



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

MANTENIENDO EL RUMBO:
EL MANEJO DE LOS **RIESGOS DE CORRUPCIÓN**
RELATIVOS AL **CAMBIO CLIMÁTICO**



Las opiniones expresadas en este informe pertenecen a sus autores y no necesariamente representan el punto de vista de las Naciones Unidas – incluido el PNUD – ni el de los Estados miembros.

Este informe ha sido comisionado por los grupos de Gobernabilidad Democrática, Medio Ambiente y Energía del PNUD, y su redacción estuvo a cargo de Amelia Thorpe y Lisa Ogle¹. Asimismo, Tim Clairs (PNUD), Estelle Fach (PNUD), Mihoko Kumamoto (PNUD), Pradeep Kurukulasuriya (PNUD), Angus Mackay (PNUD), Phil Matsheza (PNUD), Robert Onus (PNUD), Stefanie Scheliha (GTZ), Davyth Stewart (Global Witness), Asako Takimoto (PNUD), James Tee (PNUD), Jakob Werksman (Instituto de Recursos Mundiales) y Aled Williams (U4) brindaron sus aportes para la creación de este documento.

El PNUD es la red global para el desarrollo global del sistema de Naciones Unidas. Su labor genera un cambio y facilita que los países tengan acceso a conocimiento, experiencias y recursos con la finalidad de ayudar a sus pueblos a tener una vida mejor. El PNUD lleva a cabo sus actividades en 135 países en desarrollo y trabaja de manera conjunta con éstos para que encuentren sus propias soluciones a los desafíos de desarrollo en el plano mundial y nacional.

Editores: Estelle Fach y Anga Timilsina
Diseño y formato: First Kiss Creative
Traducción: Enrique Pérez

Créditos de fotografía:

Portada: imagen superior – Curt Carnemark, 1993 / Banco Mundial
p. 48 – UN Photo/Tim McKulka
p. 72 – UN Photo/Martine Perret

1 Amelia Thorpe es directora de Programas Internacionales en la Oficina del Defensor Ambiental (EDO, por sus siglas en inglés) y se la puede contactar en el correo electrónico amelia.thorpe@edo.org.au. Lisa Ogle es consultora sobre derecho ambiental y se le puede contactar en lisa@lisaogle.net



Preámbulo	2
Siglas y acrónimos	3
Resumen ejecutivo	4
1 Introducción	6
1.1 ¿Por qué la corrupción y el cambio climático?	6
1.2 Definición de corrupción	8
1.3 Normas y estándares internacionales	10
1.4 La lucha contra la corrupción y el mandato del PNUD	11
2 Riesgos de corrupción y medidas anticorrupción en las actividades de adaptación	12
2.1 Contexto	12
2.2 Planificación y definición de prioridades en la adaptación	16
2.3 Puesta en marcha de la adaptación	21
3 Riesgos de corrupción y medidas anticorrupción en REDD+	27
3.1 Contexto	27
3.2 Elaboración de marcos nacionales de REDD+	33
3.3 Implementación de REDD+	39
4 Conclusión y recomendaciones principales	50
Referencias	51
Anexo A : Listado de países en desarrollo que participan en el Programa ONU-REDD y en el FCPF	57
Anexo B : Mapa de riesgos de corrupción durante la adaptación al cambio climático a nivel nacional	60
Anexo C : La UNCAC como marco de lucha contra la corrupción durante la adaptación	64
Anexo D : La UNCAC como marco de lucha contra la corrupción en REDD+	67
Anexo E : Síntesis de riesgos potenciales de corrupción asociados a REDD+	69



PREÁMBULO

La lucha contra la corrupción y la lucha contra el cambio climático van de la mano.

Ambos son obstáculos importantes que entorpecen la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La corrupción destruye la confianza pública, socaba los cimientos de los derechos humanos y la autoridad de la ley, exacerba los conflictos y debilita la igualdad entre los géneros. Los efectos adversos del cambio climático, tales como el colapso de los sistemas agrícolas, la malnutrición, la escasez de agua y desastres naturales cada vez más frecuentes y destructivos, plantean retos de gran envergadura para el desarrollo sostenible y podrían generar un retroceso en los avances logrados hasta hoy día de hoy.

La adaptación al cambio climático y una mitigación sólida pueden ser la clave para el desarrollo humano durante el siglo XXI y los siglos posteriores. No obstante, los retos persisten y podrían ser agravados por la corrupción, al debilitarse los mecanismos de supervisión de las autoridades, y por procesos de decisión no transparentes.

La corrupción repercute de manera significativa en la respuesta al cambio climático. Por ejemplo, el pasar por alto la deforestación ilegal y la degradación de los bosques tiene como resultado un aumento de las emisiones de GEI; asimismo, las sequías – cada vez más severas – ocasionan que la obtención de productos escasos se lleve a cabo a través de medios corruptos. Los más pobres y vulnerables – aquellos que no tienen poder ni influencias – son los primeros en soportar y sufrir los efectos del cambio climático.

Existen nuevos mecanismos internacionales que favorecen la mitigación y la adaptación al cambio climático, los cuales representan oportunidades únicas para los países en desarrollo, aunque también implican ciertos riesgos. Por ello, los países en desarrollo necesitan tener un acceso eficaz y equitativo a recursos adicionales de calidad que sirvan de apoyo a sus esfuerzos de mitigación, adaptación y desarrollo humano sostenible, así como reforzar sus capacidades de manejo de los recursos. Se necesitarán, pues, procesos de financiación transparentes y contables, para lo cual se aprovechará la experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de cambio climático y gobernabilidad con la finalidad de respaldar los esfuerzos realizados.

El reforzar los principios de rendición de cuentas, transparencia, integridad y autoridad de la ley en la respuesta al cambio climático sentará las bases para un futuro más equitativo y estable para todos. Este documento oportuno y de calidad, que tiene ahora en sus manos, es una contribución a las labores anteriormente descritas.

Geraldine Fraser-Moleketi

Directora, Grupo de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo
PNUD

Veerle Vandeweerd

Directora, Grupo de Medio Ambiente y Energía
Dirección de Políticas de Desarrollo
PNUD



AGF	Grupo Asesor de Alto Nivel para la financiación de la lucha contra el cambio climático de la Secretaría de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
MRV carbono	Medición, reporte y verificación (del carbono)
CP	Conferencia de las Partes (de la CMNUCC)
ITIE	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
FPCF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (del Banco Mundial) (siglas en inglés)
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GGM	Programa sobre Buena Gobernabilidad del Sector Farmacéutico (Organización Mundial de la Salud) (siglas en inglés)
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (siglas en inglés)
PMD	Países menos desarrollados
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MRV	Medición, reporte y verificación
PNAA	Programa Nacional de Acción para la Adaptación
NLDT	Grupo Nacional de Trabajo para el Desarrollo Territorial (siglas en inglés)
INI	Instituto Nacional de Investigación
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PACDE	Programa Mundial Anticorrupción para la Eficacia del Desarrollo (siglas en inglés)
R-PP	Plan de preparación para REDD (siglas en inglés)
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
PEID	Pequeño estado insular en desarrollo
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques en países en desarrollo
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático



El cambio climático constituye un reto real para el desarrollo sostenible. Las perspectivas científicas estiman que miles de millones de personas sufrirán penurias por la falta de agua y alimentos, una exposición recrudescida a enfermedades, la pérdida de sus hogares, bienes y medios de subsistencia, así como migraciones forzadas. En reconocimiento de esta situación alarmante, la comunidad internacional se ha comprometido con financiación significativa para lograr una adaptación al cambio climático, así como su mitigación en los países en desarrollo. Por ello, una amplia gama de mecanismos e instituciones se están desplegando para poder financiar lo mencionado anteriormente (“financiación climática”). Asimismo, con el propósito de mantener el rumbo y garantizar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio – o por lo menos mantener los resultados obtenidos hasta hoy –, es imperativo que tales fondos se desembolsen de manera eficaz y que no se vean reducidos o disueltos por causa de la corrupción.

La eficacia de la financiación climática no se verá maximizada sino hasta que se incluyan medidas para reducir los riesgos de corrupción; evidentemente, la existencia de grandes flujos de recursos y el imperativo de desembolsarlos cuanto antes crean las condiciones propicias para la corrupción. Por esto, este informe identifica los riesgos de corrupción vinculados a dos elementos clave de la respuesta al cambio climático que son de importancia crucial para los países en desarrollo: la adaptación y la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo (REDD+).

La adaptación tiene una importancia particular para los países en desarrollo dada su vulnerabilidad, su capacidad limitada para adaptarse y su mínima responsabilidad histórica sobre las causas del cambio climático. En el presente documento, se exponen los riesgos principales de corrupción durante la adaptación nacional, entre los que destacan los siguientes:

- La captura del Estado y la falta de discreción durante el proceso de planificación de la adaptación, lo que da como resultado la priorización de proyectos y programas que favorecen los intereses de particulares en detrimento de las zonas vulnerables
- El soborno, el nepotismo y el favoritismo tanto durante la creación como durante la contratación, lo que lleva a proyectos y programas de adaptación de baja calidad, incompletos o potencialmente mal adaptados
- Actos de corrupción administrativa durante la ejecución de proyectos y programas, lo que aumentaría el costo de las actividades de adaptación y reduciría su eficacia.

REDD+, la cual será financiada por los países desarrollados parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (y potencialmente por un enfoque de mercado), representa una fuente potencial de ingresos para muchos países en desarrollo pero, al mismo tiempo, un factor de riesgo de corrupción. Entre otros, dichos riesgos son los siguientes:

- Corrupción que se repercute en la fase de preparación para REDD+, la cual puede verse dañada por la captura del Estado a través de actos corruptos a gran escala o de corrupción política; esto podría ser llevado a cabo por grupos o individuos poderosos, por ejemplo, políticos, empresas madereras, agronegocios y, posiblemente, el ejército, los cuales podrían intentar influir el diseño del marco nacional para REDD+ dando prioridad a sus intereses privados o favoreciendo acciones que consoliden su poder político. Lo anterior podría convertirse en una manera de “legalizar” la corrupción.²

2 PNUD (mayo de 2008) Tackling corruption, transforming lives: Accelerating Human Development in Asia and Pacific, Asia-Pacific Human Development Report series, Macmillan Publishers India Ltd, p. vii.



- Corrupción que afecte la fase de implementación de REDD+. Esta fase podría ser afectada por corrupción a gran escala o corrupción política aunada a la corrupción administrativa, es decir, soborno de funcionarios locales o de alto nivel responsables de la implementación para que pasen por alto las infracciones recurrentes a las leyes vinculadas a REDD+ (por ejemplo, sobre tala ilegal) o para crear títulos de propiedad o de carbono fraudulentos.
- Corrupción que afecte la distribución de ingresos y beneficios derivados de REDD+ en forma de peculado cometido por grupos poderosos, tales como empresas madereras, el ejército y los desarrolladores de proyectos.

Si bien los riesgos de corrupción en la financiación del cambio climático son considerables, existen ciertas acciones que pueden llevarse a cabo para atenuarlos; asimismo, pueden adoptarse estrategias para promover la transparencia, consolidar la financiación, involucrar a los actores relevantes, así como garantizar la participación de las comunidades locales y MRV.

Este informe resalta un conjunto de recomendaciones clave para atenuar los riesgos de corrupción durante la preparación y la REDD+, entre las que destacan las siguientes:

- Evitar la fragmentación de la financiación, lo que podría propiciar la corrupción, e informar a los países a través de diversos medios sobre la importancia de tomar medidas de prevención.
- Fomentar que los países en desarrollo ratifiquen e implementen los instrumentos mundiales y regionales de lucha contra la corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y que la utilicen como un marco anticorrupción durante la preparación para REDD+.
- Llevar a cabo evaluaciones de riesgos de corrupción con el fin de determinar claramente el marco general de gobernabilidad en el país en cuestión, así como adaptar medidas anticorrupción a las circunstancias nacionales.
- Exponer las ventajas relacionadas con los mecanismos de participantes múltiples para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas durante la elaboración, implementación y seguimiento de políticas y medidas de preparación para REDD+.
- Insistir sobre la importancia de mejorar la capacidad de los países en desarrollo para administrar los fondos para la preparación para REDD+ y de reforzar sus sistemas de gestión de fondos públicos y de contratación.
- Fortalecer la capacidad de la sociedad civil para participar y desempeñar un papel de vigía, así como poner en práctica mecanismos y recursos de queja independientes con el fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Apoyar a los órganos de lucha contra la corrupción con el fin de que desarrollen sus capacidades de sensibilización, pongan en marcha mecanismos preventivos (ej. sistemas de auditoría) e inquieran y persigan los casos de corrupción durante la preparación para REDD+.
- Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones y sistemas de gobernabilidad local.



1.1 ¿Por qué la corrupción y el cambio climático?

El cambio climático representa un gran desafío para el desarrollo sostenible. Las perspectivas científicas estiman que miles de millones de personas sufrirán por la escasez de agua y alimentos, una exposición recrudescida a enfermedades, la pérdida de sus hogares, bienes y medios de subsistencia, así como migraciones forzadas.³ Los efectos del cambio climático – que serán resentidos en todo el mundo – serán más devastadores para las poblaciones más pobres. Los países en desarrollo, cuyas economías dependen en gran parte de los sectores dependientes del clima (agricultura, silvicultura y pesca), cuentan con niveles de pobreza elevados y un nivel educativo bajo; al estar dotados de una capacidad humana, institucional, técnica y financiera limitada, éstos recibirán el impacto directo del cambio climático, el cual azotará de manera particular a las mujeres y a los pueblos indígenas. A falta de medidas inmediatas, el cambio climático obstaculizará de forma significativa la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En 1992, el problema del cambio climático se reconoció a nivel internacional con la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC o “la Convención”). El objetivo principal de ésta es reducir las concentraciones de gas de efecto invernadero a un nivel que evite interferencias antropógenas dañinas para el mecanismo del clima; por ello, las partes llegaron al acuerdo de actuar para atenuar el cambio climático y adoptar medidas de adaptación.⁴ La CMNUCC confía gran parte de esta lucha a los países miembros desarrollados,⁵ mientras se proponen medidas significativas en los países en desarrollo.

En conformidad con los acuerdos establecidos bajo la Convención y como respuesta a los pronósticos científicos cada vez más alarmantes, la comunidad internacional ha anunciado la asignación de una importante cantidad de fondos con el fin de contribuir a las medidas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.⁶ Para mantener el ritmo de progreso y los avances logrados hasta hoy relativos a los ODM, es imperativo que tal financiación se desembolse de manera eficaz y que no se vea obstaculizada o perdida por causa de la corrupción.

El garantizar la eficacia óptima de la financiación climática supone la toma de medidas para reducir los riesgos de corrupción; sin embargo, los flujos de financiación y las necesidades de desembolso crean condiciones propicias para ésta. La experiencia previa de la asistencia para el desarrollo muestra que la corrupción puede poner seriamente en riesgo los resultados de los proyectos al mismo tiempo que priva a los beneficiarios de financiación, lo que frena el desarrollo de conocimiento, competencias, gobernabilidad y capacidades institucionales.⁷

3 IPCC (2007) Cambio climático 2007: Informe de síntesis, disponible en: www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.

