridad al capital natural que al físico, aumentan las posibilidades de que una situación de inversiones de REDD+ produzca resultados mejores y más duraderos para la equidad, el empleo y el crecimiento en su conjunto, incluso aunque el crecimiento del PIB no sea tan elevado a corto plazo.

La mayoría de los países en desarrollo consideran que es legítima la explotación de su capital natural como vía de desarrollo. Sin embargo, en la mayoría de los casos el objetivo de las inversiones es convertir el capital natural en capital financiero o físico, lo que a largo plazo socava la base que genera el capital. El creciente conjunto de evidencias recopiladas en los estudios de The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB¹²) sugiere que esas estrategias son extremadamente limitadas. En muchos países en desarrollo es posible observar cómo la persistencia de la pobreza y la degradación del medio ambiente son debidas a una serie de fallos del mercado, las políticas o las instituciones que hacen que el modelo económico

en vigor resulte mucho menos eficaz que si se guiara por objetivos de desarrollo sostenible. Existe un creciente reconocimiento de que el modo correcto de medir el desarrollo a lo largo del tiempo es a través de los cambios experimentados en la riqueza, no solo en el PIB¹¹. La noción de riqueza comprende el valor social de todos los activos de capital de los que depende una economía, incluido el capital natural como los bosques.

Con el fin de poder sacar provecho de las vías de desarrollo que se abren con las inversiones en capital natural será preciso buscar soluciones a los mencionados fallos del mercado y de carácter institucional, normativo y legislativo. Por ejemplo, el cálculo sistemático de los valores directos e indirectos de los servicios prestados por los ecosistemas, como la filtración del agua o la protección de las costas o las cuencas, a través de medidas de mercado o de carácter normativo o reglamentario haría que este valor se tuviera en cuenta y cobrara visibilidad en la economía. TEEB ha puesto encima de la mesa las oportunidades y el estado de conocimientos sobre este particular. La REDD+ es un intento a nivel mundial de poner remedio al “fallo del mercado” respecto al grado en que contribuyen la deforestación y la degradación forestal al cambio climático. La REDD+ brinda la oportunidad de que en los procesos de adopción de decisiones se considere por regla general el capital natural.

4. Apalancamiento de la REDD+ para generar inversiones adicionales en una Economía Verde

El Informe sobre Economía Verde del PNUMA sugiere que se necesita en promedio una inversión anual adicional de 40.000 millones de dólares de los EE.UU. para reducir a la mitad la deforestación mundial para el año 2030¹³. Este importe no se puede sufragar solo con cargo a los presupuestos públicos, especialmente en razón de los esfuerzos de austeridad que llevan a cabo actualmente la mayoría de los países desarrollados, por no decir todos ellos. La financiación de inversiones en las estrategias basadas en el capital natural que considera la REDD+ debe provenir de fuentes diversas, englobar modelos de asociación entre los sectores público y privado y llevarse a cabo a gran escala.

La movilización de fondos provenientes de fuentes privadas es fundamental para el éxito de cualquier plan mundial de REDD+ así como para el desarrollo de una estrategia más amplia de inversión basada en el capital natural. Este es especialmente el caso actual en que disminuye la tradicional financiación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En el informe del Banco Mundial “State and trends of the carbon market” se señala la posición un tanto estancada de los mercados de carbono, pero se sugiere que hay cabida para el optimismo gracias al desarrollo de iniciativas de bajas emisiones de carbono que comprenden objetivos internos de reducción de las mismas en países como Brasil, China, India y México¹⁴. En 2010 los proyectos ejecutados en tierra suministraron el mayor volumen (28 MtCO₂-eq) de operaciones de créditos negociadas en el mercado extrabursátil en el que los esfuerzos de conservación y la política internacional dirigieron su atención a la REDD+. Tan solo los proyectos piloto de REDD+ generaron el 29 por ciento de las operaciones de créditos negociadas en el mercado voluntario¹⁵.

