

PROGRAMA ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
programa para el
medio ambiente

MENSAJES PRINCIPALES

- Las intervenciones realizadas en el marco de REDD+ pueden catalizar la mejora de la planificación integrada del uso de la tierra a diferentes escalas - desde la local a nacional - con el fin de lograr responder a diversos objetivos políticos de forma simultánea. Esta planificación integrada puede ayudar a prevenir o gestionar los conflictos, a afrontar los factores que provocan la pérdida de bosques, reducir la degradación de la tierra y los recursos naturales y facilitar la restauración de los ecosistemas.
- Entre los factores que determinan el éxito de una planificación integrada del uso de la tierra figuran los siguientes: un proceso participativo e inclusivo de múltiples partes interesadas; el acceso a datos sobre bosques, uso de la tierra y otros asuntos pertinentes para fundamentar la toma de decisiones y el seguimiento; y análisis territoriales para identificar donde las acciones son factibles y qué beneficios pueden obtenerse de las diferentes opciones consideradas.
- La planificación integrada también debe respaldarse con un marco normativo e inversiones de apoyo -por ejemplo, para implementar nuevas prácticas de gestión de la tierra- y con el monitoreo y la aplicación de los planes y las salvaguardas adecuadas.
- Una mejor coordinación entre los distintos sectores y niveles, elemento fundamental de la planificación integrada, puede ayudar aún más a las sociedades a definir nuevas normas y a construir procesos con múltiples partes interesadas, contribuyendo así a un cambio transformador a diversas escalas.

PROGRAMA ONU-REDD

INFO BRIEF

GLOBAL

PLANIFICACIÓN DEL USO DE LA TIERRA Y ENFOQUES INTEGRADOS PARA LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES CAUSADAS POR LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

INTRODUCCIÓN: UN ENFOQUE PARA CONCILIAR PRIORIDADES Y USOS DE LA TIERRA CONTRAPUESTOS

El planeta y sus recursos están bajo presión. Los bosques, tierras agrícolas y otros recursos naturales son cada vez más susceptibles a los conflictos, por lo que urge entablar negociaciones sobre los múltiples usos de la tierra y entre sus usuarios. La planificación integrada del uso de la tierra, cuyo objetivo es organizar mejor y optimizar el uso de la tierra y los recursos naturales de todos los usuarios y en todos los sectores, es un pilar indispensable del desarrollo sostenible (véanse las definiciones del cuadro 1).

Los paisajes deben satisfacer múltiples necesidades, desde la provisión de espacio para viviendas e infraestructuras, hasta sustentar la producción agrícola e industrial, pasando por la conservación y restauración

de los ecosistemas y su biodiversidad. Los valores de los ecosistemas a menudo se pasan por alto en la búsqueda de ganancias a corto plazo y beneficios económicos rápidos. Sin embargo, los ecosistemas sanos, incluidos los bosques, son vitales para el bienestar humano y medioambiental y desempeñan un papel importante en la persecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La degradación de estos ecosistemas y de los servicios que prestan puede limitar o revertir su desarrollo a largo plazo. La planificación y acciones integradas son necesarias para satisfacer las diversas expectativas sobre estos espacios y así lograr el desarrollo sostenible.

REDD+ puede promover procesos de planificación integrada del uso de la tierra; las dos actividades se centran en el reconocimiento del carácter multisectorial de los factores que impulsan cambios en los paisajes. En el caso de los bosques, la obtención de productos básicos, como carne de vacuno, soja, aceite de

CUADRO 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Planificación del uso de la tierra. Evaluación sistemática del potencial de la tierra (y de los recursos asociados), de las formas alternativas de uso de la tierra y de las condiciones económicas y sociales, con el fin de seleccionar y aplicar opciones de uso de la tierra (Metternicht, 2017).

Planificación integrada del uso de la tierra. Labor dirigida a organizar mejor las actividades e infraestructuras de una zona, teniendo en cuenta las limitaciones y oportunidades naturales, humanas, económicas y estratégicas. La planificación integrada del uso de la tierra da participación a actores de diversos sectores, tiene en cuenta los distintos objetivos y actividades desplegadas en el paisaje y toda decisión relacionada con ellos, y aspira a que los sectores, por separado o en conjunto, logren sus objetivos con el mínimo de conflicto y beneficiando a la sociedad, la economía y el medio ambiente (García-Rangel y otros, 2017).

Planificación territorial. Proceso de planificación que indica una orientación estratégica para el desarrollo de una zona geográfica determinada, establece las políticas, prioridades, programas y asignaciones de tierra para la ejecución de esa orientación e influye en la distribución de las personas y actividades. Los planes de ordenación territorial pueden elaborarse a distintos niveles y engloban la ordenación urbana, regional, medioambiental, paisajística y marina (según la definición de la Comisión Europea).

Enfoque paisajístico. Término que abarca una diversidad de enfoques, algunos similares al "enfoque ecosistémico"; una definición es que los enfoques paisajísticos "tratan de proporcionar herramientas y conceptos para asignar y gestionar la tierra con el fin de lograr objetivos sociales y medioambientales en zonas donde la agricultura, la minería y otros usos productivos de la tierra rivalizan con los objetivos ambientales y de biodiversidad" (Sayer y otros, 2013).

Enfoque jurisdiccional. En el contexto de REDD+, se refiere a un enfoque integrado y gubernamental bajo el cual las intervenciones de REDD+ se llevan a cabo en uno o más territorios definidos legalmente, tales como provincias, distritos u otras divisiones administrativas, para facilitar el desarrollo económico sostenible y avanzar en los compromisos ambientales y forestales pertinentes (ONU-REDD, 2019).