4 Las medidas de mitigación dentro del marco de la CMNUCC comprenden la limitación de emisiones antropógenas de GEI, así como el crecimiento de reservas de éste; la mitigación implica medidas para responder a las consecuencias negativas del cambio climático e incrementar la capacidad de resiliencia a eventos futuros.

5 Esta responsabilidad surge del reconocimiento de que los países desarrollados son causantes de la mayor parte de las emisiones de GEI en el pasado y en la actualidad.

6 En el contexto del Acuerdo de Copenhague, los países desarrollados se comprometieron a proveer financiación adicional que asciende a los 30 mil millones de dólares estadounidenses para el periodo 2010-2012, repartidos de manera equitativa entre la mitigación y la adaptación. A pesar de que las cantidades en cuestión son importantes, es necesario precisar que éstas están muy por debajo del monto que los países en desarrollo necesitan. Esta problemática se abordará más adelante, en el capítulo 2.

7 Fritz, Verena and I Kolstad (2008) Corruption and aid modalities, Bergen, Norway: U4; Transparency International (2007) Poverty, Aid and Corruption TI Policy Position #01/2007; OCDE Development Cooperation Report (2010), Report by Eckhard Deutscher, Chair of the Development Assistance Committee; PNUD (2008), Primer on Corruption and Development, New York, USA.



En ciertos casos, la asistencia para el desarrollo puede agravar la corrupción, suscitar nuevas oportunidades de captación de rentas y transformar los estándares sociales.⁸

En los países en desarrollo, la corrupción tiene repercusiones desmesuradas en los sectores marginados y vulnerables, tales como las mujeres y los pueblos indígenas. Cuando ésta llega a las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático, puede tener consecuencias graves. De esta forma, la corrupción podría minar la confianza de los donantes para destinar financiación a aquellos lugares en donde no se hayan hecho asignaciones aún y obstaculizar la atribución continua y a largo plazo de fondos a los países más vulnerables.

Este informe trata de los riesgos de corrupción y la manera de abordarlos en el contexto de la adaptación y de REDD+. La adaptación a los efectos dañinos del cambio climático es una problemática común para los países y todas las partes de la CMNUCC se han comprometido a llevar a cabo actividades para contrarrestarlos. Esto tiene una importancia mucho mayor para los países en desarrollo más vulnerables, menos capaces de adaptarse e históricamente menos responsables del cambio climático.

De igual manera, se enfatiza un factor de mitigación particularmente crucial para muchos países en desarrollo: la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques (REDD+)⁹. Ésta está financiada por los países miembros desarrollados (y eventualmente por un enfoque de mercado) y puede constituir una nueva fuente de ingresos para varios países. El objetivo de REDD+ es poner en marcha un sistema de incentivos financieros de gran escala para motivar a los países en desarrollo con extensa cobertura forestal a reducir sus niveles de deforestación y degradación de los bosques, así como a incrementar sus reservas de carbono. Si bien REDD+ puede contribuir a atenuar las emisiones, mantener la adaptación,¹⁰ mejorar los medios de subsistencia y generar beneficios en materia de biodiversidad, sus mecanismos también están expuestos al riesgo de la corrupción.

El objetivo de este informe es el siguiente :

- Identificar los riesgos principales de corrupción en el marco de adaptación y de REDD+
- Formular recomendaciones (también para el PNUD) con el fin de ayudar a los países parte en desarrollo a identificar las medidas para minimizar dichos riesgos.

Este informe analiza los riesgos de corrupción en los sectores público y privado.

8 Si bien existen numerosos ejemplos sobre cómo la asistencia ha permitido reducir la corrupción, también hay ciertos estudios que muestran que ésta puede reportar ganancias significativas que, en ciertos casos, favorecerían la corrupción de las autoridades, generarían nuevas actividades lucrativas y pervertirían el orden de las responsabilidades internas. De hecho, éste es un riesgo específico de la REDD+. La distribución de ayudas puede elevar la vulnerabilidad ante la corrupción. Los sistemas paralelos y las condiciones estructurales tales como la privatización y la reducción de los efectivos de supervisión pueden debilitar la capacidad del gobierno. El comportamiento de los donantes y la existencia de privilegios – como exención de pago de impuestos en los países receptores – pueden deteriorar los estándares sociales y obstaculizar su acatamiento.

9 El término “REDD+” se define en la sección 3.1.1. a continuación.

10 Por ejemplo, se ha identificado a la deforestación como uno de los factores principales que exacerbaban el impacto de las inundaciones acontecidas recientemente en Paquistán, dado el alto nivel de deforestación que obstuye las vías fluviales y, por consiguiente, ocasiona que el país sea más vulnerable a las tormentas: Gronewold, N. “Climate change, Deforestation and Corruption Combine to Drown a Region”, The New York Times, 13 de octubre de 2010, en <http://www.nytimes.com/cwire/2010/10/13/13climatewire-climate-change-deforestation-and-corruption-90465.html>. Para lo relativo al debate sobre una posible sinergia entre REDD, la mitigación y la adaptación, ver Scheliha, S., Hecht, B., and Christophersen, T., (2009), Biodiversity and Livelihoods: REDD Benefits, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) and CBD.



1.2 Definición de corrupción

El PNUD define la corrupción como un abuso de autoridad para obtener un beneficio personal.¹¹ De ello se deduce que el fenómeno de la corrupción es común en los sectores público y privado y puede tomar la forma de interacciones deshonestas entre ambas esferas. Además, esta definición es lo suficientemente amplia como para abarcar la corrupción que implica a actores no gubernamentales. Las formas más comunes de corrupción a las que se hace referencia en el presente informe se exponen en el Recuadro 1.

*Recuadro 1 : Formas de corrupción*¹²

El **soborno o pago encubierto** designa el hecho de ofrecer dinero, servicios u otros favores a cambio de una acción. También se hace referencia a ello como cohecho, silencio comprado o chantaje.

El **favoritismo** y el **clientelismo** designan un trato preferencial en el que se favorece a amigos y socios con la designación de puestos o ingresos, sin importar su aptitud objetiva para ello.

La **malversación de fondos** es la apropiación fraudulenta de financiación confiada jurídicamente a un individuo en calidad de gestor o tutor oficial.

La **extorsión** es el hecho de solicitar o recibir bienes, dinero o información confidencial de forma ilícita, o bien, obtener ayuda por la fuerza o la amenaza.

El **fraude** se refiere a una declaración intencionalmente falsa con el fin de obtener una ventaja injusta, al proporcionar o recibir información incorrecta o engañosa.

La **corrupción a gran escala** se relaciona con el pago de sobornos o la malversación de fondos de grandes cantidades de dinero realizados por altos funcionarios de gobierno.

El **nepotismo** es una forma de favoritismo que implica vínculos familiares. La mayoría de las veces, se trata de abusar del poder y la autoridad propias para buscar un empleo o cualquier otro favor para los miembros de la propia familia.

El **término padrinzago** se utiliza para calificar el apoyo o patrocinio de un protector (adinerado o influyente), por ejemplo, para obtener un puesto en el gobierno o para la obtención de contratos.

La **corrupción administrativa**, también llamada corrupción menor, implica contactos de bajo nivel entre ciudadanos, hombres de negocios y empleados, frecuente en la puesta en marcha de las políticas públicas. Es una práctica común en las prestaciones vinculadas al servicio público, por ejemplo, el sector sanitario.

11 PNUD (diciembre de 2008) Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, Primer on Corruption and Development, New York, USA, at p 7. Hasta 2008, el PNUD definió la corrupción como “el abuso de poder, de funciones o de autoridad públicos con fines privados – traducido en soborno, extorsión, tráfico de influencias, nepotismo, fraude o desvío de fondos”. Era una definición similar a la del Banco Mundial, “abuso de función pública para un beneficio personal” (Banco Mundial, 1997:8). Estas dos definiciones tomaban al sector público como el núcleo del problema. A partir de 2008, el PNUD expandió su visión de la corrupción.

12 PNUD (diciembre de 2008) Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, pp. 7-9; excepto la captura del Estado, definida en PNUD (2008) Tackling Corruption, Transforming Lives, p 231



Recuadro 1 : Formas de corrupción (continuación)

La **corrupción política** es el ejercicio abusivo de poder político con el fin de obtener beneficios o enriquecimiento personal y/o con el propósito de mantener o fortalecer dicha posición.

La **captura del Estado** designa el hecho de que un Estado se encuentre presionado por individuos, grupos o empresas que influyen en la elaboración de las leyes, normas y reglamentos para sus intereses propios. Es una forma “legalizada” de corrupción.

Asimismo, conviene establecer ciertas distinciones para comprender mejor la corrupción, es decir, entre los riesgos vinculados a la elaboración y aquéllos relacionados con la implementación; entre la corrupción administrativa y a gran escala; y entre los riesgos de corrupción en la oferta y en la demanda.

Con el constante cambio de actores y actividades implicadas en la adaptación y REDD+, las formas de corrupción también van evolucionando. A medida que la fase actual de planificación avanza, las negociaciones bajo la CMNUCC progresan, los países en desarrollo elaboran políticas y legislaciones para la planificación de medidas de adaptación, la energía renovable, REDD+ y otras actividades y las instituciones locales y regionales construyen sus propios marcos de políticas y legislativos, el riesgo de corrupción política y a gran escala – así como de captura del Estado – aumentan. Asimismo, al entrar a la fase de implementación de las medidas de adaptación y de REDD+, las posibilidades de corrupción y los actores van cambiando y puede ser que la corrupción administrativa gane cada vez más importancia. Las legislaciones, las políticas e instituciones se redefinen y amplifican sin cesar y, por ello, estas fases no están exentas del riesgo de corrupción.

Aunque exista una gran diferencia entre la corrupción administrativa y a gran escala, ambos son fenómenos alarmantes. La última, la cual es común en periodos de grandes desembolsos, puede afectar la creación y la aplicación de leyes y políticas y afectar a un número importante de individuos; la corrupción administrativa, que prolifera en periodos de dificultades económicas caracterizados por escasez de bienes y servicios, ocurre a una escala menor y repercute de forma más inmediata en los pobres, quienes rara vez se pueden permitir rechazar sobornos o, mucho menos, ofrecerlos.¹³

La distinción entre oferta y demanda muestra que la corrupción rara vez involucra a una sola parte,¹⁴ aunque también debe mencionarse que las relaciones de poder pueden variar considerablemente. Existen numerosas medidas anticorrupción que se enfocan en la demanda y refuerzan la supervisión del sector público; no obstante, el poder no siempre recae en los empleados “corruptos”, quienes a veces tratan de evadir la presión de otros actores, en especial, cuando la captura del Estado es un fenómeno generalizado.¹⁵ La misma situación podría producirse en el contexto de REDD+, donde puede existir un desequilibrio entre sociedades forestales internacionales poderosas, multinacionales y funcionarios locales y de nivel medio.

13 UNODC 2004, PNUD 2008 Tackling Corruption, Transforming Lives.

14 Los riesgos relativos a la oferta están vinculados, por lo general, a una actividad deshonestas por parte del “usuario” o “cliente” de los servicios y pueden incluir sobornos para llegar a acuerdos fuera de la ley. Los riesgos a nivel de la “demanda” tienen que ver con la corrupción de parte de una persona que labora en el sector público que pide “mordidas” y abusa de su poder, se presta al favoritismo y al nepotismo en la distribución de fondos. Para toda actividad deshonestas a nivel de la oferta es común identificar una actividad deshonestas relativa a la demanda: el abuso de poder de parte de los empleados está vinculada al soborno de parte de los clientes o usuarios de servicios.

15 PNUD 2008 Tackling Corruption, Transforming Lives, p18.



No se pueden abordar los riesgos desde el punto de vista de la oferta y la demanda sin hacer hincapié sobre el hecho de que la corrupción no involucra solamente a los países en desarrollo beneficiarios de financiación climática. Con frecuencia, se la percibe como un juego que involucra a los gobiernos de los países en desarrollo, por un lado (demanda), y a los ejecutores de proyectos o a los ciudadanos que utilizan los servicios públicos, por el otro (oferta). Sin embargo, los donadores nacionales e internacionales, los consultores, proveedores, sociedades comerciales y organizaciones no gubernamentales (ONG) también podrían estar vinculados a la corrupción.

Es de igual importancia distinguir entre corrupción y falta de capacidad o mala gestión. La falta de capacidades puede representar un terreno fértil para la corrupción (por ejemplo, la falta de recursos de supervisión o imposibilidad de detener la corrupción); no por ello se debe confundir una acción con la otra. Del mismo modo, los resultados de actividades mediocres en el plano ambiental o económico pueden atribuirse a sistemas legislativos mal concebidos, más que a la corrupción (ej. tala legal – pero no permanente – derivada de incentivos contradictorios).

1.3 Normas y estándares internacionales

El principal instrumento jurídico internacional en materia de corrupción es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) de 2003, que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y ha sido ratificada ampliamente.¹⁶ Ésta se apoya sobre cuatro pilares: la prevención, la represión penal de la corrupción, la cooperación internacional y la recuperación de activos. Además, existen otros dos tratados regionales que también pueden aplicarse en la lucha contra la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 y la Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción de 2003 (“Convención Africana sobre la Prevención de la Corrupción”).¹⁷ La UNCAC y sus dos convenciones regionales, las cuales presentan una estructura de gobernabilidad completa para contener la corrupción, pueden servir como base para la elaboración e implementación de medidas anticorrupción en el contexto de las actividades de adaptación y en los marcos nacionales de REDD+.¹⁸ En el anexo A se muestra una lista de países de REDD+ que han ratificado alguna de dichas convenciones.

De igual manera, la Convención de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de 1997 (“Convención anticorrupción de la OCDE”) define un marco para mitigar la corrupción en las medidas de adaptación y en la REDD+. Este instrumento exige a los Estados signatarios que su legislación interna reconozca como delito el hecho de que un individuo soborne o intente sobornar a un funcionario público extranjero con el fin de obtener algún favor o trato preferencial.¹⁹ Más importante aún: es la única convención que aborda la corrupción desde el lado de la oferta (o parte “activa”). En el caso de la adaptación y de REDD+, ésta constituiría una base para perseguir a los individuos o sociedades de países en desarrollo que intenten sobornar a funcionarios públicos con el fin de obtener contratos o financiación para REDD+.

16 Al 22 de octubre de 2010, la UNCAC contaba con 140 signatarios y 148 partes.

17 La convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue ratificada por 34 países. La Convención Africana sobre la Prevención de la Corrupción de 2003 entró en vigor el 5 de agosto de 2006; de los 53 países africanos, 45 son signatarios de la Convención, pero sólo 31 la habían ratificado al 5 de octubre de 2010). La UE dispone también de un tratado sobre corrupción, es decir, el Convenio de la Unión Europea sobre la lucha contra la corrupción que involucra a funcionarios europeos o funcionarios de Estados miembro de la Unión Europea.

18 En relación con REDD+, de los 46 países actualmente involucrados en el Programa ONU-REDD y/o en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, sólo nueve no han ratificado aún la UNCAC (ver anexo A).

19 Esta convención entró en vigor el 15 de febrero de 1999 y cuenta con 38 países signatarios, de los cuales 33 son miembros de la OCDE más Argentina, Brasil, Bulgaria, Estonia y Sudáfrica.