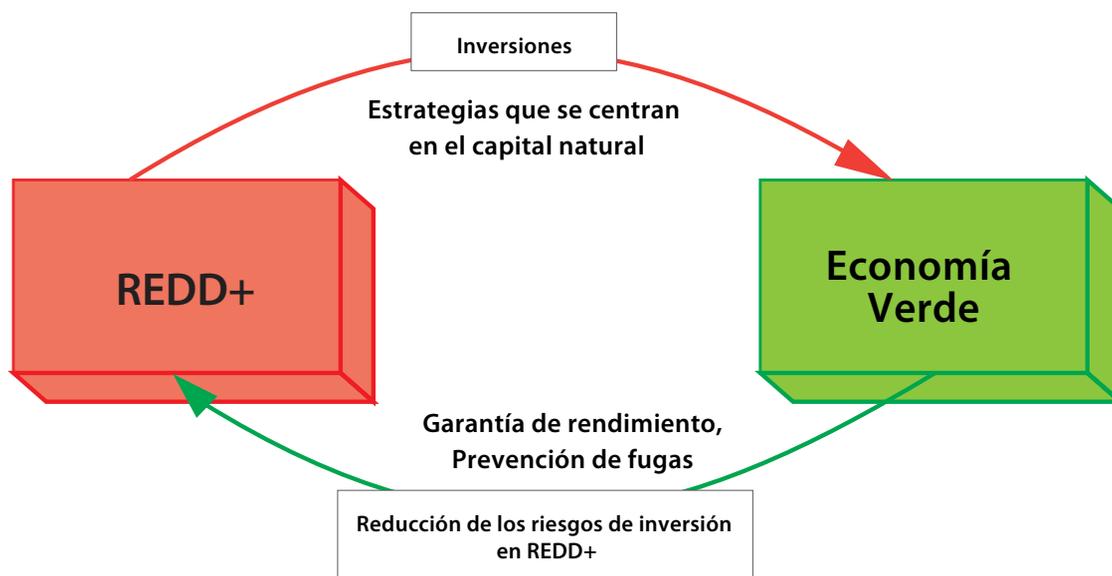


Figura 1: Relación potencial mutuamente beneficiosa entre la REDD+ y la vía del Desarrollo Verde.

Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden combinar la innovación con los requisitos de ampliación de escala con los que se abordan los impulsores de la deforestación y la degradación forestal a través del desarrollo de tecnologías más eficientes y de otras posibilidades que permiten el trabajo de la REDD+. El sector privado puede apoyar los títulos negociados basados en la venta de productos forestales y las operaciones como los pagos por los servicios ambientales. Mediante la participación del sector privado se puede recaudar capital adicional y apoyar el cambio de inversiones importantes a inversiones racionales y responsables desde el punto de vista fiscal y ambiental (reforma fiscal ambiental). Tales inversiones estarían condicionadas al cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales y objetivos de desarrollo sostenible.

Las salvaguardas ambientales y sociales son importantes y se deben considerar factores propiciadores, en lugar de disuasivos, de la participación de los sectores público y privado en la REDD+. El cumplimiento de las salvaguardas puede contribuir a evitar riesgos para la reputación y las operaciones, aclarar los requisitos legales que se deben cumplir, así como establecer de un modo claro los criterios sociales y ambientales en los que para muchos inversores (públicos y privados) se generará una nueva esfera de actividad. Es fundamental establecer claramente de antemano a quién corresponde los derechos de propiedad y tenencia de las tierras, y es importante porque, de este modo, las comunidades locales y los pueblos indígenas pueden beneficiarse económicamente de las actividades de la REDD+. Lo anterior constituye asimismo una condición previa fundamental para la movilización de los fondos privados y las inversiones en actividades de REDD+: los diseñadores de proyectos, los concesionarios forestales, los prestamistas y los inversores, como requisito fundamental de la gestión de riesgos, no estudiarán invertir en actividades de REDD+ a menos que ya estén en vigor sistemas claros que determinen la propiedad, sin que haya lugar a controversia. Las normas sociales y ambientales bien concebidas pueden ayudar a canalizar los beneficios hacia grupos socialmente desfavorecidos¹⁶. La mayoría de los programas actuales conciben el establecimiento de normas como parte integral de la preparación para la REDD+¹⁷.

4.1 Apoyo a las inversiones de REDD+ a través de una transición de Desarrollo Verde

Basándose en los diversos escenarios para los bosques, el Informe sobre Economía Verde del PNUMA¹⁸ demuestra el modo en que los bosques podrían contribuir a un 20 por ciento más de valor añadido respecto del escenario en que se aplican las medidas tradicionales, por medio de invertir un importe adicional de 40.000 millones de dólares de los EE.UU. (actualmente la inversión en bosques se cifra en alrededor de 70 millones de dólares de los EE.UU.) para forestación y conservación forestal y para pagar a los propietarios y usuarios de los bosques por la conservación de estos y la mejora de su gestión. Los modelos y los escenarios pueden ayudar a comprender la repercusión potencial de estas inversiones, dado que no se dispone de experiencias a las escalas adecuadas para realizar los análisis.

En un estudio inicial que utilizó el modelo T21 en Kalimantan (Indonesia)¹⁹ se comparó el escenario en que se aplican las medidas tradicionales, especialmente con respecto a la expansión y los rendimientos de la palma oleaginosa, con escenarios en los que no se expandía más la palma oleaginosa ("Únicamente REDD+") y con una estrategia "híbrida" que permitía la expansión de la palma oleaginosa, pero solo en tierras degradadas. Los resultados preliminares sugieren que si bien con la estrategia de aplicar las medidas tradicionales se obtienen mejores resultados que con la estrategia de "Únicamente REDD+", la estrategia híbrida claramente supera a la primera en crecimiento global del PIB regional, produciendo importantes incrementos en la proporción del PIB de los pobres. Los mayores aumentos de crecimiento, y con mayor nivel de resiliencia, se logran limitando los daños potenciales de la deforestación y aumentando los beneficios de la conservación forestal, mediante una estrategia que conserve la naturaleza y su valor. De este modo se muestra el valor de la perspectiva del desarrollo verde, esto es, las estrategias centradas en el capital natural que aprovechan las inversiones de REDD+ dentro del contexto de las interacciones entre los sectores económicos y los agentes en el paisaje más amplio.