Libre de deforestación. Falta por consensuar una definición única del concepto "libre de deforestación"; de ahí el uso indistinto de sinónimos como "libre de deforestación", "deforestación bruta o neta cero" y "deforestación ilegal cero" (Brown y Zarin, 2013; FAO, 2018). El concepto engloba una serie de enfoques o compromisos asumidos por los Gobiernos o las empresas –en particular, compromisos y enfoques jurisdiccionales de deforestación cero– que se centran en la combinación de iniciativas –por ejemplo, de los sectores público y privado– para fomentar la producción sostenible de productos básicos y reducir o eliminar la deforestación en un paisaje (Garrett y otros, 2019, y Taylor y Streck, 2018, en Hicks y Scott, 2019).

palma, y celulosa y papel, sigue siendo la principal causa de deforestación a nivel mundial ([Global Forest Watch, 2020](#)). Las estrategias de REDD+ destacan cada vez más la necesidad de la integración y la acción concertada en esos y otros sectores como clave para invertir la tendencia de la deforestación y la degradación.

Hasta la fecha, la mayoría de las estrategias y planes de acción nacionales de REDD+ incluyen la planificación integrada del uso de la tierra, bien en forma de intervención de REDD+, destinada a combatir las causas de la deforestación y la degradación de los bosques, o como herramienta transversal, para determinar las áreas prioritarias para la implementación de acciones de REDD+ que ofrezcan beneficios relacionados y no relacionados con el carbono.

En los últimos 12 años, el Programa ONU-REDD ha apoyado a 34 países en el desarrollo de estrategias y planes de acción de REDD+, así como a 22 países en la identificación de beneficios prioritarios no relacionados con el carbono para integrarlos en la planificación de REDD+. Este informe comparte las lecciones aprendidas de estas experiencias, examina los factores que contribuyen a una ordenación territorial integrada eficaz para REDD+, y anticipa nuevas posibilidades.

MEJORES PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA

Los distintos sectores de uso de la tierra (por ejemplo, agricultura, silvicultura, infraestructuras, minería, conservación, turismo, etc.) y los usuarios tienen objetivos que no siempre son compatibles entre sí. Cuando las necesidades y el lucro a corto plazo prevalecen sobre la sostenibilidad a largo plazo, el uso ineficiente de la tierra y la degradación de los recursos naturales pueden conducir a resultados insostenibles a la larga.

El objetivo de la planificación integrada del uso de la tierra es **organizar mejor las actividades e infraestructuras en un territorio**, teniendo en cuenta las limitaciones y oportunidades naturales, humanas, económicas y estratégicas, para favorecer un desarrollo más armonioso y sostenible. Esta planificación presenta dos dimensiones, política y técnica, y trata de optimizar el uso de la tierra y los recursos naturales contribuyendo así a alcanzar múltiples objetivos y minimizando los impactos negativos. Bien ejecutada, la planificación integrada puede ayudar a conciliar los objetivos contrapuestos para el uso del suelo, reducir



los conflictos entre usuarios y reducir la degradación del medio ambiente, e incluso invertir su tendencia. Para ello, los planificadores que la aplican “traducen” los objetivos de desarrollo de una sociedad, los planes sectoriales y las aspiraciones socioeconómicas, culturales y medioambientales en un plan de acción para un territorio concreto.

La planificación integrada requiere de **información** para emitir diagnósticos de las situaciones pasadas y presentes, y de las que puedan darse en el futuro, a partir de objetivos específicos y de una serie de supuestos. Con estos diagnósticos se sientan las bases para la formulación participativa de una visión que puedan suscribir todos los sectores y usuarios. A su vez, esa visión compartida sustenta la definición de **diversas opciones de planificación integrada del uso de la tierra** para todo el territorio en cuestión y fundamenta la adopción de decisiones mediante el análisis de pros y contras, y mediante la recomendación de soluciones que rindan el máximo beneficio y reduzcan los efectos negativos. En el contexto de REDD+, esto significa examinar el impacto de las políticas y medidas propuestas en los bosques, junto con otros criterios.

La planificación integrada del uso de la tierra requiere integrar los puntos de vista de todos los

actores que utilizan, o tienen a su cargo la tierra y sus recursos, o que ejercen derechos sobre ellos. Al ser intrínsecamente intersectorial, son muchos los interesados que deben participar en ella, desde Gobiernos y entidades privadas hasta comunidades locales y pueblos indígenas. Debe organizarse un diálogo abierto e inclusivo entre esos grupos, en el que se preste especial atención a los interesados marginados y vulnerables, como las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y los migrantes. La planificación integrada del uso de la tierra también incluye: la integración de otros actores interesados; las consultas; el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y los pueblos indígenas afectados; y evaluaciones de impacto ambiental y social para identificar y abordar los posibles impactos.

El ordenamiento y análisis espacial son imprescindibles para localizar las zonas en que se dan cambios en el uso de la tierra y sus impactos, poner de relieve los usos del suelo contrapuestos y los conflictos resultantes, señalar las áreas de oportunidad para determinadas actividades, y proteger el suelo y los recursos para ciertas prioridades, como la conservación, la restauración y el desarrollo. Así pues, los análisis espaciales son componente primordial de todo proceso de ordenación que se pretenda eficaz, si bien no pueden sustituir al proceso de planificación propiamente dicho (véase la infografía que se muestra más abajo).

La planificación integrada del uso de la tierra puede aplicarse en **diversos niveles de gobernanza territorial**, del local al transfronterizo pasando por el nacional, y utilizar unidades administrativas o consuetudinarias (por ejemplo, una provincia, un estado o un clan) o en unidades funcionales (como un paisaje productivo o ecológico). Dependiendo de la escala, la planificación se basará en perspectivas y objetivos comunes pero diferenciados y en metodologías ligeramente distintas. En el nivel superior, el proceso de planificación suele establecer prioridades y orientaciones estratégicas más generales; a nivel local se definen normas más precisas desde el punto de vista territorial, que pueden ser prescriptivas. Para garantizar la necesaria coherencia vertical y horizontal (entre escalas y entre unidades de la misma escala, respectivamente), la planificación integrada del uso de la tierra debe seguir un enfoque **tanto ascendente como descendente**.