1.4 La lucha contra la corrupción y el mandato del PNUD

Como agencia para el desarrollo de las Naciones Unidas, el mandato del PNUD es reducir la pobreza, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover el desarrollo sostenible. Su labor relativa al medio ambiente en general y sobre el cambio climático en particular son el núcleo de su vocación. De igual manera, después de la presentación de la UNCAC y de los instrumentos regionales de lucha contra la corrupción a mediados de los años noventa, el PNUD se dedicó a apoyar a los países miembro a aplicar las normas internacionales recién surgidas y, de esta forma, reforzar la eficacia para el desarrollo. La acción anticorrupción del PNUD se concentra sobre la ayuda a los países miembro para establecer las medidas preventivas expuestas en la UNCAC. Esto implica proponer una política de lucha contra la corrupción, generar consejos relativos a los programas, reforzar el papel denunciante de los medios y de la sociedad civil, así como enriquecer los conocimientos sobre la lucha contra la corrupción, tal y como lo especifica el compendio del PNUD sobre corrupción y desarrollo.²⁰ Con el apoyo de sus oficinas en los países, este órgano brinda asistencia técnica para la elaboración de leyes y estrategias de prevención de la corrupción, para establecer y fortalecer instituciones nacionales – incluyendo instituciones de lucha contra la corrupción – y para concebir e implementar las intervenciones anticorrupción adecuadas.²¹ Además de ciertos programas específicos como el Programa Mundial Anticorrupción para la Eficacia del Desarrollo del PNUD (PACDE)²², uno de los elementos clave de esta tarea consiste en integrar las iniciativas anticorrupción en las áreas de intervención existentes, tales como el cambio climático, la reducción de la pobreza, la reconstrucción post-conflicto, la aceleración de los ODM, entre otras.



20 PNUD (diciembre de 2008) Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, Primer on Corruption and Development, New York, USA.

21 PNUD (diciembre de 2008) Mainstreaming Anti-Corruption in Development: Anti-corruption practice note, at <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-AC-Guidance-Note-08e.pdf>

22 PNUD (2008), Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness (PACDE), Project Document 2008-2013.



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

2.1 Contexto

2.1.1 La adaptación

La necesidad urgente de adaptación a los efectos nocivos del cambio climático fue recalcada en 2007 por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y confirmada por varios estudios posteriores.²³ El cambio climático limitará sobremanera la capacidad de los países para lograr los ODM. Según la prospectiva del IPCC, miles de millones de personas sufrirán por la escasez de agua y alimentos, una exposición recrudescida a enfermedades, la pérdida de sus hogares, bienes y medios de subsistencia, así como migraciones forzadas.²⁴ Estas repercusiones afectarán de manera particular a los países en desarrollo y a las comunidades que son por sí mismas vulnerables, por ejemplo, las mujeres y los niños.²⁵

Los efectos del cambio climático ya son visibles y la adaptación es indispensable para reducir sus consecuencias sociales, económicas y ambientales, así como para reforzar las facultades de resistencia. Hasta hoy, los países en desarrollo han carecido de apoyo financiero para la adaptación; por eso, es urgente pasar de las etapas de planificación y de difusión de información para realizar actividades concretas de adaptación, tecnológicas (refuerzo o desplazamiento, por ejemplo, infraestructuras situadas en zonas expuestas a fenómenos climáticos extremos), de comportamiento (economía del agua), de gestión (elección de variedades de cultivos resistentes a sequías y/o a la sal) y políticas (planificación de territorios sujetos al aumento del nivel del mar).²⁶

La escala y la diversidad de las actividades de adaptación tienen por corolario riesgos de corrupción variados y generalizados. La adaptación es tan urgente que se tienen que identificar e implementar medidas para reducir dichos riesgos, ya que la corrupción puede arruinar los esfuerzos realizados y tener consecuencias desastrosas para los recursos – de por sí escasos – al reducir el ritmo, la escala y la eficacia de la adaptación. La corrupción también puede ser la causa de actividades inadecuadas que brinden resultados positivos a corto plazo pero que aumenten la vulnerabilidad a mediano y largo plazo.²⁷ La utilización fraudulenta de montos destinados a la fase de inicio rápido de la adaptación podría revertir los esfuerzos realizados con el propósito de garantizar, a mediano y largo plazo, fuentes de financiación estables y duraderas, con consecuencias graves para las poblaciones vulnerables.

2.1.2 La financiación de la adaptación

Se calcula que la adaptación al cambio climático de los países en desarrollo necesita entre 30 y 100 millones de dólares estadounidenses de nuevos financiamientos por año hasta 2050.²⁸ No

23 Por ejemplo, ver NOAA (2010) State of the Climate 2009, NOAA, <http://www.cfr.org/publication/22732/noaa.html> en donde se muestra que el ritmo de aumento del nivel del mar es 50% mayor que los pronósticos más pesimistas del IPCC.

24 IPCC 2007.

25 OMS (2009) Gender, Changement climatique and Health, WHO Draft Discussion Paper www.who.int/globalchange/publications/reports/gender_climate_change/en/index.html

26 CMNUCC (2007) Climat Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Pays en développement, Bonn, Germany (hard copy version dated 2008), <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf>

27 OCDE 2009.

28 Banco Mundial y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2010) World Development Report 2010 http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=23631. Los costos serán incluso mayores si la mitigación no permite limitar el incremento de la temperatura a 2°C.



obstante, los fondos disponibles están muy por debajo de tal cantidad.²⁹ El desfase entre el nivel de financiación necesario para la adaptación y los fondos disponibles es tal que los gastos deberán realizarse con la mayor eficacia posible y los riesgos de corrupción deberán reducirse al mínimo.

En el marco de la CMNUCC, los países desarrollados miembros se comprometieron a ayudar a costear la adaptación de los países en desarrollo que son especialmente vulnerables (art. 4.4.). Uno de los éxitos más contundentes logrados fue el Programa de Trabajo para los Países menos desarrollados (PMD), financiado por el Fondo para los PMD mismo, gestionado por el FMAM. Este fondo ha permitido a los PMD elaborar proyectos para responder a las necesidades inmediatas de adaptación y, en la mayoría de los casos, comenzar a implementar medidas prioritarias de manejo de riesgos vinculados al cambio climático, así como medidas de fortalecimiento de capacidades nacionales y locales que permitan disipar, con el paso del tiempo, las incertidumbres relativas al cambio climático.³⁰ Actualmente, el PNUD por sí solo apoya a más de 30 de los 49 PMD por medio de financiación para la adaptación proveniente de diversas fuentes, incluido el Fondo para los PMA.³¹ Sin embargo, se requiere un esfuerzo suplementario de financiación para los países en desarrollo, en especial para los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y Estados de bajos ingresos (excepto los PMA).

Los países y las comunidades de por sí vulnerables, en particular las mujeres y los niños de los países en desarrollo, estarán más expuestos a las repercusiones del cambio climático.

2007, las partes de la CMNUCC convinieron trabajar conjuntamente para incrementar los recursos financieros y las inversiones en favor de la adaptación, con el fin de llegar a un nuevo acuerdo en 2009.³² No obstante, persisten divergencias importantes relativas a la gobernabilidad, las modalidades de acceso y la importancia de las financiaciones.³³ La lentitud de las negociaciones en el seno de la CMNUCC y la necesidad de llevar a cabo actividades de adaptación de forma inmediata generan que el debate se incline hacia la financiación de un “inicio rápido” de la adaptación entre 2010 y 2012, así como sobre fuentes más allá de la CMNUCC.

Las fuentes principales de financiación para la adaptación son las siguientes:

- Los fondos de la CMNUCC (a través del mecanismo financiero de la Convención: el Fondo Fiduciario del FMAM, el Fondo para los PMA, el Fondo especial para el Cambio Climático) y el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto
- Las fuentes multilaterales (el Programa Piloto del Banco Mundial para la Resiliencia Climática, el Fondo de la Alianza Mundial contra el Cambio Climático de la Comisión Europea, el Fondo para el logro de los ODM del PNUD – ventana temática relativa al medio ambiente y al cambio climático)

29 El Acuerdo de Copenhague incluía una promesa de financiación de parte de países desarrollados de aproximadamente 30 mil millones de dólares estadounidenses entre 2010 y 2012, pero ésta debería repartirse entre adaptación y mitigación. Al día de hoy, casi todo se ha invertido en mitigación y es difícil identificar en qué medida los fondos complementan la AOD. www.climatefundupdate.org

30 El Programa de Trabajo de la CMNUCC sobre los países menos adelantados se trata en la sección 2,2.

31 En la actualidad, el PNUD ayuda a los PMD a tener acceso a financiación a través del Fondo para los PMA, el Fondo especial para el Cambio Climático, el Fondo de Adaptación, así como las fuentes bilaterales del gobierno de Dinamarca (a través del PNUMA-PNUD CCDARE) y del gobierno de Japón (a través del Programa de Adaptación en África).

32 Decisión 1/CP.13 (Plan de Acción de Bali).

33 Ver el texto actual de LCA, capítulo 2.



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

- Las fuentes bilaterales (por ejemplo, el Fondo de Transformación Ambiental del Reino Unido, la Iniciativa Internacional de Australia para Adaptación al Cambio Climático, la Iniciativa Internacional de Alemania para la Protección del Clima, la Iniciativa Japonesa)
- Las fuentes del sector privado (fondos de capital, fundaciones y ONG)

Las estructuras actuales de la financiación climática a nivel nacional e internacional se ven obstaculizadas por la proliferación de dispositivos, la prioridad asignada a financiación condicionada por la oferta, la mediocridad en las estructuras y capacidad nacionales y un nivel bajo de inversión para el desarrollo de capacidades. Para resolver tales problemas, será necesario – entre otras cosas – tomar medidas para mejorar los sistemas de supervisión en los países beneficiarios. Sin embargo, para lograr una vigilancia eficaz de la financiación contra el cambio climático se requiere invertir en las propias capacidades, así como en las estructuras de rendición de cuentas a nivel internacional, nacional y local.

Asimismo, las fuentes de financiación para la adaptación se multiplicarán significativamente. En diciembre de 2009, los países miembros desarrollados anunciaron el proyecto de crear el Fondo Climático Verde de Copenhague, del cual 30 millones de dólares serán destinados anualmente a la adaptación, la mitigación y otras actividades en países en desarrollo entre 2010 y 2012. En febrero de 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas puso en marcha el Grupo Asesor de Alto Nivel para la financiación de la lucha contra el cambio climático (AGF), a cargo de estudiar los medios para incrementar la financiación a largo plazo de las estrategias de adaptación (y mitigación) en los países en desarrollo al mobilizar fuentes públicas y privadas.

2.1.3 Problemas principales: la corrupción en la adaptación

Esta sección presenta un panorama de los principales riesgos de corrupción vinculados a la planificación y a la puesta en marcha de las actividades de adaptación a nivel nacional.

El número de problemas surgidos durante la adaptación es similar al de los encontrados en el marco de la asistencia para el desarrollo. La fractura de los fondos y la necesidad urgente de desembolsarlos rápidamente pueden convertirse en obstáculos para la efectividad de los proyectos de asistencia e incrementar su vulnerabilidad a la corrupción. Los mismos riesgos se presentan en la adaptación. Si bien muchas de las lecciones aprendidas de la eficacia de la asistencia para el desarrollo serán útiles en el marco de la adaptación, la naturaleza particular del cambio climático puede requerir un enfoque diferente.

La fractura resulta alarmante en lo concerniente a la adaptación. No sólo se incrementa el número de fuentes de financiación, sino que también existe una superposición y una gran variedad de orígenes, de objetivos y de gobernanza en los fondos dedicados a la lucha contra el cambio climático: unos financian sólo la adaptación, mientras otros también consideran la mitigación (incluso en mayor medida que la primera).³⁴ Algunos ofrecen préstamos o una combinación de préstamos y subvenciones; otros, asistencia técnica – además de financiación – y otros dan

34 Por ejemplo, el Fondo para los PMD y el Fondo especial para el Cambio Climático de la CMNUCC, el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, el Programa Piloto del Banco Mundial para la Resiliencia Climática y la Iniciativa Internacional de Australia para Adaptación al Cambio Climático están dedicados a financiar la adaptación; por otro lado, la Iniciativa Japonesa financia tanto la adaptación como la mitigación, aunque la gran mayoría de los fondos se destinan a la primera.



ciertos privilegios a algunos países, regiones o tipos de proyectos.³⁵ Es necesario recalcar en las divergencias considerables entre los diversos tipos de gobernanza de los fondos: algunos brindan información detallada sobre las operaciones y ofrecen a los beneficiarios de fondos para adaptación y a la sociedad civil la oportunidad de participar; otros son menos transparentes.³⁶ Ciertos fondos procuran coordinar sus esfuerzos mientras que otros operan de forma independiente.³⁷

La fragmentación entre adaptación y otras actividades para el desarrollo también puede ser un problema, ya que existe el riesgo de que varios proyectos o programas de adaptación se implementen de manera paralela a proyectos de desarrollo. Dada la diversidad de canales de información y la falta de puntos de referencia que permitan atribuir ciertos riesgos o costos a la lucha contra el cambio climático – más que a una norma de desarrollo existente –, los riesgos de corrupción recrudecen en este contexto.

Aunado a ello, los debates mantenidos en la AGF y en otros foros redundan esencialmente en la movilización de nuevos recursos sin una garantía suficiente de que los ya existentes no están siendo desviados por la corrupción. Será importante, pues, fomentar la rendición de cuentas a nivel local si se quiere optimizar la efectividad de los nuevos fondos climáticos y controlar los recursos internos para reducir las fugas ilegales de dinero e incrementar la percepción de ingresos.

La urgencia de desembolsar los fondos rápidamente es otra problemática de la adaptación. Los pronósticos científicos – cada vez más alarmantes – asociados a la lentitud de las negociaciones de los nuevos acuerdos en el seno de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto ejercen una presión considerable sobre los gobiernos y las instituciones (multilaterales y otras), a los que se requiere que suministren pruebas fehacientes sobre la toma de medidas contra el cambio climático. La urgencia de desembolsar los fondos y/o de demostrar que tales medidas se están poniendo en marcha podría reducir el nivel de vigilancia, lo que abre una posibilidad a actos corruptos.

Los esfuerzos realizados para mejorar la eficacia de la asistencia, específicamente, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y la *Agencia de Acción de Accra* (2008) abren paso a diversas estrategias que pueden contribuir a la reducción de riesgos de corrupción en el marco de la adaptación. De esta manera, la adopción de enfoques sectoriales, la consolidación de fondos y/o la toma de decisiones, el refuerzo de sistemas nacionales y una mejor rendición de cuentas de parte de donantes y países asociados pueden facilitar la reducción de riesgos de corrupción e incrementar la eficacia durante la adaptación.

Sin embargo, es importante distinguir claramente la financiación climática – especialmente la destinada a la adaptación – de la asistencia para el desarrollo. En el marco de la CMNUCC, los países en desarrollo sostienen firmemente que la responsabilidad histórica de los países desarrollados relativa al cambio climático deberá traducirse en el establecimiento de estructuras y sistemas distintos a los que se usan en la asistencia para el desarrollo. El imperativo de reducir la corrupción en el marco de la adaptación no es menor que en la asistencia; sin embargo, las estrategias de reducción de posibilidades para la corrupción en el marco de la adaptación deberán reflejar dicha distinción.

35 Por ejemplo, el Fondo Amazonia de Brasil y el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo del Banco Africano de Desarrollo financian exclusivamente proyectos silvícolas en ciertas regiones.