Las inversiones destinadas a mejorar la productividad en el sector agrícola serán una parte decisiva de las estrategias nacionales para reducir la deforestación y la degradación forestal así como para abordar el bienestar humano, ya que los impulsores de la

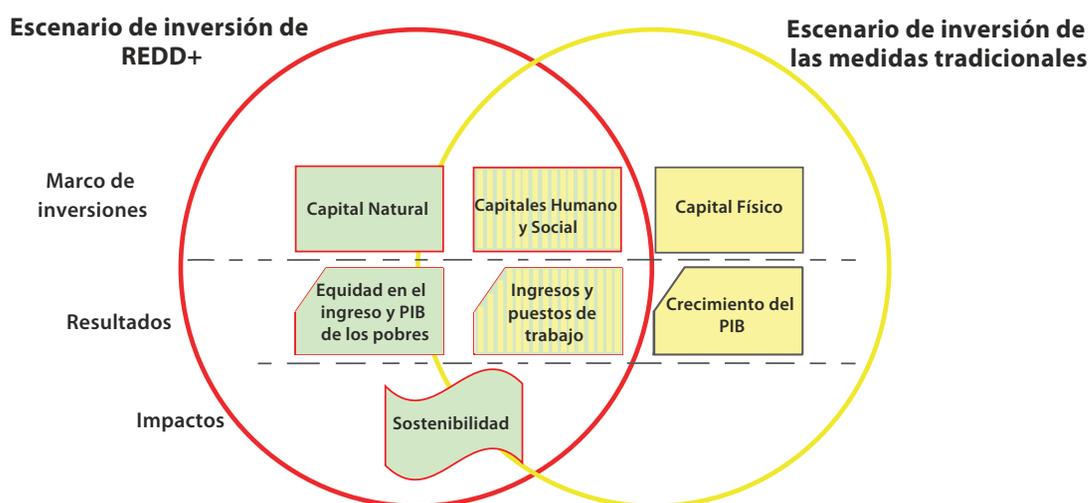


Figura 2: Impactos potenciales relativos de la estrategia de inversión basada en el capital natural frente al escenario de medidas tradicionales.

deforestación y la degradación forestal se enmarcan generalmente fuera del sector forestal²⁰. Aumentar la producción de alimentos sin ampliar la agricultura en los bosques implica que es preciso mejorar la productividad de las tierras agrícolas existentes. Las inversiones se pueden dirigir a la investigación y desarrollo, a la gestión de las agroindustrias y de la salud vegetal y animal, al fortalecimiento de las cadenas de suministro y de valor en relación con los productos “verdes” y las producciones agrícolas, y a la mejora de la gestión del suelo y el agua, diversificando al mismo tiempo los cultivos y la ganadería.

Es preciso que las inversiones se realicen en actividades que repercutan en el PIB de los pobres. Un aumento en el PIB global generado por una mayor productividad de la mano de obra agrícola es en promedio 2,5 veces más eficaz para incrementar los ingresos del quintil más pobre de la población de los países en desarrollo que un aumento equivalente en el PIB generado por una mayor productividad de la mano de obra distinta de la agrícola. Las prácticas de la agricultura verde han conseguido aumentos del rendimiento, especialmente en las pequeñas explotaciones agrícolas, de entre el 79 y el 180 por ciento²¹. Un aumento del 10 por ciento en los resultados de rendimiento agrícola reduce en un 7 por ciento la pobreza en África, y más de un 5 por ciento en Asia²².

Otros tipos de políticas económicas verdes se dirigirán al sector del manejo de la naturaleza así como a los sectores del transporte, la industria, la minería y la energía.

Las proyecciones en los escenarios verdes indican que hay posibilidades de aumento de las inversiones verdes en el sector forestal, aunque mucho dependerá del modo en que se lleven a cabo las inversiones y del contexto normativo e institucional. Más complicados resultarán los programas de grandes inversiones a la escala de los modelos del Informe sobre Economía Verde aunque

para su concepción se pueden extraer enseñanzas de la experiencia lograda con inversiones de menor envergadura. Habida cuenta de las limitaciones de diseño, las proyecciones globales no

pueden captar las diferencias de respuesta entre países con mucha y poca cobertura forestal, o entre países con elevados y bajos ingresos²³. Ahora bien, esas proyecciones indican lo que se puede lograr a nivel mundial con las adecuadas condiciones normativas e institucionales.

Considerando la índole de la relación recíproca entre la REDD+ y el Desarrollo Verde, hay tres tipos de inversiones o acciones que son fundamentales para lograr los resultados deseados:

1. Mayor eficiencia en el actual uso de los recursos naturales;
2. Cambios graduales (o radicales) que hagan que el costo de la transición al desarrollo verde sea política y económicamente aceptable; y
3. Aumentos focalizados en el “PIB de los pobres”, que suelen tener mayor dependencia de los bosques y los recursos naturales en esos paisajes.