El plan integrado de ordenación territorial que se seleccione también deberá **encajarse en un marco político, jurídico y normativo**, bien por medio de instrumentos asociados (como planes de zonificación

y planes de desarrollo socioeconómico) o de acuerdos más informales (por ejemplo, acuerdos a nivel local).

La planificación integrada del uso de la tierra, para resultar eficaz, debe apoyarse con inversiones que posibiliten una **implementación y seguimiento**, y mediante incentivos positivos y negativos que ayuden a orientar la inversión pública y privada hacia los ámbitos más indicados. Algunos ejemplos de incentivos son los planes de desarrollo ecológico condicionados, los pagos por servicios relacionados con el medio ambiente, el abastecimiento preferente de productos básicos y la aplicación de la ley.

REDD+ Y LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA

La finalidad de REDD+ consiste fundamentalmente en fomentar soluciones forestales para responder a la crisis climática y ayudar a los países con bosques a lograr un desarrollo más sostenible y equitativo. Los factores que impulsan la deforestación y la degradación de los bosques suelen ser de carácter intersectorial: a nivel mundial, la degradación de los bosques tropicales se debe principalmente a la tala legal e ilegal, y cerca del 70 % de esa deforestación está causada por la conversión a la agricultura ([FAO, 2016](#)). Las estrategias de REDD+ y las de planificación integrada se conciben y aplican por separado y bajo la dirección de ministerios diferentes, pero tienen muchas características en común y pueden estar muy vinculadas. Estos vínculos difieren de un país a otro, pero algunas prácticas son las mismas, como la incorporación de la planificación integrada del uso de la tierra en las estrategias de REDD+, la mejora de los procesos nacionales de planificación integrada para tener más en cuenta los bosques y la creación de capacidades para la realización de análisis territoriales en apoyo de la planificación de REDD+.

Este tipo de planificación integrada suele requerir un fuerte apoyo político. REDD+ ha ayudado a forjar coaliciones en ese sentido y ha promovido los principios de participación e inclusión, ha sensibilizado a las principales instancias decisorias acerca de los bosques y los numerosos servicios que prestan, ha aportado datos y análisis fundamentales para la adopción de decisiones y ha apoyado un seguimiento más riguroso del uso de la tierra por medio de mecanismos como los sistemas nacionales de monitoreo forestal.

En la mayoría de las **estrategias o planes de acción nacionales de REDD+** que hoy se aplican en el

El uso de información espacial para apoyar la toma de decisiones para REDD+



Cuando los países planifican REDD+, es importante tener en cuenta los posibles beneficios y riesgos sociales y ambientales, así como la forma en que estos varían a lo largo del paisaje.

Los mapas pueden apoyar a los tomadores de decisiones y las partes interesadas a comprender las relaciones entre las reservas de carbono, los servicios de los ecosistemas, la biodiversidad, los factores sociales y las presiones del uso de la tierra sobre los recursos naturales.

La inclusión de mapas en los procesos de planificación y políticas de REDD+ puede apoyar la identificación de acciones que aseguren beneficios sociales y ambientales adicionales.

1 Prepararse para el análisis espacial



- ¿Qué etapa de la planificación de REDD+ será informada por el análisis? (desarrollo de estrategia, implementación de acciones)
- ¿Dónde se podrían implementar las acciones de REDD+? (considerar la cobertura y el uso de la tierra, las partes interesadas y la tenencia, entre otros factores)
- ¿Qué partes interesadas deberían participar en el mapeo?
- ¿Cuál es la escala del análisis?
- ¿A qué otros objetivos puede contribuir REDD+? (considerar otros objetivos y prioridades, como la conservación de la biodiversidad y la reducción de la pobreza)

Considerar a los actores clave del gobierno (incluidos los tomadores de decisiones y el personal técnico), aquellos que pueden verse afectados por la implementación de REDD+ y los expertos para apoyar el análisis. Llevar a cabo consultas para:

- Discutir las acciones de REDD+ que se analizarán.
- Discutir dónde y cómo se podrían implementar las acciones REDD+ y quiénes podrían verse afectados.
- Desarrollar y / o revisar los análisis de beneficios y riesgos de las acciones REDD+
- Identificar los beneficios y riesgos prioritarios
- Identificar qué fuentes de datos están disponibles para mapear los beneficios y riesgos prioritarios, y si son creíbles.
- Identificar qué nuevos análisis se podrían realizar para desarrollar capas espaciales, según sea necesario.
- Determinar los métodos / software que se utilizarán
- Determinar si existe la necesidad de desarrollar capacidades y brindar capacitación según sea necesario.
- Diseñar flujos de trabajo para llevar a cabo los análisis espaciales

2 Consultar a los principales actores



3 Creación de capas espaciales



- El personal técnico desarrolla o adapta capas espaciales individuales para beneficios y riesgos prioritarios, junto con capas base (por ejemplo, mostrando áreas aptas para la conservación, restauración o agrosilvicultura de bosques, según la acción REDD+)
- Combinar diferentes capas para ilustrar dónde REDD+ puede asegurar múltiples beneficios.
- Consultar con las partes interesadas y los expertos en mapeo para evaluar la utilidad de las capas espaciales y determinar si se necesitarán datos o análisis adicionales.
- Asegurar que la metodología y las fuentes de datos se presenten junto con los resultados del análisis y los mapas.