36 El Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, el cual goza de un alto nivel de reconocimiento dada su transparencia, tiene prevista la participación de la mayoría de los miembros de países en desarrollo en su Consejo de Administración (AFB), así como disposiciones para un acceso directo y una disposición para observadores de la sociedad civil durante las reuniones del AFB.

37 Existe, pues, una coordinación entre los fondos administrados por el FMAM (FECC, FPMA y el Fondo especial de prioridad estratégica para la adaptación del FMAM), mientras que los fondos bilaterales y privados son gestionados de forma más independiente.



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

En las páginas siguientes se analizarán los riesgos de corrupción durante la planificación e implementación de actividades de adaptación a nivel nacional y se sugerirán maneras de minimizarlos.

2.2 Planificación y definición de prioridades en la adaptación

Para limitar las repercusiones sociales, económicas y ambientales del cambio climático en los países en desarrollo, las incidencias y la vulnerabilidad a éste deberán ser evaluadas antes de identificar las estrategias y las prioridades dentro de las medidas de adaptación que se implementarán. Con este objetivo, todas las partes de la CMNUCC se comprometieron a redactar, publicar, poner en acción y actualizar programas de adaptación (art 4.1(b)).

El Programa de Trabajo de los PMD de la CMNUCC facilita apoyo técnico y financiero a estos países con el fin de que identifiquen dentro del Programa Nacional de Acción para la Adaptación (PNAA) las actividades prioritarias que respondan a sus necesidades urgentes e inmediatas relativas a la adaptación.³⁸ Los PNAA – basados en estas necesidades – deben tomar como base estrategias de adaptación existentes más que modelos inspirados en simulaciones.

Los procesos de preparación de un PNAA incluyen lo siguiente:

- Una síntesis de la información disponible
- Una evaluación participativa de la vulnerabilidad a las variaciones actuales del clima y a los fenómenos extremos, así como de las zonas donde los riesgos podrían incrementarse por causa del cambio climático
- Identificación de medidas de adaptación clave, así como criterios de selección de actividades prioritarias
- Preselección de actividades prioritarias
- Una presentación concisa de proyectos y/o actividades destinadas a responder a las necesidades urgentes e inmediatas de adaptación de los PMA.

Una vez concluidos, los PMD presentan su PNAA ante la Secretaría de la CMNUCC, la cual los publica en línea. Los PMD pueden solicitar al FMAM ayuda para la implementación en el marco del Fondo para los PMA.

Para los países en desarrollo parte de la convención y que no sean PMA, los procedimientos de planificación de la adaptación son menos claros. Las evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación son parte de las comunicaciones nacionales que las partes presentan ante la CMNUCC; sin embargo, su frecuencia y contenido varían de forma considerable.³⁹ La falta de capacidad, específicamente, para recaudar datos en materia de experiencia técnica se ha identificado como un obstáculo principal para la planificación de la adaptación en países en desarrollo.⁴⁰ Si bien pudo obtenerse cierta información

38 Las necesidades específicas de los PMD se reconocen en el art. 4.9 de la Convención. Éstos se identifican de acuerdo con tres criterios: ingresos bajos, recursos humanos insuficientes y vulnerabilidad económica alta. Las Naciones Unidas reconocen a 49 PMA, de los cuales 33 se encuentran en África, 10 en Asia, uno en el Caribe y cinco en el Pacífico. CMNUCC (2009) Least Developed Countries under the UNFCCC, Bonn, Germany, unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_brochure2009.pdf

39 Varios países en desarrollo no han enviado más que una sola comunicación nacional en periodos de hasta 10 años ; algunos otros no han enviado ninguno. CMNUCC (2009) "Information on financial support provided by the Global Environment Facility for the preparation of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention", FCCC/SBI/2009/INF.5

40 CMNUCC (2007) Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries, Bonn, Germany (hard copy version dated 2008) <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf>, p 15.



gracias a los talleres, métodos e informes llevados a cabo por el Programa de Trabajo de Nairobi, los países en desarrollo criticaron su alcance y accesibilidad limitados.⁴¹ De la misma forma, el apoyo a la evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación – elemento de comunicaciones nacionales en el marco del Fondo Fiduciario del FMAM – no es suficiente para responder a las necesidades de los países en desarrollo.⁴² El tema del aumento del apoyo financiero para planificar la adaptación y, en especial, para crear medidas de adaptación sobre la marcha es uno de los puntos a la orden del día en las negociaciones de la CMNUCC.

La corrupción puede agravar el problema de la capacidad limitada en países en desarrollo.

La corrupción puede agravar los problemas causados por las capacidades limitadas de los países en desarrollo. Diversos proyectos y programas procurarán ventajas específicas a ciertos grupos. Por ejemplo, la restitución de manglares será particularmente benéfica para los terratenientes de las costas limítrofes y los usuarios de la pesca litoral; el desarrollo de infraestructuras y de recursos y energéticos beneficiará a las sociedades de construcción así como la distribución de medicamentos contra la proliferación de enfermedades beneficiará a empresas farmacéuticas.

La corrupción durante el proceso de planificación y de establecimiento de prioridades para la adaptación puede involucrar a actores con puestos de alto nivel, es decir, élites políticas, servicios gubernamentales (específicamente responsables de la planificación y explotación de tierras, de la infraestructura, la gestión de recursos naturales y de la salud), las sociedades nacionales e internacionales poderosas (industrias de servicios públicos y promotores de proyectos de primer nivel), terratenientes y el ejército.

La siguiente sección expone los riesgos principales de corrupción que surgen a lo largo de la planificación y la jerarquización de las actividades de adaptación.

2.2.1 Consulta de las partes

Las diversas modalidades de participación de las partes en el proceso de planificación tendrán consecuencias importantes en los resultados de la adaptación.

Entre las prácticas deshonestas que podrían surgir durante la consulta de las partes se encuentran las siguientes:

- La captura del Estado y el desvío de poderes, es decir, individuos que pretenden satisfacer intereses particulares y tienen la ventaja del acceso a información o a los responsables de toma de decisiones
- El soborno, solicitud de favores, nepotismo y clientelismo, es decir, empleados que reciben dinero en efectivo o beneficios personales a cambio de información, acceso a los responsables de toma de decisiones y promesas de decisiones a favor del sobornante

41 CMNUCC (2010) Views and information on the effectiveness of the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change in fulfilling its objective, expected outcome, scope of work and modalities, FCCC/SBSTA/2010/Misc.8 September 21, 2010.

42 El FMAM ha otorgado 120 millones de dólares estadounidenses para comunicaciones nacionales pero un gran parte de esos fondos se ha asignado a otros sectores además del de adaptación FMAM (2009) Financing Adaptation Action, <http://www.thegef.org/gef/node/12>, p. 9.



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

El hecho de involucrar una amplia gama de actores relevantes en todos los planos – gobierno, sociedad civil, mujeres, pueblos indígenas, empresas, sindicatos, entre otros – es decisivo para optimizar la eficacia de los proyectos de adaptación y su puesta en marcha en el futuro. La corrupción incurre cuando algunos grupos están en posición de ejercer una influencia injusta y excesiva; por consiguiente, es esencial garantizar la consideración equilibrada de los puntos de vista de todas las partes.

2.2.2 Identificación y jerarquización de proyectos de adaptación

Considerando el desfase entre las necesidades de adaptación y los fondos disponibles, varios programas y proyectos tendrán que diferirse. La jerarquización de éstos es, pues, primordial para la eficacia durante la adaptación y más urgente que ciertos planes de adaptación para solucionar problemas no vinculados al cambio climático (sino a una mala gestión ambiental o a la corrupción); asimismo, existen proyectos mal adaptados que pueden tener efectos positivos a corto plazo pero que aumentan la vulnerabilidad a mediano y largo plazo, o bien, que representan costos indirectos superiores a los beneficios inmediatos.⁴³

La corrupción podría limitar la eficacia de la planificación de medidas de adaptación al obligar a los países a seleccionar y/o jerarquizar programas y proyectos inapropiados. Ello provocaría una serie de repercusiones en materia de financiación e implementación de proyectos con consecuencias graves para los grupos vulnerables.

Algunos ejemplos de prácticas deshonestas a lo largo de la identificación y jerarquización de actividades de adaptación se explican a continuación:

- El soborno, solicitud de favores, nepotismo y clientelismo, es decir, empleados que reciben pagos en especie o beneficios personales a cambio de proyectos que favorezcan a grupos interesados más que a dominios con necesidades de adaptación más importantes, así como propietarios de terrenos que procuran que alguna propiedad o región sea reconocida como prioritaria
- El desvío de poderes con el fin de facilitar la captación de rentas durante el desembolso de los fondos, por ejemplo, al preferir proyectos de infraestructura más propicios al soborno, más que aquéllos creados en función de los ecosistemas
- El fraude y la connivencia de grupos que procuren un trato preferencial, por ejemplo, la publicación de información inexacta por parte de grupos industriales para garantizar la adopción de tecnologías o métodos particulares. Esto puede abarcar actividades no necesariamente deshonestas pero que debilitan la gobernabilidad, tales como la creación y financiación de asociaciones supuestamente ciudadanas (“astroturfing”), científicos encargados de producir información que favorezca ciertas opiniones y el “lobby periodístico”.⁴⁴

43 Por ejemplo, un dique podría proteger una propiedad particular a corto plazo pero podría incrementar la erosión en otras zonas. A mediano y largo plazo, éste podría no ser suficiente para proteger la propiedad en cuestión, lo que representaría un desperdicio de recursos.

44 Transparency International (2009) Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities TI Policy Position #06/2009, p.13. http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_6_2009_corp_lobbying



En los países en desarrollo, la falta de capacidades para llevar a cabo la planificación de la adaptación y, más generalmente, la ausencia de control por parte de los órganos judiciales, administrativos y de la sociedad civil aumentan los riesgos y, además, se ven agravados por inconsistencias en la información, así como por la naturaleza original y compleja de la ciencia del cambio climático (frecuentemente, los grupos industriales y los consultores entienden mejor que sus empleados las necesidades de adaptación y las posibles intervenciones). Los riesgos de corrupción también pueden ser agravados por la captura del Estado, así como por los sueldos bajos de los empleados, en especial, cuando se los compara con las ganancias (y/o pérdidas) potenciales de los terratenientes, las empresas de construcción y otras partes al privilegiar ciertas decisiones para la adaptación sobre otras.

Se pueden tomar diversas medidas para reducir los riesgos de corrupción durante la planificación de la adaptación tomando como base la labor del PNUD y otros instrumentos para incrementar la capacidad de los empleados y la transparencia del proceso.

2.2.3 Recomendaciones para reducir los riesgos de corrupción durante la planificación de la adaptación

Existen numerosas medidas que pueden tomarse para reducir los riesgos de corrupción durante la planificación de la adaptación. El PNUD ya está implementando diversas actividades, al igual que otros organismos internacionales, nacionales y regionales para fortalecer las capacidades e incrementar la transparencia y la vigilancia durante el proceso. Con base en estos dispositivos, se puede poner un límite a las repercusiones de la corrupción sobre la eficacia de la planificación en países y comunidades vulnerables.

Es crucial mejorar las capacidades de los empleados así como la transparencia de los procesos de planificación para reducir los riesgos de corrupción durante su diseño y al establecer prioridades nacionales de adaptación. En particular, el refuerzo de las capacidades de los funcionarios a cargo de la planificación puede asociarse a un apoyo financiero y técnico adaptado a tal proceso a corto, mediano y largo plazo en los PMD y en todos los demás países en desarrollo. La UNCAC constituye, pues, un marco valioso para orientar las medidas anticorrupción durante esta fase, como se expone en el anexo C.

Antes de iniciar la planificación, es importante establecer un sistema transparente de elaboración y de implementación de los planes de adaptación, incluyendo políticas y procedimientos claros en todos los niveles del gobierno. La evaluación de la corrupción, llevada a cabo en colaboración con los actores locales, deberá permitir identificar los riesgos y concebir estrategias nacionales adecuadas para mitigarlos. Lo anterior deberá formar parte del proceso de creación de sistemas de planificación. Asimismo, lograr el involucramiento del público desde el inicio del proceso puede contribuir a reducir tales riesgos de corrupción.

El llevar a cabo una consulta regular y amplia entre las partes a lo largo del proceso es determinante para reducirlos. La información proveniente del gobierno deberá ser publicada en los medios – radio, televisión y prensa –, por las agencias locales de información, por medio de reuniones con



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

las comunidades y en Internet. De igual manera, deberá fomentarse el intercambio de información entre las partes y la sociedad civil, así como la evaluación y seguimiento cauteloso de los procesos multipartitas, a fin de reducir las oportunidades de corrupción al planificar la adaptación.

Recuadro 2 : El apoyo durante la planificación de la adaptación

El PNUD ha suministrado apoyo a más de 100 países durante la preparación de sus evaluaciones de vulnerabilidad al cambio climático, así como sus comunicaciones nacionales a la CMNUCC. El PNUD ha creado recursos analíticos – tales como el Marco de Políticas de Adaptación, perfiles de riesgo climático y metodologías de evaluación de carteras – con el propósito de ayudar a varios países a planificar la adaptación. El fin último es promover estrategias infalibles a corto y largo plazo, con el fin de reducir las repercusiones negativas en las comunidades y países vulnerables.⁴⁵

Los procesos multipartitas también desempeñarán un papel importante para identificar los casos en que la corrupción haya existido durante la planificación de la adaptación y cómo remediarlo. Asimismo, la instauración de comités de evaluación que reúnan a expertos competentes y a la sociedad civil permitirá verificar las actividades propuestas en los PNAAs y los planes de adaptación. Será de igual importancia fortalecer los mecanismos de control administrativo y judicial independiente, así como los mecanismos que permitan poner alto a la corrupción política en general (ej. registros de grupos de cabildeo, reglamentos en materia de divulgación y financiación de campañas electorales, periodos de prueba, códigos de conducta, leyes sobre la libertad de información y sobre denunciantes, penalizaciones en caso de presión indebida, etc.)

Recuadro 3 : El apoyo a la participación ciudadana

Dentro del marco de su programa sobre cambio climático, el PNUD insiste sobre el apoyo a la participación ciudadana en los países. Las actividades deberán cumplir con lo siguiente:

- Reforzar la capacidad de las comunidades para elaborar y poner en acción medidas de adaptación al cambio climático
- Garantizar un proceso multipartita basado en un debate abierto entre la comunidad, los planos locales y nacionales y las agencias para el desarrollo
- Apoyar la difusión de conocimiento indígena en la gestión de riesgos vinculados al clima
- Aplicar lecciones y prácticas surgidas de iniciativas guiadas por la comunidad para elaborar políticas nacionales.⁴⁶

45 PNUD (2008) Climate Change at UNDP: Scaling Up to Meet the Challenge, New York, PNUD Environment and Energy Group, www.undp.org/gef/documents/publications/CC_Strategy_WEB.pdf p. 14.