Será preciso que los tres tipos de inversiones se vinculen tanto con la **valoración**, asimilando como internos los costos de externalidades y poniendo precio a bienes en mercados inexistentes, como con la **transferencia de tecnología**, para una mayor eficiencia de los sectores de los recursos naturales, para las actividades de monitoreo, reporte y verificación, y para la asignación de un valor y un equivalente en moneda a los bienes y servicios de los ecosistemas.

4.2 Múltiples beneficios de la REDD+ para el desarrollo verde

Otros servicios de los ecosistemas, además de evitar emisiones o secuestrar carbono, proporcionarían un valor económico por su función de aprovisionamiento, cultural o de regulación²⁴. Las inversiones en REDD+ pueden provocar un efecto de apalancamiento e inducir otras inversiones que aporten o hagan

realidad el valor económico de esos otros servicios de los ecosistemas. Estos servicios contribuyen a mantener o mejorar los bosques al tiempo que proporcionan una fuente constante de

ingresos que sirven de incentivo a nuevas financiaciones. De este modo la REDD+ no solo lograría inversiones directas en los bosques sino que contribuiría a reducir los umbrales para otras inversiones en servicios de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

Según se indica en el informe de TEEB, la tasa de pérdida de biodiversidad y el costo que conlleva socavan el bienestar humano y las economías sostenibles. La REDD+ puede llevar a cabo la conservación de la biodiversidad como un beneficio adicional para la mitigación y el desarrollo. Las inversiones se pueden dirigir a un amplio abanico de tipos de usos de las tierras forestales, no solo de las áreas protegidas.

Con la integración de los múltiples beneficios (incluidos importantes beneficios sociales^{vi}) la REDD+ llevaría a cabo la mitigación, conservación y desarrollo que se ajusta a un paradigma de Economía Verde. Esta relación recíproca sirve para asegurar que las inversiones de REDD+ no pierdan valor por culpa de una pérdida de continuidad o de una merma de fondos.

5. La REDD+ como oportunidad de cambio al desarrollo verde

Es evidente que la REDD+ y el desarrollo verde tienen posibilidades de mantener una relación de apoyo mutuo. Hasta el momento no se ha estudiado el modo de aprovechar esas posibilidades. El Programa ONU-REDD está poniendo en marcha un apoyo a los países que tratan de estudiar los mecanismos de este proceso. Aunque la labor ha comenzado solo recientemente, resulta útil para explorar cómo el enfoque podría ayudar a identificar la clase de oportunidades de inversión con gran poder de apalancamiento que se necesitan. Esta labor adopta una perspectiva económica amplia y sitúa a la REDD+ en el marco de la economía de un paisaje, provincia o país más extensos, es decir, las inversiones de REDD+ no se consideran aisladas de las inversiones y los planes de desarrollo económico en su conjunto. Mediante las consultas con los principales interesados directos, las hipótesis basadas en modelos de sistemas y diversas herramientas económicas, ecológicas y espaciales, el Programa trabaja con los países para reforzar sus capacidades en relación con el uso de la REDD+ como una oportunidad de transición al Desarrollo Verde. El Programa analiza lo anterior basándose en el trabajo que se realiza en dos países que han solicitado dicho apoyo. Ambos casos muestran que si bien cada país es único, existen posibilidades de normalizar enfoques y herramientas y al mismo tiempo adaptarlos al contexto particular.

Indonesia se ha comprometido a lograr un crecimiento anual del PIB del 7 por ciento (para 2014), cumplir objetivos sociales de reducción del desempleo a entre el 5 y el 6 por ciento para 2014, reduciendo al mismo tiempo a más tardar en 2020 entre el 26 y el 41 por ciento de sus emisiones de gases de efecto invernadero, y mejorar de forma significativa y sostenible el bienestar de sus ciudadanos. El sector de los recursos naturales, en particular los bosques y la silvicultura, debe desempeñar un papel esencial en el logro de dichos objetivos.

El Gobierno de Indonesia reconoce que la Carta de Intención²⁵ sobre REDD+ entre Indonesia y Noruega presenta una oportunidad única de dirigir inversiones hacia los capitales natural y humano. Ha

solicitado el apoyo del PNUMA y las Naciones Unidas para que las propuestas cumplan criterios “verdes” por medio de analizar explícitamente los bosques como una oportunidad económica en lo tocante a sus productos y servicios en Kalimantan. Actualmente la iniciativa identifica 10 esferas de intervención:

1. REDD+
2. Aceite de palma sostenible: mayor uso de tierras degradadas para la producción sostenible de aceite de palma
3. Agricultura: inversión en prácticas ecológicamente racionales para pequeños propietarios
4. Gestión forestal: inversiones dirigidas a reducir la presión sobre los bosques naturales
5. Gestión del agua dulce: mejor gestión del agua dulce y los cursos de agua en apoyo de las plantaciones, y forestación relacionada con la REDD+ a lo largo de los cursos de agua
6. Mejor ordenación de la pesca: apoyo a la pesca para hacer un mejor uso de las posibilidades de la pesca continental
7. Mejor planificación y gestión espacial y de uso de las tierras: planificación que reconoce la importancia de los servicios de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, y sus aportaciones
8. Energía y minería: fuentes de energía alternativas, mejor identificación y gestión en los sitios, reforestación y replantación
9. Grupos urbanos: identificación de reservorios de desarrollo de capital humano, por ejemplo en tecnología de la información y servicios relacionados con el valor económico de los servicios de los ecosistemas
10. Desarrollo de la cadena de valor e inversión en infraestructura: fomento de más inversión extranjera y nacional directa en pro del desarrollo de Indonesia