- Validar los análisis con las partes interesadas clave, por ejemplo, compartiendo borradores de informes o mapas, o realizando talleres participativos.
- Ajustar los análisis con los comentarios recibidos



4 Validar los mapas y análisis

5 Comunicar los resultados



- En consulta con los tomadores de decisiones clave, identificar el público objetivo y seleccionar el formato correcto para comunicar los resultados del análisis.
- Para facilitar la interpretación, los resultados del análisis pueden presentarse utilizando gráficos o tablas, además de mapas.
- Asegurarse de que también se identifiquen y comuniquen las limitaciones de los análisis

Esta información se puede utilizar para apoyar la toma de decisiones y ayudar a implementar acciones REDD+ de una manera que asegure beneficios sociales y ambientales adicionales. Los resultados se pueden utilizar para informar:

- Consultas sobre la estrategia REDD+
- Debates sobre la gestión de los beneficios y los riesgos, en línea con las salvaguardas REDD+, y como insumo para un Sistema de Información de Salvaguardas.
- Consultas sobre la implementación de acciones REDD+
- Otras políticas, objetivos o necesidades de presentación de informes del país (por ejemplo, relacionados con la diversidad biológica)

6 Utilizar la información para respaldar la toma de decisiones



mundo –sin ir más lejos, en 20 de los 23 apoyados por ONU-REDD– se señala la importancia decisiva de la planificación integrada del uso de la tierra. Estas políticas y medidas abarcan lo siguiente:

- a. La generación y el intercambio de información sobre los bosques para orientar la planificación integrada del uso de la tierra, y la adopción de decisiones al respecto (por ejemplo, información sobre cubierta forestal, zonas de reservas de carbono elevadas, valores de biodiversidad y marcos hipotéticos de uso de la tierra);
- b. El uso de plataformas inclusivas de múltiples partes interesadas, algunas de ellas enmarcadas en REDD+, para permitir procesos de planificación de calidad;
- c. Reformas a nivel nacional y aplicación a nivel subnacional de la planificación integrada del uso de la tierra, con especial atención a los bosques.

Algunos ejemplos de mejora de los procesos de ordenación territorial integrada en los países de REDD+ ponen de relieve algunos de los enfoques que pueden aplicarse y la importancia de utilizar los puntos de partida estratégicos más adecuados:

En la República Democrática del Congo, el proceso nacional de REDD+ ha brindado una oportunidad muy

valiosa de debatir sobre la planificación integrada del uso de la tierra a todos los niveles y crear una gran coalición de actores que la promuevan. De este modo se ha contribuido directamente a la reforma de la planificación integrada que se lleva a cabo en el país. Con el apoyo de la Iniciativa Forestal Centroafricana (CAFI), por medio del [fondo nacional para REDD+ \(FONAREDD\)](#) y basándose en la estrategia nacional y plan de inversión para REDD+, el Gobierno de la República Democrática del Congo prepara una política nacional de planificación integrada del uso de la tierra y el correspondiente marco normativo, que darán pie a un plan nacional de uso de la tierra. También se están elaborando planes provinciales de uso de la tierra en siete provincias de importancia fundamental para REDD+ y en diversas localidades en colaboración con comunidades y pueblos indígenas. Asimismo, el proceso ha permitido consolidar y racionalizar los distintos enfoques en materia de ordenación territorial integrada que reciben apoyo de diversos asociados a nivel local en todo el país.

En Ecuador, el programa [PROAmazonía](#), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Fondo Verde para el Clima (GCF), apoya la ejecución del Plan de Acción Nacional de REDD+. Los gobiernos autónomos descentralizados están próximos a finalizar las actualizaciones de sus planes locales de ordenación territorial, planes que incluyen criterios relacionados con el cambio climático y la

CUADRO 2. HERRAMIENTAS PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA Y LA TOMA DE MEJORES DECISIONES.

Se han creado muchas herramientas, como programas informáticos, métodos y modelos, para apoyar la planificación integrada del uso de la tierra y las medidas paisajísticas que puedan adoptarse. Es imprescindible integrar esas herramientas en los procesos de múltiples interesados; por ejemplo, los datos sobre recursos forestales y cambios en el uso de la tierra pueden usarse para orientar los procesos de negociación y toma de decisiones y la ordenación territorial.

Diversos países están logrando avances en monitoreo forestal y medioambiental gracias a [Open Foris](#), paquete de herramientas informáticas gratuitas y de código abierto que facilitan la recopilación, el análisis y reporte de datos con flexibilidad y eficacia. El paquete incluye el sistema [SEPAL](#), herramienta que permite a los usuarios consultar y procesar datos obtenidos por satélite de forma rápida y eficaz. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también adopta medidas importantes para que los conjuntos de datos mundiales de diversa procedencia contribuyan a la adopción de decisiones. Creada en 2019, la [Plataforma Geoespacial](#) de la iniciativa “Hand in Hand” permite a los países aportar datos de forma confidencial y compararlos con conjuntos de datos geoespaciales para obtener información socioeconómica, información sobre cobertura forestal y producción y otros conjuntos de datos.

Con el navegador de herramientas paisajísticas de ONU-REDD, actualmente en preparación, los interesados podrán acceder a herramientas pertinentes de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación, específicamente las relacionadas con la agricultura o los paisajes forestales, para poder adoptar decisiones con fundamento. Los usuarios podrán seleccionar las herramientas de los organismos de ONU-REDD en función de sus necesidades y propósitos. Se prevé que el navegador esté listo a fines de 2021 y que en diciembre de 2020 esté disponible una versión beta en formato Excel.

producción agrícola sostenible, y una zonificación que reduce al mínimo la deforestación y la degradación, al tiempo que promueve intervenciones de conservación y restauración. Se ha creado un mecanismo de incentivos, por medio del cual se transfieren recursos financieros a esos gobiernos autónomos para apoyar la aplicación, a condición de que se elaboren y respeten los planes locales de uso de la tierra. Estos recursos también apoyarán las actividades respetuosas con los bosques y monitorearán la deforestación.