46 PNUD (2010) Advancing Climate Change Adaptation in Developing Countries: An Overview of the UNDP-GEF Portfolio, New York, UNDP Bureau for Development Policy, http://www.undp.org/gef/documents/publications/EFS_Adaptation.pdf



2.3 Puesta en marcha de la adaptación

Hoy en día, las actividades de adaptación han tenido como prioridad la evaluación de la vulnerabilidad y la planificación. Si bien es imperativo pasar a la puesta en marcha de la adaptación, los países en desarrollo carecen con frecuencia de los recursos esenciales para ello.⁴⁷ Por consiguiente, los países desarrollados deben apoyarlos para poder desplegar los esfuerzos de adaptación que posibiliten un logro sostenible de los ODM.⁴⁸

Los riesgos de corrupción varían de un sector a otro; de esta forma, la confusión y la necesidad de intervenir de manera oportuna durante desastres naturales crean un terreno fértil para la corrupción.

La amplia gama de repercusiones, vulnerabilidades y necesidades de adaptación varía considerablemente entre los países, regiones y comunidades locales. La puesta en marcha de la adaptación implicará, pues, una serie de actividades de carácter técnico, de conducta, administrativo y político. Ésta deberá llevarse a cabo a nivel sectorial (especialmente en la agricultura, la seguridad alimentaria, los recursos hidráulicos, los ecosistemas de zonas litorales y marítimas, ecosistemas terrestres, el sector salud y el hábitat humano) e intersectorial. Ésta también deberá incluirse en proyectos de desarrollo sostenible con prioridades más extensas.

Será crucial lograr minimizar los riesgos de corrupción para asegurar la eficacia de la adaptación. Éstos varían de un sector a otro; de esta forma, la confusión y la necesidad de intervenir de manera oportuna durante desastres naturales crean un terreno fértil para la corrupción.⁴⁹ Los sectores con un grado alto de tecnicidad (hidráulico y sanitario) son especialmente vulnerables, ya que es difícil supervisar las decisiones o participar en éstos sin tener competencias de ingeniería o medicina; lo anterior impide a individuos ajenos a dichos sectores el vigilar o participar en la toma de decisiones, lo que aumenta el riesgo de corrupción.⁵⁰

Los riesgos de corrupción también variarán de acuerdo con el progreso y la naturaleza de cada proyecto y programa. En la fase de planificación y diseño, las prácticas deshonestas podrían involucrar a altos funcionarios en todos los niveles del gobierno, empresas locales y multinacionales, proveedores de infraestructura y subcontratistas, terratenientes, los países e instituciones de financiación y todas las organizaciones intergubernamentales implicadas. Asimismo, podría existir corrupción administrativa de parte de organizaciones menos importantes, empleados subalternos e individuos durante la puesta en marcha de programas y proyectos de adaptación.

Las secciones siguientes muestran un panorama de los riesgos de corrupción durante la implementación de actividades de adaptación, así como las actividades a llevarse a cabo en diversos sectores y lecciones aprendidas al respecto en sectores clave.

47 CMNUCC (2010) Adaptation Assessment, Planning and Practice: An overview of the Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change, unfccc.int/resource/docs/publications/10_nwp_adap_assess_en.pdf, p.71

48 PNUD (2010), What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An international assessment, U.S., <http://content.unpd.org/go/newsroom/2010/june/le-pnud-propose-un-programme-daction-en-huit-points.en>, p.17

49 Leeson, P.T. Sobel, R.S. (2008), "Weathering Corruption" 51 The Journal of Law and Economics 667, pp.667-669

50 En el sector hidráulico, según cifras del BM, 20% a 40% de los fondos desaparecen por causa de malversaciones. Jacobson, Maria & Tropp, Håkan (2010) Addressing corruption in climate change water adaptation 8 Rev Environ Sci Biotechnology 81, <http://www.springerlink.com/content/153567m15k17074w/>. En el sector sanitario, la OMS estima que la corrupción absorbe hasta un 25% de los gastos generados por acuerdos públicos, lo que exacerba el sufrimiento de los pacientes, agrava los resultados sanitarios e incrementa la tasa de mortalidad. Organización Mundial de la Salud (2010) "Medicines: Corruption and Pharmaceuticals", WHO Factsheet, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs335/en/index.html>



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

2.3.1 *Elaboración de proyectos y concepción reglamentaria*

La mayoría de los programas y proyectos de adaptación requerirán esfuerzos considerables de planificación y desarrollo, aunado a la planificación de alto nivel en el marco del PNAA. El éxito de la implementación de proyectos de adaptación exigirá que se resuelvan las cuestiones relativas a los recursos financieros u otros recursos disponibles, la localización específica y beneficiarios de los proyectos, la designación del personal y la creación de estructuras de gestión, así como la elección de tecnologías y contratos públicos.

Las repercusiones de la corrupción pueden presentarse en todos los niveles de la creación de proyectos y programas y pueden tener un efecto negativo en las comunidades vulnerables durante su adaptación al cambio climático; de igual manera, la corrupción podría incrementar la desigualdad existente y agravar la vulnerabilidad de las mujeres, pueblos indígenas y otros grupos marginados. Las decisiones relativas a la explotación de tierras que favorezcan ciertos intereses personales y comerciales pueden implicar el desplazamiento de comunidades locales, o bien, reducir su acceso a víveres, agua y otros productos básicos. La evaluación del impacto ambiental y de otros reglamentos carece de rigor, ésta podría generar proyectos inadecuados, lo que tendría efectos negativos en el medio ambiente.

Los actos deshonestos durante la creación de proyectos, programas y marcos normativos podrían ser los siguientes:

- Nepotismo, clientelismo y favoritismo, es decir, el hecho de privilegiar actividades de adaptación en zonas donde viven los responsables de la toma de decisiones y sus familias, más que en las zonas más vulnerables.
- Soborno y solicitud de favores, es decir, los responsables podrían beneficiarse de favores políticos bajo la condición de seleccionar programas ejecutables por ciertos prestadores de servicios.
- Evaluación débil de los efectos ambientales y otras condiciones reglamentarias
- Obtención de doble financiación o de fondos de varios organismos para diversos programas/proyectos de adaptación, mitigación o desarrollo con objetivos idénticos
- Abuso de poder para elaborar las reglas propicias para la captación de rentas, por ejemplo, proyectos y sistemas reglamentarios complejos caracterizados por un alto nivel de discreción con el fin de obtener pagos “por debajo de la mesa” de los proveedores o apropiarse de los fondos para otros fines
- Fraude y colusión entre actores de la industria, tales como empresas farmacéuticas, fabricantes de equipo y prestadores de servicios de salud que deseen la adopción de nuevas tecnologías y medicamentos



2.3.2 Contratación

Los riesgos de corrupción durante la contratación son especialmente elevados en lo referente a proyectos complejos o de gran envergadura y con un alto nivel de inversión. Así, los mayores proyectos de infraestructura relacionados con la energía y el agua celebran acuerdos con diversos subcontratistas, siendo que las reglas sobre contratación son difíciles de estandarizar y están sujetas a manipulaciones. Este fenómeno se ve agravado por la multiplicidad de partes involucradas, órganos estatales o el sector privado a nivel nacional, regional y local, así como por las desigualdades de poder entre ellos. Éstas últimas son un tema especialmente sensible entre los usuarios del agua tanto de cuencas superiores como inferiores.

Las malversaciones en este contexto podrían tener un impacto muy negativo en los resultados de proyectos y programas; también podrían afectar la calidad o conclusión de las actividades, lo que generaría proyectos inadecuados e, incluso, inefectivos. Cada etapa de la contratación puede verse amenazada por actos corruptos, entre los que destacan los siguientes:

- Falta de publicidad, plazos breves para la presentación, especificaciones adaptadas a las necesidades de los oferentes para permitir a los funcionarios exigir sobornos a cambio de información y la adjudicación de los contratos
- Acuerdos entre actores de la industria para exigir ciertas tarifas y condiciones, en particular, en las empresas de ingeniería y de construcción
- Soborno, solicitud de favores, clientelismo y favoritismo que influyan la adjudicación de contratos
- Pagos encubiertos y por debajo de la mesa en la gestión de contratos, por ejemplo, a cambio de una aplicación laxa de las especificaciones o condiciones reglamentarias
- Malversación de fondos destinados a proyectos, lo que genera proyectos de mala calidad o inconclusos, el ocultamiento de obras o el uso de materiales que no cumplen las normas, un control parcial de las zonas de obras y variaciones en los contratos

2.3.3 Designación de miembros del personal y comités

Los individuos responsables de la implementación de proyectos y programas desempeñarán un papel determinante en el buen desarrollo de éstos. Así, los miembros de los consejos de supervisión y de los comités de gestión de recursos, los funcionarios que recaudan impuestos y los profesionales prestadores de servicios de salud gozarán de una autoridad que podría ser usada para fines deshonestos. Los actos de corrupción cometidos por los funcionarios responsables de la ejecución pueden incrementar los costos y reducir la efectividad de los proyectos y programas de adaptación.

A continuación, algunos ejemplos de actos corruptos relativos a la designación de personal y de los comités:

- Nepotismo, clientelismo y favoritismo, es decir, los funcionarios pueden otorgar un puesto favorable a amigos, miembros de su familia o socios de negocios



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

- Soborno y solicitud de favores, es decir, la cesión – por medio de financiación – de ciertos roles particularmente propicios a la captación de rentas; este riesgo involucra a todos los niveles, desde los puestos de responsabilidad (ej. la administración de fondos provenientes de donantes desviándolos de su destino, o sea, los proyectos de adaptación) hasta los niveles inferiores (transporte de alimentos, agua y otros bienes de consumo que pueden ser sustraídos a las comunidades vulnerables).⁵¹

2.3.4 Prestación de servicios

La corrupción en la prestación de servicios básicos como agua, alimentos y servicios de salud puede obstaculizar el logro de los ODM e incrementar de manera considerable los costos de la adaptación. Mientras que los recursos esenciales escasean por el efecto del cambio climático, la corrupción administrativa en la prestación de servicios durante la adaptación y el suministro de provisiones podría tener repercusiones graves en las comunidades más vulnerables.

Entre los actos de corrupción posibles se encuentran los siguientes:

- Pago, extorsión y solicitud de sobornos, por ejemplo, por parte de los responsables del sector del agua relativos a cargos adicionales por el establecimiento de nuevas conexiones, por el mantenimiento de la red, el suministro de agua, la subestimación durante las lecturas a los medidores, la reparación de infraestructuras defectuosas o el examen de las solicitudes de licencia
- Abuso de poder, por ejemplo, por parte de profesionales de la salud que abogan por el uso de tratamientos o medicamentos de alto costo a cambio de una comisión proveniente de los distribuidores, o bien, la limitación del acceso a hospitales o a ciertos procedimientos con el fin de obtener sobornos u otras ventajas
- Robo o venta ilícita de bienes o artículos fraudulentos, particularmente el agua, provisiones y equipo, por ejemplo, de parte de los responsables de servicios de emergencia
- Robo y fraude cometido por subcontratistas, por ejemplo, entrega de equipo médico o artículos de mala calidad y medicamentos vencidos o diluidos por parte de proveedores, así como un mal uso o la no entrega de mercancía a manos de los transportistas.

2.3.5 Recomendaciones para reducir los riesgos de corrupción durante la adaptación

Existen diversas medidas de lucha contra la corrupción que pueden recomendarse a los países que desean poner en marcha la adaptación. El refuerzo de capacidades, una mejor transparencia y la participación de los actores relevantes serán, pues, factores determinantes para la eficacia de los proyectos y programas de adaptación. Los esfuerzos del PNUD y otros órganos para reforzar las capacidades, la transparencia y la participación ciudadana abren paso a numerosas soluciones para atenuar los riesgos de corrupción durante la aplicación de medidas de adaptación, así como para consolidar los efectos de programas y proyectos relativos a esta lucha en países y comunidades vulnerables.

51 Bruckner, T. and Entine, J. The American Enterprise Institute (2010) "The UN's World Food Program claims that allegations of a scandal in Somalia are overblown and isolated", 11 April, The Government Monitor, http://www.thegovmonitor.com/world_news/united_states/somalia-corruption-and-the-un-world-food-program-27692.

2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN



Será de gran importancia identificar los problemas de corrupción existentes en los sectores relativos a la adaptación para reducir las posibilidades de corrupción. El recurrir a la UNCAC permite una mejor orientación de las medidas preventivas. Se deberán elaborar y emplear herramientas suplementarias – tales como evaluaciones anticorrupción – de manera conjunta con los actores relevantes locales. El fortalecimiento de las capacidades de los responsables en todos los niveles del Estado también puede reducir los riesgos, sobre todo si se ponen en marcha procesos de toma de decisiones transparentes, participativos y colaborativos, así como reglas y procedimientos claros. Asimismo, los pactos anticorrupción entre las partes relevantes serán útiles, especialmente el sector del agua, donde los niveles de corrupción son de por sí elevados.⁵²

Es importante involucrar, en la medida de lo posible, a cooperativas comunitarias y comités de gestión locales

Las comunidades locales, ONG y otras partes interesadas deberán estar vinculadas a la toma de decisiones, las licitaciones y a la gestión de programas y proyectos de adaptación. Antes de emprender respuestas costosas, de alta tecnología o que requieren un alto nivel de ingeniería, es importante favorecer la consideración de soluciones de proximidad y de involucrar, en la medida de lo posible, a las cooperativas comunitarias y comités de gestión locales.⁵³

Recuadro 4 : La coordinación de la adaptación y el desarrollo

El PNUD ayuda a los países a acceder a los fondos de la CMNUCC gestionados por el FMAM (el Fondo para los PMA, Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo Especial de Prioridad Estratégica para la Adaptación del FMAM), a clasificarlos y a combinarlos con otras fuentes de financiación, especialmente nacionales y bilaterales. Al concebir sus iniciativas de lucha contra el cambio climático, el PNUD integra o completa las iniciativas de desarrollo vigentes en forma de estrategias nacionales de reducción de la pobreza y/o de marcos mundiales de desarrollo a nivel internacional o subnacional.⁵⁴

Si es factible, será de gran relevancia fomentar la coordinación entre las instituciones de financiación climática y otras actividades de desarrollo. La aplicación de enfoques sectoriales y la elaboración del marco de financiación climática multipartita propuesto por el PNUD⁵⁵ puede reducir en gran medida el riesgo de corrupción durante la adaptación.