Otro país donde se está estudiando este trabajo es la República Democrática del Congo. Este país está abundantemente dotado de recursos naturales y posee más de la mitad de los bosques húmedos tropicales y de los recursos de agua dulce de África. La producción agrosilvícola constituye la principal fuente de alimentos para más de 30 millones de personas en la cuenca del Congo²⁶. Virtualmente toda la población depende de la leña para obtener energía y una gran proporción de ella depende de los recursos forestales para obtener alimentos, medicinas, ingresos y materiales de construcción. Esas contribuciones no se reflejan en el PIB del país.

La baja contribución de los bosques -1 por ciento- al PIB de ese país tan arbolado sugiere que existen grandes discrepancias en las contribuciones reales (en lo que respecta a tala artesanal, producción de carbón, agricultura forestal de subsistencia, valor de productos forestales no madereros y servicios de los ecosistemas forestales) y las contribuciones potenciales de los bosques al bienestar de la población del país.

Las oportunidades y los desafíos que se presentan en la República Democrática del Congo para la REDD+ y el desarrollo verde son muy distintos de los de Indonesia, aunque existen semejanzas. En la República Democrática del Congo el enfoque adoptado para aprovechar la oportunidad de la REDD+ es tanto un proceso político como una serie de inversiones catalizadoras desencadenadas gracias a los fondos de REDD+. El principio de una asociación fortalecida entre el Gobierno y sus socios financieros en relación

con los bosques, la REDD+ y el cambio climático para la búsqueda de una vía de desarrollo verde está aceptado al más alto nivel en el Gobierno y está en vigor un marco para la continuación del diálogo de alto nivel. En el segundo semestre de 2012 se ha previsto organizar una mesa redonda para la fase de inversión de la REDD+ en la República Democrática del Congo.

Se están analizando el modo de catalizar inversiones de REDD+ que propicien condiciones de futuro crecimiento, una política de descentralización y estrategias a niveles provinciales y territoriales, reformas de tenencia de la tierra y los esfuerzos dirigidos a una mejor gobernanza y manejo del sector forestal, puesto que solo con esas condiciones mejoradas podrán las inversiones adicionales lograr sacar a las personas de la pobreza. Todo lo que se diga es poco para destacar la importancia de gozar de unas condiciones propicias en la República Democrática del Congo.

6. Hoja de ruta para la REDD+ en el contexto del desarrollo verde

Cabe destacar como riesgos conexos a la transformación verde la manera en que se transfieren los fondos, cómo se distribuyen los beneficios para atender a los beneficiarios finales y cómo encajan esos beneficios en las prácticas de eficacia de la ayuda. A partir de las experiencias nacionales en los países en desarrollo se deben reducir las carencias de conocimientos y evidencias sobre el modo en que las distintas opciones de desarrollo verde beneficiarán realmente a los pobres y contribuirán a una mayor equidad social. Si las inversiones se ajustan a unas pautas convencionales y a una filosofía de “filtración”, la equidad socioeconómica y ecológica no se conseguirá.

Se ha realizado un examen de más de 100 estudios de casos de financiación ambiental favorable a los pobres²⁷ que demuestra que, si bien los instrumentos financieros son mecanismos prometedores para financiar un cambio hacia una economía favorable a los pobres e inclusiva, también exigen una importante creación de capacidad para ser eficaces, en particular en los países en desarrollo. Los instrumentos financieros tales como los impuestos, tasas, préstamos, subvenciones y mecanismos basados en el mercado exigen inversiones iniciales en creación de capacidad como apoyo de instituciones financieras accesibles, estructuras de gestión sólidas, cadenas de valor eficaces y mercados maduros con el fin de que proporcionen ingresos sociales, ambientales y financieros viables.

Con el fin de aprovechar la oportunidad que brinda la REDD+ para el desarrollo verde y, al contrario, la forma en que el desarrollo verde hace que la REDD+ sea viable en una serie de entornos, se deberán adoptar las siguientes medidas estratégicas e instrumentales:

A. Medidas estratégicas

1. **Promover una mayor conciencia pública y abogar por la relación de apoyo mutuo entre la REDD+ y el Desarrollo Verde.** Se necesita mayor visibilidad para invertir en capital natural y ello incluye considerar que la REDD+ es una oportunidad importante para motivar a los votantes y consumidores. Se pueden generar nuevos puestos de

trabajo decente, incluso en los nuevos mercados, en particular para incrementar los ingresos de los pobres, y especialmente de la mujer y su porcentaje del PIB, y es preciso demostrar esta evidencia.