En Indonesia, el Gobierno central y las

administraciones locales deben efectuar evaluaciones ambientales estratégicas para asegurar la integración de los principios del desarrollo sostenible en los planes territoriales y de desarrollo. Se considera que esas evaluaciones son también una forma de incorporar las actividades de REDD+ y las salvaguardas de Cancún en la planificación de las jurisdicciones de REDD+. El proceso de evaluaciones ambientales estratégicas integra datos concretos en los procesos decisivos participativos y exige consultas públicas, la evaluación del impacto, la armonización con otras políticas y programas y el examen de múltiples beneficios. Por

CUADRO 3. MAXIMIZANDO LOS BENEFICIOS DE REDD+.

Al planificar la ejecución de las intervenciones de REDD+ es importante determinar los lugares en que esas intervenciones pueden generar beneficios relacionados y no relacionados con el carbono simultáneamente. Identificar y visualizar aspectos como la relación entre las reservas de carbono y otros servicios de los ecosistemas, la biodiversidad, el uso de la tierra y las presiones sobre los recursos naturales, puede ayudar a los países y jurisdicciones a planificar e implementar mejor REDD+, y a evaluar el progreso en el tiempo.

El análisis territorial puede ayudar a los planificadores a delimitar los lugares más indicados para desplegar las actividades de REDD+, teniendo en cuenta ventajas y riesgos. La representación cartográfica de los parámetros relacionados con los posibles beneficios no relacionados con el carbono (como la prestación de servicios ecosistémicos, la conservación de la biodiversidad y la mitigación de la pobreza) puede ayudar a localizar las zonas en que se generan muchos de esos beneficios, además de los objetivos fundamentales de almacenamiento y secuestro de carbono.

ONU-REDD ha apoyado a 22 países a identificar los beneficios prioritarios no relacionados con el carbono y a correlacionar datos para orientar la planificación y aplicación de REDD+ de manera que se generen esos beneficios. En este [mapa cronológico](#) y en los párrafos siguientes se analizan más a fondo algunos casos prácticos y enseñanzas fundamentales.

El **Programa Nacional de ONU-REDD de Argentina** se asoció con el Centro Mundial para el Seguimiento de la Conservación del PNUMA (UNEP-WCMC, por sus siglas en inglés) y con la Fundación Vida Silvestre Argentina para evaluar la manera en que las actividades enmarcadas en el [Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático](#) podrían [ayudar a generar una serie de beneficios para las personas y el medio ambiente](#) y a presentar los resultados en un formato útil para la toma de decisiones. Se catalogaron los principales beneficios que podrían generarse con la conservación y la gestión sostenible de los bosques en seis regiones forestales, incluidas la conservación de la biodiversidad, la protección de los suelos y la mitigación de la pobreza, y se determinaron las zonas más importantes para la obtención de esos beneficios. En la actualidad, la Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio de Argentina utiliza esos resultados como fundamento de futuros proyectos.

El **Gobierno de Nigeria** ha elegido el estado de *Cross River* para empezar a promover las actividades de REDD+. En 2017, junto con la Comisión Forestal de Cross River y el programa nacional de ONU-REDD, el Ministerio Federal de Medio Ambiente [analizó](#) la capacidad de ese estado de generar beneficios relacionados y no relacionados con el carbono. Estos análisis se centraron en cómo dos acciones -restauración de bosques y conservación de manglares- podrían promover tres valores clave: las reservas de carbono de los bosques; la biodiversidad de los bosques; y el papel de los bosques en la limitación de la erosión del suelo. Los mapas resultantes, elaborados junto con una serie de expertos gubernamentales y no gubernamentales, se incluyeron en la estrategia REDD+ del estado de Cross River.

Paraguay: Los análisis de beneficios múltiples también han ayudado a los países a recibir una prima para los pagos basados en resultados para REDD+, como en el caso de Paraguay. La aprobación del Fondo Verde para el Clima en 2019 de hasta 72,5 millones de dólares en pagos basados en resultados, con un desembolso inicial de 50 millones de dólares, incluyó una prima del 2,5% por proporcionar información sobre la naturaleza, la escala y la importancia de los beneficios no relacionados con el carbono, incluyendo cómo pueden contribuir a la sostenibilidad a largo plazo de REDD+.

ejemplo, en el distrito de Bengkalis, el proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) [“Concepción de medidas preventivas para usar mejor las turberas tropicales” prepara un sistema de gestión del riesgo de incendios](#) y promueve la incorporación de las intervenciones preventivas y la restauración de los ecosistemas en los planes territoriales y de desarrollo del distrito.

Hay toda una **gama de herramientas y métodos** para apoyar las mejores prácticas en planificación integrada del uso de la tierra y sus vínculos con REDD+, como, por ejemplo, métodos de planificación participativa, modelos de uso de la tierra, marcos hipotéticos y herramientas de análisis territorial. En el cuadro 2 se presenta una serie de herramientas de apoyo a la toma de decisiones sobre el uso de la tierra. En el cuadro 3 se exponen formas de extraer los máximos beneficios –relacionados y no relacionados con el carbono– de las actividades de REDD+.