52 Un acuerdo anticorrupción entre Transparency International Colombia y una asociación colombiana de ingenieros hidráulicos ha logrado abordar la corrupción endémica en la industria de las tuberías de agua, lo cual llevó a acuerdos similares a los firmados en Argentina. Swedish Water House (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform, (Swedish WaterHouse Policy Brief No. 4, SIWI) at <http://www.siwi.org/sa/node.asp?node=167>, p.9

53 La mayoría de los servicios hidráulicos urbanos son organizados por cooperativas en las que los clientes son miembros y propietarios parciales con derecho de voto. El Banco Interamericano de Desarrollo informó que dos de esas cooperativas demostraron ser especialmente eficaces para minimizar la corrupción y ofrecer un servicio confiable y de buena calidad a los residentes. Paul Constance (2005) "Are Cooperatives a better way to solve Latin America's water problems?" IDB America; Holland, Ann-Christin Sjölander (2005) The Water Business:Corporations versus People, Zed Books, London, .174

54 PNUD (2010) : Advancing Climate Change Adaptation in Developing Countries: An Overview of the UNDP-GEF Adaptation Portfolio PNUD-FEM, New York, UNDP Bureau for Development Policy, http://www.undp.org/gef/documents/publications/EFS_Adaptation.pdf

55 Glemarec, Yannick, O. Waissbein and H. Bayraktar (2010) Human Development in a Changing Climate: A Framework for Climate Finance, Discussion Paper, New York, PNUD, <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=15710>



2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN

Recuadro 5 : Para una mejor gobernanza en el sector sanitario

El Programa Buena Gobernabilidad del Sector Farmacéutico (GGM) de la OMS brinda un modelo útil para la reducción de riesgos de corrupción surgidos en el sector salud durante la adaptación. Adoptado por cuatro países en desarrollo al introducirse en 2004, el GGM agrupa hoy a 26 países, y su aplicación se articula en tres fases:

Fase I : Evaluación nacional de transparencia y vulnerabilidad potencial del sector farmacéutico a la corrupción

Fase II : Consulta nacional entre las partes interesadas principales de la industria farmacéutica y elaboración de un marco nacional para el GGM

*Fase III : Puesta en marcha del marco nacional para el GGM en la industria farmacéutica, fortalecimiento general de capacidades y sensibilización.*⁵⁶

Al igual que durante la planificación de la adaptación, la información sobre la puesta en marcha deberá publicarse, actualizarse periódicamente y difundirse en diversos formatos. Con el fin de limitar las posibilidades de corrupción, será crucial promover un seguimiento y una evaluación minuciosa con base en procesos multipartitas sólidos. El fortalecimiento de mecanismo sometidos supervisión independiente y a un examen administrativo y judicial será de gran importancia. Con el propósito de minimizar los riesgos de corrupción, el establecimiento de mecanismos multipartitas de rendición de cuentas es deseable; esto posibilitará las quejas contra funcionarios y contra el sector privado en áreas clave.

56 OMS (2010) "Good Governance for Medicines", WHO, <http://www.who.int/medicines/ggm/en/index.html> Adaptation Learning Mechanism (2010), "Integrated National Adaptation Plan: High Mountain Ecosystems, Colombia's Caribbean Insular Areas and Human Health", ALM, <http://www.adaptationlearning.net/project/integrated-national-adaptation-plan-high-mountain-ecosystems-colombias-caribbean-insular-are>



3.1 Contexto

3.1.1 ¿Qué significa REDD+?

La reducción de las emisiones del sector forestal a nivel mundial es una cuestión clave en términos de mitigación como de adaptación. La deforestación y la degradación de los bosques por causa de la extensión de las tierras para la agricultura, la conversión a tierras de pastoreo, el desarrollo de infraestructuras, la explotación destructiva de la madera, los incendios forestales, entre otros, son responsables de 17% de las emisiones de GEI, es decir, 5.8 gigatoneladas de CO₂ por año, seguida por el sector de los transportes (14%) y sólo detrás del sector energético.⁵⁷

En 2005 – como resultado de una propuesta conjunta de los gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Costa Rica – la CP de la CMNUCC consideró la posibilidad de adoptar un mecanismo conocido bajo el nombre de “Reducción de las emisiones vinculadas a la deforestación y a la degradación de los bosques”. Durante la CP13 en Bali, en 2007, el apoyo a tal mecanismo creció y el concepto de REDD+ fue reconocido por su posible contribución a la mitigación⁵⁸ (ver el recuadro 1 para la definición de REDD+). REDD+ tiene como objetivo el establecimiento de un sistema de incentivos financieros a gran escala destinados a motivar a los

REDD+ tiene como objetivo el establecimiento de un sistema de incentivos financieros a gran escala destinados a motivar a los países en desarrollo a reducir sus niveles de deforestación y degradación de los bosques, así como a aumentar sus reservas de carbono forestal.

países en desarrollo a reducir sus niveles de deforestación y degradación de los bosques, así como aumentar sus reservas de carbono forestal. Se estima que los montos consagrados a la reducción de emisiones de GEI en el marco de REDD+ podrían ascender a 26 mil millones de dólares hasta 2030.⁵⁹

REDD+ ha recibido apoyo de parte de la comunidad internacional y el Acuerdo de Copenhague reconoció su papel determinante en materia de mitigación. Al día de hoy, diez países⁶⁰ anunciaron una contribución de más de 5 mil millones de dólares para el proceso acelerado (fast track) de REDD+, a pesar de que el mecanismo de atribución de tales fondos está aún en proceso de aprobación. No obstante, la arquitectura internacional de REDD+ se está estudiando en el marco de las negociaciones de la CMNUCC, cuya posición actual se refleja en el borrador de la negociación del Grupo de Trabajo especial para la acción a largo plazo (conocido como “texto de negociación”).⁶¹ Este tema se profundizará durante la CP16 en Cancún, México.⁶²

57 IPCC 2007.

58 Plan de Acción de Bali, Decisión de la CMNUCC/CP.13; y Decisión 2/CP.13. Aunque el término “REDD+” no se hizo oficial sino hasta un año después durante la CP14 en Poznan, Polonia, en 2008.

59 De 13 a 23 mil millones de euros - Ver el Informe del Grupo de Trabajo Oficioso sobre la financiación provisional de REDD+, 2009. http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=&gid=1096 (en inglés)

60 Australia, Canadá, Bélgica, Francia, Italia, Japón, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

61 CMNUCC versión preliminar, Texto de negociación, Grupo Especial de Trabajo sobre Acción Cooperativa a largo plazo en nombre de la Convención, 13 de agosto de 2010, (FCCC/AWGLCA/2010/14). <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/fre/14f.pdf>

62 La CP16 se reunirá del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

El mecanismo internacional de REDD+, tal como se propone actualmente, se concentra en cinco tipos de actividades forestales (ver recuadro 1).⁶³

Recuadro 1: Ilustración de los cinco elementos de REDD+

		Actividad	Ejemplo
Reducir las emisiones de carbono	1.	Reducir la deforestación	Ralentizar el ritmo de cortas a hecho o de tala a gran escala
	2.	Limitar la degradación de los bosques	Reducir la superficie de bosques afectados por la explotación selectiva, las tierras de pastoreo, los incendios y la recolección de leña para calefacción
Incrementar la absorción de carbono (el factor "+")	3.	Mantener las reservas de carbono forestal	Conservación de los bosques existentes
	4.	Manejo sostenible de bosques	Prolongación de ciclos de explotación de 10 a 30 años para permitir la producción de una mayor cantidad de carbono al momento del rebrote
	5.	Incremento de reservas de carbono forestal	Regeneración y rehabilitación de los bosques

3.1.2 Preparación para REDD+

El texto de negociación sobre REDD+ prevé un enfoque escalonado, en virtud del cual los países emprendan las actividades previas de preparación para REDD+. Se refiere a los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades en los países a través de iniciativas bilaterales o multilaterales, con el fin de prepararse para participar en un mecanismo de REDD+. La segunda fase trata sobre la puesta en marcha de medidas y estrategias nacionales en el marco de REDD+. La tercera se refiere a los pagos (financiación, créditos o ambos) si y sólo si los países comprueban reducciones reales de emisiones (léase, "pagos basados en resultados").

63 Wertz-Kanounnikoff, S., and Angelsen, A., (2009), 'Global and national REDD++ architecture: Linking institutions and actions', in Angelsen, A., with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin., W.D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds)(2009), Realising REDD+: National strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia, at pp 16-17.



Las dos plataformas multilaterales de preparación, el Programa ONU-REDD⁶⁴ y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques⁶⁵ (FCPF del Banco Mundial) definieron la “preparación para REDD+” como un programa amplio que se articula en diversos componentes:

- Instauración de disposiciones institucionales que permitan la coordinación de las actividades de inclusión supervisada y constructiva de las partes interesadas, velando particularmente por el involucramiento de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques
- Desarrollo de una estrategia nacional de REDD+ completa en sintonía con el marco político del país, así como su marco de gobernabilidad para REDD+. Esta fase deberá incluir la elaboración de un marco jurídico nacional para REDD+ con leyes, reglamentos y políticas detalladas que permitan la implementación,⁶⁶ así como un sistema de distribución de beneficios que estipule las modalidades de manejo de recursos relativos a REDD+ y su repartición a nivel nacional, regional y local.
- Establecimiento de niveles de referencia con base en los cuales se medirá toda reducción de emisiones en el futuro
- Creación de sistemas y desarrollo de experiencias que permitan utilizar imágenes de teledetección por satélite y la validación del suelo para medir las reservas de carbono forestal actuales y evaluar sus variaciones en el futuro, así como métodos de restitución y verificación

La fase de preparación para REDD+ se beneficia de la financiación por parte de donantes internacionales, la cual se canaliza a través del Programa ONU-REDD y el FCPF (a través del Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial (FIP, por sus siglas en inglés), el cual financia las actividades de la fase 2). Hoy en día, el Programa ONU-REDD⁶⁷ brinda apoyo a nueve países pilotos y veinte países asociados para la elaboración de sus estrategias nacionales de REDD+⁶⁸ y el FCPF ayuda a 37 países durante la preparación (R-PP).⁶⁹ La lista de todos los países que participan en el Programa ONU-REDD y/o en el FCPF se encuentra en el anexo A.

64 El Programa ONU-REDD es una asociación entre la FAO, el PNUD y el PNUMA. Ver www.un-redd.org.

65 Ver www.fcpf.org

66 Para un análisis detallado de los marcos jurídicos posibles en REDD+, leer “Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks”, Programa ONU-REDD y Terrestrial Carbon Group, mayo 2009, preparado por Covington & Burling LLP et Baker & McKenzie.

67 29 de octubre de 2010

68 Al día de hoy, sólo dos países han publicado su estrategia nacional de REDD+. En septiembre de 2010, Indonesia publicó un anteproyecto disponible en línea en indonesio e inglés: <http://www.un.or.id/redd>, al igual que Filipinas, cuya estrategia nacional completa fue aprobada en septiembre de 2010 y está disponible en: <http://ntfp.org/coderedd/wp-content/uploads/2010/08/Philippine-National-REDD+-Strategy.pdf>

69 Estos procedimientos se reagrupan en el documento bajo la denominación “marcos nacionales de REDD+”. Es preciso subrayar que las estrategias nacionales de REDD+ y el Plan de Preparación no son marcos jurídicos. Sin embargo, los marcos nacionales de REDD+ necesitarán – al final – marcos jurídicos precisos.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

Además de esos dos programas multilaterales, ciertos países también financian el desarrollo de REDD+ en el marco de ayuda bilateral. Noruega mantiene acuerdos bilaterales relativos a REDD+ con Indonesia, Guyana, Tanzania y México;⁷⁰ Australia, con Indonesia y Papúa Nueva Guinea;⁷¹ y Alemania, con Ecuador.

3.1.3 La fragmentación de la financiación

La fragmentación actual de las fuentes de financiación de las actividades de preparación para REDD+ podría poner en riesgo las primeras iniciativas anticorrupción dadas las divergencias en los estándares de transparencia y gobernabilidad (incluyendo las garantías) entre los donantes y los mecanismos (ver “medidas de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMA)” a continuación). La documentación consagrada a la eficacia de la ayuda revela que, en caso de divergencias en las normas entre donantes y países beneficiarios (y los que esperan obtener ayudas) existe el riesgo de generar mensajes contradictorios sobre la necesidad de prevenir los riesgos de corrupción.⁷² La fragmentación también puede conllevar la doble financiación de una misma actividad de REDD+; por ejemplo, una nacional y otra proveniente de ayuda bilateral o de créditos en el mercado voluntario.

Por eso, es necesario coordinar los diversos mecanismos de financiación de REDD+ para garantizar un enfoque común y evitar la superposición de financiaciones. Cabe destacar que las dos plataformas multilaterales principales para REDD+ – es decir, el FCPF y el Programa ONU-REDD – han desarrollado un buen nivel de coordinación sostenido por un compromiso sólido.⁷³ Además de actividades conjuntas en países como la República Democrática del Congo,⁷⁴ ambos órganos trabajan para armonizar sus directrices en materia de involucramiento de actores al establecer principios sociales y ambientales comunes para REDD+, así como principios de supervisión de la gobernabilidad. La base de Datos Voluntaria, desarrollada por un equipo conjunto de ONU-REDD/FCPF provee los servicios de secretariado a la Asociación Interina REDD+, fue también creada, en parte, por el riesgo de superposiciones.⁷⁵

70 Por medio de su Iniciativa de Clima y Bosques, Noruega se ha comprometido con 1 billon de dólares estadounidenses para Indonesia a cambio de la reducción de emisiones y de la deforestación al firmar una carta de intención el 26 de mayo de 2010. El PNUD es el gestor fiduciario de estos fondos, una parte de los cuales servirá a financiar la financiación de REDD+. Asimismo, Noruega firmó un protocolo de acuerdo sobre REDD+ con Guyana y le prometió 250 millones de dólares para sus actividades de REDD+; también se llevaron a cabo acuerdos bilaterales con Tanzania y México.: <http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-/what-do-we-finance.html?id=557700> (en inglés)

71 Bajo los auspicios de su Iniciativa Internacional sobre el Carbono Forestal por 200 millones de dólares australianos, el gobierno de Australia concluyó acuerdos bilaterales con Indonesia y Papúa Nueva Guinea para brindar ayuda financiera para las actividades de REDD+: http://www.usaid.gov/hottopics/pdf/IFCI_factsheet_1_11Dec09.pdf (en inglés)

72 Ver el Informe sobre la Cooperación para el Desarrollo de la OCDE (2010), por Eckhard Deutscher, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo, Informe OCDE, p. 91.

73 Ver la carta común enviada por el Secretario General de la ONU y el Presidente del Banco Mundial al Primer Ministro británico: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1331&Itemid=53

74 Ver el folleto conjunto del Programa ONU-REDD y del FCPF en http://www.un-redd.org/Events/First_Joint_Meeting/tabid/5956/Default.aspx

75 La base de datos está disponible en Internet: <http://reddplusdatabase.org/>



Recuadro 6 : La Asociación Interina de REDD+

La Asociación Interina para REDD+ 2010, establecida en mayo de 2010 y que ha sido integrada por 69 países desde entonces, está destinada – en parte – a resolver los problemas generados por la fragmentación de la financiación. Su objetivo es incrementar las actividades de REDD+, acelerar su financiación por parte de los países donantes e incrementar la eficacia, la transparencia y la coordinación de iniciativas y recursos de REDD+.⁷⁶ Se espera que cada uno de los países en desarrollo que se convierta en miembro provea a la Secretaría información sobre las financiaciones a las que tiene acceso, sus políticas y medidas relativas a REDD+ para que se las integre a la base colaborativa de datos. Si la Asociación se establece de manera efectiva, contribuirá a suministrar los medios eficaces y responsables para dar seguimiento a diversas iniciativas de financiación de REDD+ con el fin de evitar las superposiciones de financiación.

En conformidad con el Acuerdo de Copenhague, los países en desarrollo pueden definir las medidas de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMA) que éstos tienen la intención de implementar,⁷⁷ además de que muchos ya incluyen REDD+ – o elementos de ésta – en sus NAMA.⁷⁸ Existe el riesgo de superposición ya que un país podría obtener financiación para sus actividades de REDD+ en virtud del NAMA, al mismo tiempo que recibe ayuda proveniente de otras fuentes (multilaterales, bilaterales o de mercado voluntario) para el mismo fin; aunado a ello, los líderes políticos o promotores de proyectos involucrados a nivel nacional podrían apropiarse estas financiaciones duplicadas.