2. **Desarrollar una estrategia de inversión que produzca crecimiento a partir de los sectores con un elevado índice de empleo que generan potencial.** Existe una gran evidencia para demostrar que en muchas economías en expansión, las actividades basadas en la restauración de los ecosistemas crean más puestos de trabajo que muchas otras opciones (por ejemplo, la orientación de las inversiones hacia industrias de gran densidad de mano de obra que crean valor añadido).
3. **Centrarse en los sectores que requieren menos inversiones para el mismo nivel de resultados.** Tendrían más sentido las inversiones que aprovechan la infraestructura ecológica, en lugar de sustituirla con infraestructura física. REDD+ y otras inversiones que salvaguardan los ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, y que por consiguiente contribuyen a garantizar caudales constantes de agua de calidad, contribuirían a reducir los costos de las inversiones agrícolas aguas abajo o a evitar interrupciones periódicas en sistemas de transporte por ríos. La misma lógica se aplica a la generación de energía a partir de biomasa o la hidroelectricidad.
4. **Desarrollar mejores indicadores para orientar las inversiones en desarrollo verde.** La incorporación de las contribuciones de los servicios de los ecosistemas a través de mejores indicadores, como el “PIB de los pobres”, en la política de desarrollo y las políticas nacionales, contribuiría a diseñar políticas más eficaces y eficientes, en especial en esferas prioritarias (por ejemplo, alivio de la pobreza, consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Los organismos de planificación y los ministerios de finanzas deberían adoptar indicadores más diversos y representativos que se centren menos exclusivamente en el crecimiento y se ajusten al ritmo y el progreso del desarrollo. Asimismo necesitan invertir en procesos conjuntos de aprendizaje que aprovechan diferentes tipos de conocimiento (incluido el conocimiento local) al diseñar los programas.
5. **Garantizar corrientes financieras del sector privado.** Las inversiones del sector privado son necesarias para apoyar la transformación a un desarrollo verde. Las inversiones relacionadas con los bosques brindan una gran oportunidad a los negocios y las instituciones financieras, ya que actúan como intermediarios financieros, recursos de apalancamiento y financiación de deuda, y aplican valores y garantías al sector forestal. La gestión del riesgo y los seguros son importantes factores instrumentales.

B. Medidas instrumentales

6. **Ampliar el alcance del programa REDD+.** A medida que los países progresan y desarrollan estrategias nacionales para hacer frente a los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, los vínculos con otros sectores y temas de la planificación de desarrollo nacional quedan cada vez más patentes. La REDD+ se considera una cuestión

relacionada con el sector forestal en la mayoría de países, lo que no mejora la implicación nacional multisectorial del programa REDD+, que es decisiva si REDD+ debe cumplir las expectativas destinadas a lograr cambios profundos.

7. **Utilizar instrumentos y medidas adecuadas.** Los instrumentos como los análisis de compensación y los análisis de escenarios de participación que se orientan a la práctica e incluyen modelos computarizados pueden atender necesidades específicas.
8. **Garantizar que los procesos relacionados con la REDD+ y la Economía Verde estén basados en amplias consultas entre interesados.** Ello contribuiría a garantizar que las políticas e inversiones reflejen las aspiraciones en materia de desarrollo de todos los sectores de la sociedad y sean transparentes y responsables.
9. **Identificar y utilizar campeones fundamentales.** Esta medida reconoce que los procesos de cambio requieren liderazgo, compromiso y la capacidad para inspirar y motivarse. Sin "campeones" a nivel mundial, nacional y subnacional que puedan promover el cambio y proporcionar liderazgo durante los procesos de cambio, es difícil lograr que esos procesos tengan éxito.

7. Conclusiones: hacia una relación reforzada de apoyo mutuo

La transformación hacia un desarrollo verde exigirá un cambio fundamental en la concepción del crecimiento y el desarrollo, la producción de bienes y servicios y los hábitos de los productores y los consumidores. Esa transición depende principalmente del cambio de actitudes y comportamientos, del planteamiento de economías políticas que aborden, entre otras, las asimetrías en la planificación y la aplicación de las políticas económicas, y de las pautas de inversión relacionadas con la gestión de los recursos forestales y naturales. Ello exigirá la creación de un contexto político propicio y la concienciación de todas las principales partes interesadas respecto de las cuestiones que están realmente en juego.

Las posibilidades que ofrecen las inversiones de REDD+ para salvaguardar, mejorar y optimizar los servicios ambientales y la biodiversidad con el fin de liberar todo el potencial de los bosques y la economía verde no deberían dejarse de lado. La integración de los servicios de los ecosistemas en las políticas y prioridades nacionales es una piedra angular del enfoque descrito con mayor detalle en un documento que sirve de apoyo al presente boletín de políticas. Esos esfuerzos adicionales y la transformación hacia una economía y cultura de bajas emisiones de carbono superarían con creces los costos de la inacción que se requiere para ampliar los beneficios de la REDD+ a otros factores distintos del carbono.