RESPUESTA A LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA Y MAXIMIZACIÓN DE SU EFICACIA

Desde 2008, el Programa ONU-REDD colabora con países de todo el mundo en la planificación de REDD+, incluidos los vínculos con la planificación integrada del uso de la tierra. Los últimos 12 años de trabajo en esa esfera han demostrado una serie de enseñanzas o factores de éxito fundamentales para poner en práctica la planificación integrada del uso de la tierra y estrechar los vínculos con la planificación y implementación de REDD+:

- Los procesos de REDD+ a nivel nacional pueden **catalizar la mejora de la planificación integrada del uso de la tierra**, pero difícilmente engendrarán un proceso de ordenación territorial integrada desde cero; se necesita la voluntad política de aplicar esa planificación y cumplir los planes resultantes, como también se necesitan incentivos o motores de cambio aplicables para diversos sectores. Por ejemplo, las actividades dirigidas a incorporar los objetivos del cambio climático en todos los sectores o reducir los conflictos relacionados con la tierra pueden ser factores más influyentes que los incentivos de REDD+ por separado.
- La planificación integrada del uso de la tierra, para ser sostenible, debe **integrarse en las políticas y procesos de gobernanza** generales del país. Esto ayudará a garantizar un mandato continuo,

y potencialmente capacidad y fondos, para llevar a cabo la planificación a largo plazo y en armonía con las prioridades y procesos nacionales.. Esto puede implicar formalizar marcos legales específicos para la planificación integrada del uso de la tierra² y vincularla con los procesos de planificación del desarrollo socioeconómico y, en ciertos casos, con las prácticas consuetudinarias.

- La planificación integrada del uso de la tierra suele ser un proceso complejo – hay vínculos y solapamientos entre niveles de gobierno, límites administrativos y unidades ecológicas- y puede ser un reto elegir la unidad y el punto de entrada adecuados. Para que la planificación sea efectiva se requiere tanto la comprensión de esta complejidad como un punto de entrada estratégico, que puede ser nacional o subnacional. Por ejemplo, aunque el ecosistema o la cuenca hidrográfica puedan parecer la mejor escala para la planificación, algunos países carecen de instituciones o mandatos políticos a ese nivel.
- Los procesos participativos e inclusivos son de suma importancia para la planificación integrada del uso de la tierra. La participación de los interesados es necesaria para identificar múltiples perspectivas y objetivos, formular una visión compartida y trabajar en pro de resultados más equitativos. La planificación será sostenible y eficaz siempre que existan determinados elementos propios de la “buena gobernanza”, como la participación, la transparencia, el Estado de Derecho, la responsabilidad y la equidad³, y el uso de herramientas como el consentimiento libre, previo e informado.
- Para que la planificación integrada del uso de la tierra sea eficaz se necesita disponer de **capacidades e información suficientes**, esto es, datos fiables y accesibles, y competencia para manejarlos y comprenderlos. Este requisito puede incluir la producción de datos nuevos y la

2 Por ejemplo, en el Programa de Acción Nacional de REDD+ de Vietnam (2017) se previeron intervenciones de REDD+ relacionadas con la planificación integrada del uso de la tierra para [apoyar la aplicación de la reciente ley de planificación del país](#) y el logro de la meta nacional de contar con 16,24 millones de hectáreas de tierra asignadas a bosques antes de 2020.

3 Circulan muchas definiciones de “buena gobernanza”, aunque suelen ser variaciones sobre los mismos temas: participación, Estado de Derecho, transparencia, capacidad de respuesta, orientación al consenso, equidad e inclusión, eficacia y eficiencia, responsabilidad, capacidad, buena gestión financiera, aplicación correcta de las leyes y capacidades adecuadas (véase, por ejemplo, <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>; <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>; y el [Módulo de Gobernanza Forestal del Conjunto de Herramientas para la Gestión Forestal Sostenible](#), <http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/es/>).

incorporación de datos geoespaciales (mapas), datos estadísticos, y conocimientos y prácticas indígenas y comunitarias en los procesos de planificación.

- La planificación integrada del uso de la tierra, para ser sostenible, debe vincularse a **fondos o inversiones** que permitan alcanzar los objetivos trazados. Una forma de hacerlo es vinculando los planes de ordenación territorial con los presupuestos y programas gubernamentales vigentes (como los de educación, energía o mitigación de la pobreza) o con nuevas fuentes de financiación (por ejemplo, sistemas de pagos basados en resultados de REDD+ o mecanismos de crédito nuevos)⁴. También deberían identificarse y asignarse fondos para el seguimiento y la aplicación a largo plazo. El proceso de planificación integrada del uso de la tierra puede ofrecer una oportunidad para considerar la sostenibilidad a largo plazo de las acciones propuestas, cómo pueden financiarse y qué constituye el éxito (por ejemplo, el rendimiento social y medioambiental esperado).
- Toda planificación integrada del uso de la tierra que se pretenda eficaz también reconoce las posibles **compensaciones y riesgos**, así como las posibilidades de conflicto, y trata de evitarlas o reducirlas. La planificación tiene lugar dentro de las estructuras de poder y en medio de las desigualdades circunstantes, y debe tomar en consideración su interacción con este contexto. Tal vez sea necesario adoptar un enfoque sensible a los conflictos para no agravar las disputas y contribuir a la consolidación de la paz. En el caso de las intervenciones de REDD+ que conllevan una planificación integrada del uso de la tierra, muchos países han evaluado los posibles riesgos y beneficios de la empresa y han ideado medidas para reducir los primeros y aumentar los segundos⁵.

El Programa ONU-REDD y sus países asociados han documentado muchas de las lecciones aprendidas

4 Por ejemplo, una investigación realizada en Costa de Marfil sobre los flujos financieros públicos subyacentes que influyen en la deforestación y la degradación de los bosques reveló que en 2015 se invirtieron al menos 140,7 millones de dólares en actividades “grises”, como la intensificación de la agricultura; al mismo tiempo, 28,1 millones de dólares de inversión contribuían al logro de los objetivos de REDD+.

5 Por ejemplo, una evaluación de esa índole efectuada en Myanmar puso de relieve la necesidad de catalogar los usos vigentes de la tierra (incluido el consuetudinario), los bosques naturales y las zonas ambientalmente sensibles para poder elegir los sitios con más fundamento y planificar mejor el uso de la tierra en las intervenciones de REDD+ y dar participación en los procesos de planificación del uso de la tierra a los interesados que sufren marginación.