La inclusión de actividades de REDD+ en los NAMA plantea otro riesgo: socavar los esfuerzos para prevenir la corrupción en REDD+. En efecto – contrario al mecanismo de REDD+ propuesto en el texto de negociación – las actividades de REDD+ incluidas en el marco de los NAMA no se someten a ninguna garantía social o ambiental. Es necesario asegurarse de que el mecanismo y las actividades de REDD+ propuestas en el marco de los NAMA estén coordinadas y sometidas a las mismas exigencias de transparencia y rendición de cuentas para evitar transmitir mensajes contradictorios a los países de REDD+ sobre la importancia de enfrentar los riesgos de corrupción.

3.1.4 Panorama de los riesgos de corrupción

Tomando en cuenta la existencia de una corrupción generalizada en los sectores silvícolas de la mayoría de los países propensos a participar en REDD+, en los que la gobernabilidad deja mucho que desear, es razonable considerar que la corrupción pueda suceder en REDD+.⁷⁹ El Banco Mundial estima que la explotación forestal ilegal en los países en desarrollo acarrea una pérdida de capital y de ingresos que sobrepasa los 10 mil millones de dólares al año, a los que se añaden 5 mil millones de déficit anual de los gobiernos causado por la evasión fiscal y el impago de regalías.⁸⁰ Se prevé que los

76 El Programa de Trabajo de la Asociación Provisional de REDD+ 2010 propone el establecimiento de una base de datos sobre financiación, acciones y resultados de REDD+ (componente 1) así como un análisis de carencias y redundancias de financiación (componente 2). El Programa de Trabajo 2010 está disponible en <http://reddpluspartnership.org/22835-1-0.pdf>

77 Acuerdo de Copenhague, párrafo 5.

78 Catalogados en La Vina, A. G. M., (2010) *The Future of REDD-Plus : Pathways of Convergence for the UNFCCC Negotiations and the Partnership*, Working Paper, Foundation for International Environmental Law and Development, Table 1.

79 Para un análisis detallado de la corrupción en el sector silvícola, ver Blundell, AG., et Harwell, EE. (2009) *Manual : An analysis of corruption in the forestry sector*, Transparency International and Natural Capital Advisors.=

80 Banco Mundial (2006), *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance : Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development*, Report No. 36638-GLB, Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale, p. 1.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

actores corruptos involucrados en actividades de explotación ilegales procuren proteger sus ingresos fraudulentos y, por ello, buscarán nuevas oportunidades de perpetrar actos corruptos en el marco de REDD+. En general, es necesario precisar que, ya que REDD+ es un mecanismo relativamente nuevo y aún no operativo, no es posible localizar los riesgos de corrupción tan precisa y exhaustivamente como se ha hecho para el sector forestal.⁸¹

Los riesgos de corrupción que pueden surgir durante REDD+ variarán según la fase, es decir, la de preparación o de implementación.

Los riesgos de corrupción que pueden surgir durante REDD+ variarán según la fase, es decir, la de preparación o la de implementación. La primera es especialmente susceptible al fenómeno de captura del Estado, causada por la corrupción a gran escala y la corrupción política, en la que grupos e individuos poderosos – como políticos, sociedades de tala, agroindustrias y, eventualmente, el ejército – podrían

tratar de influir en la elaboración del marco nacional de REDD+, con el propósito de obtener un beneficio personal o de reafirmar su poder político. Esto sería una forma de “legalizar” la corrupción.⁸²

La fase de implementación de REDD+ también puede verse afectada por la corrupción a gran escala y la corrupción política (por ejemplo, sobornos para excluir de REDD+ varias zonas boscosas de valor económico alto); por otra parte, existe el riesgo de corrupción administrativa, es decir, sobornos a funcionarios de nivel bajo y medio encargados de la implementación de REDD+ a cambio de pasar por alto infracciones periódicas a los reglamentos de REDD+ (por ejemplo, la explotación forestal ilegal), o bien, a cambio de emitir títulos de propiedad o de derechos de carbono fraudulentos. Es necesario precisar que estas infracciones limitarían la disminución de las emisiones y, por consiguiente, reduciría los montos atribuidos a REDD+. Dado que las prácticas corruptas afectan el desempeño a largo plazo de las actividades de reducción de emisiones y almacenamiento de carbono, los pagos basados en resultados relativos a REDD+ se verían seriamente reducidos. Además de la corrupción administrativa, la fase de implementación es de por sí propensa a la malversación de fondos desde el momento en que las cantidades destinadas a REDD+ comienzan a fluir. Todos estos riesgos se resumen en el recuadro del Anexo E y se detallan a continuación en las secciones 3.2 y 3.3.

3.1.5 El impacto de la corrupción en REDD+

La corrupción puede mermar las ventajas que un mecanismo de REDD+ bien establecido puede aportar, es decir, la mitigación de las emisiones, la reducción de la pobreza y la mejora de los medios de subsistencia.

En primer lugar, al alterar la confianza, la corrupción en el contexto de REDD+ puede socavar la mitigación de las emisiones. Por ejemplo, si la distribución de beneficios es confiscada – de manera legal o ilegal – por ciertas élites o si el nivel de corrupción se considera alto, los actores locales no arriesgarán su ingreso actual proveniente de la explotación de los recursos forestales. Por otra parte, los donantes e inversores podrían perder interés dado el contexto poco confiable y la

81 Ver Blundell, AG., et al (2009).

82 PNUD (mayo 2008), Tackling corruption, transforming lives: Accelerating Human Development in Asia and Pacific, Asia-Pacific Human Development Report series, Macmillan Publishers India Ltd, p. vii



incertidumbre de la reducción de emisiones, lo que podría disuadirlos de invertir en REDD+. Además, si se quiere proveer a la REDD+ un componente de intercambios, la corrupción tendrá un doble impacto en el medio ambiente, es decir, no sólo se perderá la oportunidad de atenuar las emisiones, sino que la supuesta compensación (crédito) obtenida permitirá la liberación del mismo volumen de GEI en otros lugares del planeta.

Por último, muchas voces se pronuncian contra los efectos negativos de la corrupción en REDD+ en la vida de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques y, en especial, la de las mujeres. Se estima que cerca de 60 millones de personas viven en bosques tropicales en Sudamérica, el sureste de Asia y el centro de África, aunadas a 350 millones que viven en bosques densos (o en zonas aledañas) de donde obtienen ingresos o medios para subsistir.⁸³

Los pueblos indígenas son especialmente vulnerables a la corrupción ya que se localizan en regiones aisladas, viven en la pobreza y la marginación y, por lo general, no tienen acceso al sistema de protección social y jurídica como el resto de los miembros de la sociedad. Lo anterior los convierte en un objetivo fácil para la corrupción.⁸⁴ Las mujeres de las comunidades tradicionales también podrían verse afectadas de manera desproporcionada por la corrupción en REDD+. Con frecuencia, éstas tienen menos derechos sobre títulos consuetudinarios y gozan de poca participación en la gestión de financiaciones o beneficios, así como un nivel de alfabetización menor al de los hombres.⁸⁵

Las mujeres de las comunidades tradicionales también podrían verse afectadas de manera desproporcionada por la corrupción en REDD+. Con frecuencia, éstas tienen menos derechos sobre títulos consuetudinarios y gozan de poca participación en la gestión de financiaciones o beneficios, así como un nivel de alfabetización menor al de los hombres.

3.2 Elaboración de marcos nacionales de REDD+

3.2.1 Riesgos de corrupción durante el desarrollo

Esta parte del informe trata los riesgos de corrupción que pueden surgir a nivel nacional a lo largo de la fase de preparación, durante la cual se conciben los marcos nacionales de REDD+.⁸⁶ En esta fase, los actores deshonestos podrían ser gente con altos cargos (élites políticas, instituciones, sociedades madereras nacionales e internacionales poderosas, agroindustrias (aceite de palma, caña de azúcar, soja y jatropha), empresas multinacionales (que pueden anticipar la necesidad de compra de compensaciones de carbono), los responsables de proyectos y el ejército. Dichos actores podrían procurar influir en la elaboración de los marcos nacionales de REDD+, la legislación y los reglamentos con el fin de garantizar la captación de cantidades asignadas

83 Aleman, A., et al (2010), Realising rights, protecting forests: An alternative vision for Reducing Deforestation – Case studies from the Accra Caucus, Accra Caucus on Forests and Climate Change, p.5.

84 Chene, M., (2010) Impact of corruption on populations autochtones, U4 Expert Answer, disponible à www.U4.no.

85 Sunderlin, From Exclusion to Ownership, p. 14-15

86 El informe no hace alusión a los riesgos de corrupción y medidas anticorrupción que podrían adoptarse a nivel internacional en el marco del proceso de la CMNUCC/CP.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

a REDD+. A continuación, se analizan algunos ejemplos precisos sobre los riesgos encontrados durante la fase de elaboración.

Planificación del uso de la tierra

En el marco del mecanismo internacional propuesto por REDD+, ésta debe constituir una actividad nacional a gran escala, planificada y coordinada. El enfoque del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) es diferente dado que se da a menor escala y se basa en un proyecto específico. La fase de preparación para REDD+ implica que cada país realice un estudio profundo de sus proyectos de uso de la tierra (proyectos geográficos) y de sus proyectos silvícolas, con el objeto de identificar las zonas forestales pertinentes para REDD+, así como aquéllas que podrían utilizarse para otros fines (ej. agricultura o tala).

Ejemplos de prácticas de corrupción en el marco de la planificación del uso de la tierra:

- Sociedades madereras que procuran influir en la elaboración de proyectos sobre el uso de la tierra al sobornar a los empleados para concesiones con un valor alto sean excluidas de REDD+, al mismo tiempo que se ejerce presión para que se elijan las zonas ya degradadas (explotación selectiva de los bosques);⁸⁷
- Promotores de proyectos, empresas multinacionales o dirigentes poderosos de agroindustrias que sobornan a funcionarios públicos para garantizar que sus tierras (o las que sean de su interés) se incluyan en REDD+, o bien, que se excluyan.

A falta de supervisión suficiente, estas prácticas de corrupción pueden continuar suscitando comportamientos similares luego del establecimiento de los proyectos iniciales relativos al uso de tierras. En efecto, es posible que los actores que poseen las concesiones forestales o que controlan zonas boscosas sobornen a funcionarios para lograr que las áreas de REDD+ sean definidas de tal forma que algunas zonas se integren al Programa, o bien, que se las excluya (ver parte 3.3.1.2 a continuación).

Con el fin de garantizar que la planificación del uso de la tierra se realice de manera transparente, los marcos nacionales pueden adoptar un conjunto de criterios objetivos, por ejemplo, determinar los factores que rigen la toma de decisiones o definir los elementos que permitirán identificar los riesgos de deforestación, la adaptación al suelo, el potencial de secuestro de carbono y la importancia de mantener un enfoque de biodiversidad.⁸⁸ Asimismo, es esencial que las reglas sobre toma de decisiones, así como los proyectos iniciales del uso de la tierra se publiquen de manera accesible y sean objeto de consultas para todas las partes interesadas.

87 Tacconi, L., Downs, F., et Larmour, P., (2009) 'Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+', chapitre 13 dans Angelsen, A avec Brockhous, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D., et Wertz-Kanounnikoff, S., (eds), Realising REDD+: National strategy and policy options, CIFOR, Bogor, Indonesia, p. 164.

88 Tacconi et al, (2010), p. 164.



La tenencia de la tierra y los derechos sobre recursos naturales

La forma en que los marcos nacionales de REDD+ abordarán las cuestiones de tenencia de la tierra y forestal será crucial para los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. En diversos países implicados en REDD+, los títulos de propiedad consuetudinarios y el dominio de los recursos naturales son deficientes y es necesario tomar precauciones para garantizar que REDD+ no involucre el desplazamiento sistemático de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques, así como la pérdida de sus territorios tradicionales.⁸⁹ Las comunidades locales e indígenas también han enfrentado dificultades para establecer sus títulos de propiedad dados los costos elevados y procedimientos engorrosos de inscripción catastral.

La corrupción puede influir sobre el desarrollo de reglas sobre la tenencia de tierras y sobre REDD+ de la siguiente manera:

- Al impedir el reconocimiento de los derechos concurrentes de la tenencia consuetudinaria de la tierra – formal o informal – en especial en los países donde los bosques están firmemente nacionalizados y donde las élites políticas pueden ignorar los títulos de propiedad y captar las sumas atribuidas a REDD+
- Al adoptar un marco de REDD+ aparentemente congruente con la tenencia consuetudinaria por reconocer los títulos de propiedad consuetudinarios establecidos en lugares en donde el registro de la propiedad sea posible (ej. en Filipinas⁹⁰) mientras que se omite el apoyo financiero y administrativo necesario para el fortalecimiento de capacidades en materia de procesos de catastro. Esto podría calificarse como “corrupción por omisión” y evidencia la dificultad para distinguir la corrupción de la falta de capacidades.

Para enfrentar este riesgo, la fase de preparación de REDD+ debería favorecer el refuerzo de capacidades de las instituciones administrativas a fin de que éstas estén a cargo de la clarificación de la tenencia de tierras y establezcan, de manera sistemática, títulos de propiedad consuetudinarios.⁹¹ Asimismo, será necesario apoyar a las comunidades y ONG que proporcionen ayuda importante a los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques a lo largo de los trámites complejos de catastro.

Otorgamiento de derechos de emisión

Los derechos de emisión de carbono⁹² constituyen un tipo de derecho de propiedad que hace del carbono una materia prima comerciable. Es necesario distinguir entre derechos de carbono y otros

89 Para un análisis detallado de las dificultades encontradas por los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques al establecer los derechos de propiedad consuetudinarios y controlar los recursos forestales en los países en desarrollo, ver Sunderlin, W.D., Hatcher, J., et Liddle, M., (2008), *From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Rights and Resources Initiative.*

90 Ley de 1997 sobre los derechos de los pueblos indígenas (Filipinas)

91 No siempre se debe concluir que el registro de títulos consuetudinarios es deseable desde el punto de vista de la protección de los bienes raíces. Así, en Papúa Nueva Guinea, donde el 97% de las tierras están ocupadas de manera consuetudinaria, el registro de los títulos de propiedad impide que la tierra esté protegida por la ley y permite que sea hipotecada o vendida, es decir, perdida definitivamente por la comunidad local. En tales circunstancias, un marco legislativo nacional para REDD+ que imponga el catastro de las tierras como requisito para dicho mecanismo podría beneficiar a las élites locales, las cuales podrían capturar los ingresos de REDD+ al registrar las tierras consuetudinarias: ver Tararia, A., et al, (2010), 'Incorporated land groups and the registration of customary lands: Recent developments in Papua New Guinea', dans "In Defence of Melanesian Customary Land", Anderson, T., et Lee, G. (eds), AID/WATCH, Sydney (Australie).