Existe ahora una oportunidad única de relacionar la REDD+ con nuestra comprensión de los beneficios que pueden derivarse de la economía verde para contribuir a crear una relación de mutuo apoyo entre ambas. Teniendo en cuenta las salvaguardas adecuadas, ha llegado el momento de aprovechar esta oportunidad y lograr que sus ventajas sobre las medidas tradicionales sean tangibles y visibles.

Notas finales

¹ Se describen cinco tipos de capital sostenible, de los que se derivan bienes y servicios - véase por ejemplo: <http://www.forumforthefuture.org/>

ⁱⁱ Iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal (REDD) en los países en desarrollo (www.un-redd.org). El Programa ONU-REDD es una alianza de colaboración entre la FAO, el PNUD y el PNUMA.

ⁱⁱⁱ "Inversión" se utiliza en el sentido amplio del término, esto es, una serie de fuentes públicas y privadas comprometen diversos tipos de capital para lograr futuros rendimientos positivos.

^{iv} Por ejemplo, abordando la conversión de los bosques para la agricultura, los asentamientos y otros usos no forestales.

^v Los ecosistemas como el agua dulce, los arrecifes de coral y los bosques representan entre el 47 y el 89 por ciento de lo que las Naciones Unidas denominan el "PIB de los pobres", esto es, el medio de subsistencia de los pobres de las zonas rurales y los pobres que viven en los bosques. TEEB.

^{vi} Entre ellos, puestos de trabajo, medios de subsistencia, aclaración sobre la tenencia de las tierras, mecanismos de pago de créditos de carbono o mejora de la participación en la adopción de decisiones en el marco de una gobernanza más sólida, por ejemplo.

¹ Según las evaluaciones más recientes del IPCC, más del 30 por ciento de todas las emisiones de gases de efecto invernadero proceden de la utilización de las tierras, el cambio en esta utilización y la silvicultura, y entre el 18 y el 20 por ciento se estima que es el resultado directo de la deforestación y la degradación forestal. Véase Smith, P., D. Martino, Z. Cai, D. Gwary, H. Janzen, P. Kumar, B. McCarl, S. Ogle, F. O'Mara, C. Rice, B. Scholes, O. Sirotenko, 2007: Agriculture. En Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y Nueva York (Estados Unidos de América).

Sin embargo, algunas evaluaciones más recientes indican que se han reducido las emisiones que proceden de los bosques, véase por ejemplo <http://www.nature.com/ngo/journal/v2/n11/full/ngeo671.html>; y Van der Werff, G. R., Morton, D. C., DeFries, R. S., Olivier, J. G. J., Kasibhatla, P. S., Jackson, R. B., Collatz, G. J., Randerson, J. T. 2009. CO2 emissions from forest loss. Nature Geoscience 2 (11), 737-738.

² Párrafo 6 de la Decisión 1/CP.16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. (Decisiones adoptadas por la CMNUCC en su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún, México, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.)

³ Véanse ejemplos de Planes de Preparación (R-PP) para la República Democrática del Congo, Tanzania, Viet Nam y otros planes elaborados por diversos países y financiados por el Programa ONU-REDD y el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques del Banco Mundial.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. 2011. Disponible en el siguiente sitio web: <http://www.unep.org/greeneconomy>.

⁵ La noción de capitales puso en marcha el Foro del Futuro a principios del decenio de 1990. Los capitales están formados por el capital natural - los recursos naturales (energía, medio ambiente y materia) y los procesos necesarios para que las organizaciones elaboren sus productos y presten sus servicios; así como el capital social; el capital humano; el capital de manufacturas; y el capital financiero. Véase por ejemplo www.forumforthefuture.org/project/five-capital/overview.

⁶ Helen Clark, Administradora del PNUD, señaló lo siguiente en un evento paralelo organizado por Indonesia, que se celebró durante el período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2011: "Los bosques son fundamentales para la subsistencia de las personas así como para nuestros objetivos comunes destinados a contener el cambio climático, y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La silvicultura también es decisiva para reforzar los tres pilares del desarrollo sostenible y, por consiguiente, es una cuestión decisiva en el período previo a la Conferencia Rio+20 del próximo año. Esto se pone de relieve en el caso de Indonesia. Gracias a una planificación adecuada e incentivos apropiados, la financiación de REDD+ puede catalizarse para ayudar a Indonesia a lograr sus objetivos del 7 por ciento de crecimiento del PIB, la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos forestales. Los pagos de REDD+ pueden utilizarse para generar nuevas inversiones -en esferas como las energías renovables- que pueden fomentar tanto las oportunidades económicas como la reducción de la pobreza".

⁷ Noruega firmó una carta de intenciones con Indonesia en mayo de 2010 por valor de mil millones de dólares de los EE.UU. para la elaboración de una estrategia REDD+ y el desarrollo de componentes de puesta en funcionamiento. Brasil, Ecuador y Guyana también han recibido fondos de Noruega. Algunos países han recibido financiación del programa ONU-REDD y del FCPF y de donantes bilaterales.