Plantación de gnetum en Nigeria
(fuente: CIFOR)

y los principales factores de éxito de la planificación integrada del uso de la tierra en el contexto de la planificación e implementación de REDD+ (ver la lista de recursos que se ofrece a continuación).

CON VISTAS AL FUTURO: NUEVOS PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

La planificación integrada del uso de la tierra y los enfoques relacionados son **catalizadores de iniciativas de transformación del paisaje** y de nuevos paradigmas de gobernanza del paisaje, como por ejemplo la mejora de la integración entre ecosistemas productivos, gestionados de forma sostenible y protectores. En combinación con datos sólidos sobre bosques y uso de la tierra, herramientas y otros enfoques integrados, esa planificación puede ayudar a lograr resultados sostenibles y transformadores a largo plazo.

La planificación integrada del uso de la tierra motiva la adopción de enfoques jurisdiccionales y aglutina actores del sector público, la sociedad civil y el sector privado. En 2020, al menos 13 jurisdicciones están aplicando enfoques conjuntos de los sectores público y privado mediante la fusión de REDD+, los compromisos del sector privado y los objetivos de las políticas nacionales en paisajes críticos ([Umunay y otros, 2018](#)). Muchas de esas jurisdicciones

aprovechan la planificación integrada del uso de la tierra dirigida por los Gobiernos para reunir a empresas que producen y comercian con productos básicos, a la sociedad civil y a las organizaciones de productores con el fin de coordinar intervenciones destinadas a reducir colectivamente la deforestación. Varios de esos enfoques jurisdiccionales están vinculados directamente a un **producto básico específico de riesgo para los bosques, como la carne de vacuno, la soja, el aceite de palma, el café o el cacao**. Cuando la planificación integrada gira en torno a un único factor de cambio en el uso de la tierra se obtienen ventajas, pero también puede reducirse la flexibilidad que permite abordar problemas sociales más amplios y empoderar a los interesados marginados ([Bastos Lima y Persson, 2020](#)).

Es importante que los enfoques nuevos que aspiran a reducir la deforestación sean lo bastante ágiles para sacar el máximo rendimiento de los procesos de planificación en curso e integrar los objetivos productivos, sociales y de desarrollo sostenible.

La coordinación de los procesos de planificación a **distintas escalas** también es fundamental y puede generar resultados sostenibles y a largo plazo. Las **administraciones subnacionales** facultadas para concebir y ejecutar planes de ordenación territorial tienen la opción de **adoptar medidas más adaptadas a las circunstancias locales para reducir la deforestación y la degradación** ([Busch y Amarjargal, 2020](#)). Los denominados “enfoques anidados” están ganando una importante tracción-planteamiento conceptual en virtud del cual los procesos ideados y ejecutados por las autoridades subnacionales tienen más probabilidades de dar participación a los actores locales y –cuando conciben con las políticas, la planificación y los procesos nacionales– pueden generar resultados importantes. Como ejemplo del papel decisivo de los Gobiernos y las intervenciones subnacionales y de la interconectividad de los factores en un paisaje, podemos citar el caso de la Argentina. En este país, la planificación a nivel regional de los bosques nativos y la aplicación de planes concretos al amparo de la ley forestal del país, junto con la variación de los precios de los productos agrícolas y ganaderos y el valor de la tierra, han sido determinantes para lograr la reducción de las emisiones ([Nolte y otros, 2017](#)) y recibir pagos del Fondo Verde para el Clima por los resultados obtenidos en el período 2014-2016.

Los **mecanismos de financiación apropiados** también son decisivos para que los paradigmas de uso de la tierra sean más sostenibles. Al determinar zonas prioritarias para la agricultura y la gestión forestal sostenibles y la restauración del paisaje, la

planificación integrada del uso de la tierra puede proporcionar las bases para definir las necesidades y prioridades de inversión, proporcionando una gama de oportunidades de inversión que buscan aprovechar los enfoques cambiantes de la protección y la gestión forestal.

Las formas de producción nuevas o sustitutivas no tienen por qué ser más costosas o arriesgadas, pero conllevan un costo inicial a fondo perdido que detendrán que asumir los primeros que las adopten durante los primeros años de transición. Por este motivo, se necesitan **mecanismos de reducción o socialización de riesgos** para apoyar las transacciones iniciales y mitigar los costes, riesgos y obstáculos que pueden impedir la transición hacia un uso sostenible de la tierra, como el riesgo de responsabilidad y cumplimiento, el riesgo para la reputación y el riesgo de impago para los prestamistas, así como los riesgos de la fase previa a la inversión (los proyectos de producción sostenible entrañan riesgos considerables en tanto no se disipe la incertidumbre financiera, técnica y jurídica); y obstáculos como la falta de inversiones para proyectos sostenibles y la escasa capacidad de los asociados para adoptar y valorar modelos de producción sostenibles. Cuando estos riesgos y obstáculos concurren, los incentivos financieros no bastan para inducir a las empresas de la cadena de suministro a sustituir sus modelos de producción por modalidades sostenibles.

Cuando la planificación integrada del uso de la tierra se combina con paquetes de incentivos para determinados paisajes, como se señala en *“Incentives for ecosystem services: supporting the transition to sustainable food systems”* [Incentivos para los servicios de los ecosistemas: apoyo a la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles] ([FAO, 2015](#)), **los Gobiernos tienen mayores probabilidades de conseguir los resultados deseados**. Los mecanismos de financiación combinada y los bonos verdes capaces de canalizar inversiones hacia la conservación de los bosques, la restauración o la agricultura sostenible también pueden vincularse a los planes locales de uso de la tierra. Conectar la financiación sostenible con los procesos de planificación integrada del uso de la tierra es indispensable para impulsar cambios transformadores a nivel de paisaje.