⁸ En 2010 los Gobiernos de Noruega (donante principal), Dinamarca y España contribuyeron con 94 millones de dólares de los EE.UU. al Programa ONU-REDD. Hasta la fecha el Programa ha asignado un total de 75,9 millones de dólares de los EE.UU., financiación que se ha destinado a 12 países, entre ellos Bolivia, República Democrática del Congo, Indonesia, Panamá, Tanzania, Viet Nam y Zambia, que han alcanzado o superado las fases iniciales, y Camboya, Papua Nueva

Guinea, Paraguay, Filipinas e Islas Salomón, que han comenzado las fases de elaboración o aprobación.

⁹Miles, Austin. 2011. Response to the Munden Report. Carbon Markets and Investors Association. (www.cmia.org).

¹⁰State and Trends of the Carbon Market, 2010, Banco Mundial.

¹¹Por ejemplo, el PIB no tiene en cuenta las variaciones en los ingresos o las transacciones no comerciales ni tampoco tiene en cuenta el valor de todos los activos de una economía. También hace caso omiso del valor de actividades importantes como los productos forestales no madereros y la producción de subsistencia, y no mide la sostenibilidad del crecimiento.

¹²TEEB. 2010. The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.

¹³Forests in a Green Economy. A synthesis. 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.

¹⁴Banco Mundial. State and Trends of the Carbon Market. 2010, Banco Mundial. http://sitere-sources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend_LowRes.pdf

¹⁵Peters-Stanley, Molly, Katherine Hamilton, Thomas Marcello y Milo Sjardin. 2011. State of the Voluntary Carbon Markets 2011. Ecosystem Marketplace. www.ecosys-temmarketplace.com/.../SOVCM2011

¹⁶Véase, por ejemplo, The ISEAL Alliance's activities of associate member GoodWeave in Nepal. La Alianza ISEAL codifica las mejores prácticas para el diseño y la aplicación de sistemas de normas sociales y medioambientales (www.isealalliance.org).

¹⁷Algunos de esos procesos incluyen métodos basados en la participación de los interesados para identificar y crear conjuntos de normas pertinentes a nivel nacional y apoyar sistemas de monitoreo que favorezcan los principios y criterios.

¹⁸PNUMA. 2011. Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Disponible en el siguiente sitio web: <<http://www.unep.org/greeneconomy>>

¹⁹Se trata de una colaboración entre UKP4 y el PNUMA coordinada por Andrea Bassi del Millennium Institute. Los resultados preliminares están a disposición de quienes los soliciten.

²⁰Geist, Helmut L., y Eric F Lambin. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. 2002. Bioscience; 52, 2; págs. 143-150; Angelsen, Arild y David Kaimowitz. 1999. Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models. Economic and Social Sciences; 14, 1. págs. 73-98.

²¹Pretty, JN., A.D. Noble, D. Bossio, J. Dixon, R.E Hine, F.W Penning De Vries y J.I Morrison. Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries. Environmental Science Technology, 15 de febrero de 2006; 40(4): 1114-9.

²²PNUMA, 2011. Agriculture – Investing in natural capital. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi.

²³La relación entre las inversiones realizadas para la REDD+ o los costos de la implementación de la REDD a nivel de distrito o local y la productividad agrícola es fundamental; dos condiciones importantes son aumentar la productividad agrícola por unidad de tierra y garantizar que se sufragan los costos de implementación (así como los costos de oportunidad) (véase 'Brendan Fisher, Simon L. Lewis, Neil D. Burgess, Rogers E. Malimbwi, Panteleo K. Munishi, Ruth D. Swetnam, R. Kerry Turner, Simon Willcock y Andrew Balmford; Implementation and opportunity costs of reducing deforestation and forest degradation in Tanzania. 2011. Nature Climate Change: 1; 161-164')

²⁴Los servicios de los ecosistemas son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos incluyen servicios de aprovisionamiento como alimentos, agua, madera y fibra; servicios de regulación que afectan al clima, las crecidas, las enfermedades, los residuos y la calidad del agua; servicios culturales que proporcionan beneficios recreativos, estéticos y espirituales; y servicios de apoyo como la formación de suelo, la fotosíntesis y el ciclo de nutrientes (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005).

²⁵Véase la nota 7

²⁶Justice, C., D. Wilkie, O. Zhang, J. Brunner y C. Donoghue. 2001. Central Africa forests, carbon and climate change. Climate Research 17: 229-246

²⁷Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. International Guidebook of Environmental Finance Tools, UNDP and the World Bank 2011. (<http://www.climatefinanceoptions.org/cfo/node/261>)

Durante el primer semestre de 2012 se preparará una versión actualizada del presente documento. Sírvase enviar sus observaciones al respecto poniéndose en contacto con: **Wahida.Patwa-Shah@unep.org o Julie.Greenwalt@unep.org**

Los autores acogen con agrado las observaciones y aportaciones realizadas por: Mario Bocucci, Tim Clairs, Barney Dickson, Niklas Hagelberg, Diego Martino, Linda Mumoki, Cheryl Rosebush, Jyotsna Puri, Thomas Sembres et Ibrahim Thiaw.

El Programa ONU-REDD

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

un-redd@un-redd.org

www.un-redd.org



PROGRAMA
ONU-REDD



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