Las numerosas crisis que afectan al planeta, como el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica, las consecuencias de la COVID-19 y las desigualdades socioeconómicas subyacentes,

hacen necesario un cambio verdaderamente transformador. Como se destaca en “Exploring guiding elements of transformational change in integrated landscape management” [Examen de los elementos rectores del cambio transformador en la gestión integrada del paisaje] ([FAO y Centro de Investigación Forestal Internacional \(CIFOR\), 2018](#)), para impulsar un cambio de paradigma que nos encamine al desarrollo con bajas emisiones y la resiliencia económica y climática hace falta introducir muchas modificaciones en numerosos sistemas paralelos y a distintas escalas. Se necesita una nueva visión y un liderazgo firme para fomentar la cooperación y el compromiso entre los interesados y superar los patrones de comportamiento poco constructivos de las instituciones, los Gobiernos y los distintos sectores. Para hacer realidad el cambio de paradigma hacia un enfoque paisajístico integrado será necesario forjar alianzas estratégicas entre los distintos sectores, que habrán de reconocer su interdependencia y complementariedad al tratar de alcanzar el desarrollo sostenible y responder a las crisis. La magnitud del cambio representa una dificultad considerable, pues depende de la modificación de los valores y motivaciones culturales. Estos cambios no suelen ser fruto de intervenciones puntuales a nivel de paisaje, sino resultado de una transformación más amplia de toda la sociedad ([Termeer, Dewulf y Biesbroek, 2017](#)).

La planificación integrada del uso de la tierra y los enfoques integrados pueden contribuir a hacer realidad ese cambio. Por su propia naturaleza, el proceso de planificación integrada del uso de la tierra favorece muchos de los elementos que obran a favor del cambio transformador, como **la colaboración intersectorial a distintos niveles y la aceptación de la diversidad de objetivos en el plano local.** La planificación integrada del uso de la tierra puede ejercer de motor de un cambio transformador mediante la definición de nuevos paradigmas ampliables de ordenación territorial y forestal, y contribuir así a la pervivencia de los bosques para que aporten soluciones eficaces basadas en la naturaleza.

OTROS RECURSOS

Manuales, directrices y conjuntos de herramientas

- [“Developing sub-national REDD+ action plans: A manual for facilitators”](#). Centro Internacional para el Aprovechamiento Integrado de las Montañas, 2018. Este manual para facilitadores, basado en una serie de iniciativas experimentales de

REDD+ apoyadas por el Programa ONUREDD y la FAO en Nepal y Vietnam, ofrece orientación a planificadores y partes interesadas sobre la preparación de planes subnacionales para actividades de REDD+.

- [Centro de recursos nacionales de múltiples beneficios de ONU-REDD](#) y materiales conexos de capacitación en SIG.

Revistas, documentos e informes

- [“Exploring guiding elements of transformational change in integrated landscape management”](#). FAO y CIFOR, 2018.
- “Landscape of REDD+ aligned finance in Côte d’Ivoire”. Programa ONU-REDD, 2017. En este informe se presenta un panorama de las finanzas públicas relacionadas con REDD+ y el uso de la tierra en Costa de Marfil que puede servir de fundamento para planificar la inversión en REDD+ y armonizar el gasto nacional y las aportaciones de los donantes con los objetivos de REDD+.

Reseñas informativas y resúmenes de políticas

- [“Hacia una economía baja en carbono: el rol de los Bancos de Desarrollo de ALC como impulsores del financiamiento climático”](#). Programa ONU-REDD, 2020.
- [“Exposure to Risks Posed by Unsustainable Land Use: What Can Burmese Banks Do?”](#). Programa ONU-REDD, 2019. Esta nota versa sobre las medidas que los bancos birmanos pueden adoptar para reducir al mínimo las exposiciones al uso insostenible de la tierra y a la deforestación al tiempo que armonizan su cartera con negocios sostenibles y rentables que puedan fomentar y reforzar un medio ambiente saludable.
- Reseñas informativas sobre enfoques anidados y jurisdiccionales en Asia-Pacífico y África. Programa ONU-REDD, 2019.
- [“Spatial Analysis: A Tool for Integrated Land Use Planning for REDD+”](#). Programa ONUREDD, 2019. En esta reseña se compendian experiencias de distintos países para catalogar los principales factores de éxito en la realización de análisis territoriales a fin de orientar la aplicación de REDD+ y su incorporación en la estrategia y los planes de ejecución nacionales de REDD+.

- “Integrated landuse planning for REDD+: Lessons from combining spatial analysis and participatory approaches at the sub-national level in Viet Nam”. García-Rangel y otros, 2017. Disponible en [inglés](#) y [vietnamita](#). En esta nota se recogen conocimientos y experiencias sobre el uso de métodos de ordenación territorial integrada en la planificación de REDD+, prestando especial atención a la combinación de análisis territoriales y enfoques participativos, y aprovechando las lecciones aprendidas en Vietnam.

Monografías, artículos y blogs

- [Centro de recursos nacionales de múltiples beneficios de ONU-REDD.](#)
- [Blog del Programa ONU-REDD](#), que contiene entradas sobre la [experiencia de planificación integrada del uso de la tierra en Vietnam](#); [ordenación territorial y cadenas de suministro sin deforestación](#); [la financiación de la transición agroforestal en Costa de Marfil](#), y [la planificación para la obtención de beneficios no relacionados con el carbono.](#)
- [Mapa cronológico del programa UN-REDD: Planificación de beneficios de REDD+ no relacionados con el carbono.](#)

Créditos de las fotos e imágenes

Infografía sobre información territorial para apoyar la adopción de decisiones sobre REDD+ (Fuente: [Programa ONU-REDD \(2019\) Spatial Analysis: A Tool for Integrated Land Use Planning for REDD+](#)).

PROGRAMA ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
programa para el
medio ambiente

El programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo.

PROGRAMA ONU-REDD

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

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