92 Incluidos los derechos de secuestro de carbono.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

derechos más amplios relativos a los bosques y las tierras.⁹³ Con frecuencia, el titular de derechos de carbono controlará los recursos relativos a éste, los cuales puede vender o convertir en créditos o bonos REDD+ (a menos que un marco nacional para REDD+ tenga prevista otra solución). Cada país involucrado en REDD+ deberá adoptar una legislación que especifique el modo de creación de los derechos de carbono y sus posibles titulares (aunque esto no es indispensable si el país involucrado en REDD+ no tiene previsto integrar el mercado de carbono).⁹⁴

Las reglas adoptadas en el marco nacional de REDD+ para la atribución de derechos de carbono son una fuente potencial de ganancias y utilidades excepcionales y, por tanto, puede convertirse en un tema particularmente polémico dentro de la legislación de REDD+. Cuando las élites políticas procuran subordinar los derechos de carbono a la propiedad estatal de los bosques, existe el riesgo de que los actores corruptos intenten “legalizar” sus conductas fraudulentas y excluyan las reivindicaciones de derechos de carbono de aquéllos que poseen o reclaman derechos de propiedad consuetudinarios. Dado el predominio de los bosques en los países implicados en REDD+,⁹⁵ el Estado absorbería una gran parte de los montos asignados a REDD+, lo que permitiría la malversación de fondos y la evasión fiscal. Otro escenario posible sería que la legislación de REDD+ estableciera un vínculo entre los derechos de carbono y las concesiones de explotación forestal y, de esta forma, autorizara a las sociedades a convertir sus concesiones (probablemente de por sí corruptas) en derechos de carbono.

Para prevenir dichos riesgos, es esencial que las propuestas nacionales de REDD+ para la atribución de derechos de carbono se estudien de forma minuciosa y que la distribución de beneficios se lleve a cabo dentro del marco de consultas multipartitas y amplias.

El establecimiento de escenarios de referencia de emisiones/ niveles de referencia

En primer lugar, todo país que desee participar en REDD+ deberá fijar una norma nacional o escenario de referencia de emisiones/nivel de referencia (“norma”) que permita medir la reducción y eliminación de emisiones en el futuro.⁹⁶ Las cantidades a las que el país tendrá acceso a través de REDD+ dependerán del nivel de reducción o eliminación alcanzado en el marco de dicha norma. Los países tendrán toda la libertad para elegir los métodos a utilizarse para definir las normas, incluidos los estándares futuros esperados.

En el marco de la definición de las normas, la corrupción podría acarrear lo siguiente:

- La inflación artificial del umbral de referencia con el fin de aumentar el nivel de reducción de emisiones y, por consiguiente, la cantidad asignada a REDD+. Ello permitiría a los empleados corruptos desviar el excedente una vez que la tasa real de deforestación/degradación sea corroborada,⁹⁷

93 Cotula 2009, p. 9. para un análisis detallado de los derechos vigentes en el contexto de la REDD+, ver Takacs, D., (2009) Forest Carbon – Law + Property Rights, Conservation International, Arlington VA, États-Unis.

94 Programme of REDD+ Regulatory Frameworks. ONU-REDD et Terrestrial Carbon Group, Background Analysis.

95 Ver Sunderlin, WD., Hatcher, J., et Liddle, M., (2008), From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Initiative des Droits et Ressources.

96 Decisión del OSACT sobre directrices metodológicas para REDD+(CMNUCC, decisión 4/CP.15). Para el análisis de una posible manera de desarrollar los niveles de referencia, ver Angelsen, A., (2008) ‘How do we set the reference levels for REDD+ payments?’; dans Moving Ahead with REDD+ : Issues, Options and Implications, Angelsen, A. (ed.), CIFOR, Bogor (Indonésie), p. 53-63.

97 Brown, M.L. (2010), Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime, 37 Ecology L.Q. 237., p. 260



- La convivencia entre las élites políticas y el sector privado (sociedades de explotación forestal, propietarios de plantíos industriales y otros actores económicos poderosos) para repartirse los montos provenientes de:
 - El aumento de los niveles de deforestación durante las actividades de preparación para la puesta en marcha de REDD+.⁹⁸
 - Favorecer ciertos tipos de actividades (como los sembradíos) o ciertos sectores socioeconómicos al determinar el tiempo necesario para calcular el nivel de referencia/escenario de referencia de emisiones y/o al elegir tomar en cuenta el contexto nacional para favorecer ciertos tipos de actividades.

Los problemas enfrentados por el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) deberán servir como lecciones. De hecho, se descubrió que existen organizaciones que manipulan los niveles de referencia al aumentar su producción de HFC-23, un gas potencialmente de efecto invernadero, con el fin de generar una reducción certificada de emisiones (bonos de carbono) establecidas para proyectos congruentes con el Protocolo de Kyoto.⁹⁹

En términos de soluciones, el procedimiento de la CMNUCC debería permitir luchar contra el riesgo de inflación de los niveles de referencia a nivel internacional, mientras la CP (o el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico) debería adoptar una directriz metodológica clara sobre la manera de establecer y verificar los estándares.

Elaboración de sistemas de distribución de beneficios

Se espera que la fase de preparación para REDD+ incluya el desarrollo de un sistema de distribución de beneficios (SDB) (ver el ejemplo de Vietnam en el recuadro 8, pág. 42). Durante la ejecución de esta misión, existe el riesgo de que la captura del Estado, el nepotismo y el favoritismo influyan en los SDB y en su elaboración a nivel nacional, regional y local.

3.2.2 Propuestas para reducir los riesgos de corrupción durante el desarrollo de los marcos nacionales de REDD+

La identificación y la prevención de los riesgos de corrupción en los marcos nacionales de REDD+ constituye una tarea delicada y compleja.

Evaluación del riesgo de corrupción

Existe la propuesta de que, en primera instancia, cada país involucrado en REDD+ identifique los principales tipos y niveles de riesgo de corrupción (actores involucrados) surgidos en tal contexto por medio de una evaluación. Ésta no sólo deberá brindar un panorama de las condiciones de gobernanza en el país – incluyendo el sector forestal – sino que también deberá permitir determinar en qué

98 Por regla general, el periodo ER/NRE se calcula en función del ritmo medio de deforestación de los últimos diez años, con una actualización cada tres (como se sugirió en una propuesta a la CMNUCC), a pesar de que muchos países no disponen de datos históricos fidedignos o coherentes sobre deforestación. El riesgo de corrupción se minimizará si éstos realizan la medición de los NRE/ER tal y como lo recomienda la CP/IPCC.

99 Brown (2010), at p 244.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

medida la corrupción es un impulsor de la deforestación. Con este propósito, el Programa ONU-REDD ha resuelto financiar las “evaluaciones multipartitas de la gobernanza para REDD+ llevadas a cabo por cada país”,¹⁰⁰ guiadas por una asociación entre el gobierno y la sociedad civil. Esto hará posible localizar las instancias particulares o dispositivos institucionales responsables de los problemas de gobernanza y de corrupción, así como proponer una reforma basada en hechos. Cabe mencionar que se está desarrollando una herramienta de evaluación de los riesgos asociados a los principios sociales con el fin de orientar la implementación de los Programas Nacionales de ONU-REDD (ver recuadro 7).

Recuadro 7 : Programa ONU-REDD – Herramienta de evaluación de riesgos asociados a los principios sociales

Con el fin de orientar la fase de evaluación de riesgos, el Programa ONU-REDD trabaja en la elaboración de una Herramienta de evaluación de riesgos asociados a los principios sociales, la cual permitirá detectar y corregir las deficiencias de los Programas Nacionales de ONU-REDD y, de manera más general, los procesos de preparación en cada país. El primer criterio de la herramienta propone un esquema detallado de la toma de decisiones. También permitirá garantizar que las actividades propuestas en el marco de REDD+ consideren los riesgos fiduciarios y de corrupción por medio de una serie de preguntas como las siguientes: “¿El gobierno ha ratificado el UNCAC o algún otro instrumento regional de lucha contra la corrupción?” y si la respuesta es positiva, entonces se preguntará “¿El país pone en práctica los principios de dichas convenciones?”; el criterio número 2 presenta un esquema de toma de decisiones que permite asegurarse de que las actividades de REDD+ se llevan a cabo de manera transparente y responsable; y por último, el criterio 3 muestra un proceso que garantiza que el conjunto de partes interesadas participe de manera significativa y eficaz, con un enfoque especial en los grupos más vulnerables y los pueblos indígenas.¹⁰¹

Evaluación del impacto económico y social

La etapa siguiente – a nivel nacional – deberá consistir en un estudio detallado que permita determinar hasta qué punto los intereses personales pueden influir en el desarrollo del marco nacional de REDD+. Es necesario admitir que se trata de una tarea especialmente delicada. Por ejemplo, el estudio puede realizarse en forma de evaluación del impacto económico y social (o ser parte de ésta) que determine las posibles repercusiones económicas de las actividades de REDD+ en los participantes del sector forestal (sociedades de explotación forestal, agroindustrias, etc.), así como las repercusiones sobre los grupos más vulnerables, es decir, los pueblos indígenas, otras comunidades dependientes de los bosques y las mujeres.¹⁰² El estudio, al igual que la fase total de preparación para REDD+, deberá incluir propuestas sobre cómo incluir los riesgos de corrupción (algunos de los cuales se mencionaron anteriormente) durante el desarrollo. Un ejemplo de ello sería incluir la manera en que se establezcan las directrices objetivas de planificación y uso de la tierra, los métodos que faciliten el establecimiento de un régimen consuetudinario de tenencia de la tierra y la forma de abordar el tema de los derechos de emisión de carbono.

100 Programa ONU-REDD (2010) Scope of work : Multi -stakeholder country-led governance assessments for REDD+, disponible en http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3677&Itemid=53

101 Un resumen del enfoque social y ambiental, incluido un vínculo a la última versión de la Herramienta de evaluación de riesgos, está disponible en http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3640&Itemid=53

102 Por ejemplo, el modelo actual de R-PP del FCPF (v. 4, 28 de enero de 2010) tiene prevista una evaluación (facultativa) de las repercusiones sociales y ambientales (Anexo 2d) y el FCPF también ha emitido consejos para integrar las consideraciones sociales y ambientales en el proceso de preparación para REDD+; no obstante, estas obligaciones no incluyen una evaluación del impacto económico. Dichos documentos están disponibles en: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/255> (en inglés)



Este tipo de estudio económico y social profundo deberá realizarse en momentos clave durante la implementación de los marcos nacionales de REDD+ y deberá ser parte de la estrategia nacional de REDD+ de cada país desde el principio del proceso, algo que, aparentemente, no se ha logrado aún.¹⁰³ De igual manera, se deberá guiar un estudio semejante al momento de la preparación del anteproyecto legislativo de REDD+, es decir, al los derechos jurídicos. Para lograrlo, las iniciativas bilaterales y multilaterales, las cuales financian dicha fase, deberán considerar el hecho de que la corrupción y los intereses personales pueden tener una influencia muy importante en el desarrollo de los marcos nacionales y, por ende, deberán propiciar evaluaciones de riesgos de corrupción y del impacto económico y social. Dichas evaluaciones podrían ser un tema de discusión a ser abordado en conformidad con el modelo de la R-PP del FCPF y servir como directrices durante la preparación del documento de Programa Nacional de ONU-REDD.

Consultas multipartitas

Por último, los marcos nacionales de REDD+ (estrategias y legislación) deberían examinarse detenidamente y evaluarse en el marco de procesos periódicos de consulta multipartita que excluyan toda instancia que presente corrupción durante las decisiones políticas o legislativas. Estas consultas deberán hacer uso de información y análisis desarrollados durante las evaluaciones de riesgos de corrupción y en estudios del impacto económico y social descritos anteriormente. Las iniciativas multilaterales y bilaterales que brindan financiación a los países durante la fase de preparación estarán a cargo de ello de manera parcial. El Programa ONU-RED ya ha tomado medidas a este respecto por medio de las evaluaciones nacionales multipartitas mencionadas y de la puesta en marcha de un programa de trabajo amplio sobre el involucramiento de las partes.¹⁰⁴

3.3 Implementación de REDD+

3.3.1 *Los riesgos de corrupción durante la implementación*

Esta parte del informe aborda los riesgos de corrupción durante la fase de implementación de REDD+.¹⁰⁵ A lo largo de esta fase, se espera contar con un número de participantes mayor al de la fase de preparación, cuya diversidad y variedad incrementan el riesgo del surgimiento de prácticas corruptas. Así pues, en lo relativo a malversación de fondos, los funcionarios – de nivel bajo y medio –, los jefes de comunidades y las élites de pueblos indígenas, los agentes de carbono, los militares,

103 Un estudio (mayo 2010) sobre 16 R-PP y sobre los documentos de Programa Nacional estima que “la mayoría de las propuestas identifican las deficiencias legislativas y la opacidad de los sistemas de tenencia de la tierra como objetivos clave de la gobernanza para REDD+”. Sin embargo, el análisis del problema y las posibles soluciones no se han profundizado al día de hoy. Con frecuencia, el método propuesto por los países para resolver los problemas a través de sus estrategias de REDD+ no se especifica de forma clara: Davis, C., *Governance in REDD+: Taking stock of governance issues raised in readiness proposals submitted to the FCPF and the UN-REDD Programme*, prepared for Expert Workshop, 24-25 mai 2010, Chatham House, London, Background Paper Two, p. 2.

104 <http://www.un-redd.org/Home/EngagementofIPs/tabid/1033/language/en-US/Default.aspx> (en anglais).

105 Por falta de espacio, nos ha sido imposible abordar el conjunto de riesgos de corrupción encontrados en la fase de implementación de REDD+. Por ejemplo, no se abordó ni el riesgo moral de los cambios en las tendencias (impermanencia) y las garantías, ni el riesgo de fuga en los enfoques combinados (nested). Para una discusión sobre el riesgo moral y los cambios de tendencia, ver Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. And/Komarudin, H. 2010. *Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political/economic, analysis of lessons for REDD++*. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia, p. 63-64; para saber más sobre los procesos combinados, ver Cortez, R., et al, *A Nested Approach to REDD++ - Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD++, implementation at multiple scales*, publicado por The Nature Conservancy et Baker & McKenzie, 2010 <http://www.nature.org/initiatives/climatechange/files/nested_paper_final_60110.pdf (en inglés)



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

paramilitares, así como ONG internacionales se unen a la categoría de “actores de alto nivel” (élites políticas, sociedades transnacionales de explotación, entre otros).

El riesgo de corrupción a gran escala (sobornos a gran escala) existe a lo largo de la fase de implementación, al igual que otras formas de corrupción como la corrupción administrativa (en la demanda), es decir, cuando los empleados reciben sobornos a cambio de pasar por alto infracciones a la legislación de REDD+ o falsificar títulos de propiedad o derechos de emisión. En este sentido, los funcionarios podrían preferir aceptar sobornos y no mostrar interés alguno por la obtención y verificación de la reducción de emisiones dado que, ultimadamente, éstos no obtienen ninguna ganancia por ello e, incluso, podrían perder una fuente de ingresos (de origen ilegal).¹⁰⁶ A continuación, se ejemplifican las prácticas de corrupción potenciales durante la implementación:

Administración de tierras

En diversos países involucrados en REDD+, la administración efectiva de la tierra se ve minada por una mala gobernanza y por prácticas mediocres en materia de establecimiento y garantía jurídica de los títulos de propiedad consuetudinarios.¹⁰⁷

En el marco de REDD+, la administración de las tierras puede verse afectada por la corrupción si ciertos actores (por ejemplo, élites locales y provinciales o gestores de proyectos) intentan obtener títulos de propiedad y, por consiguiente, un acceso a las cantidades asignadas para REDD+ al sobornar funcionarios para que realicen alguno de los actos siguientes:

- Producir títulos de propiedad fraudulentos
- Pasar por alto reclamaciones duplicadas de títulos de propiedad consuetudinarios
- Generar títulos a nombre de particulares o sociedades para tierras pertenecientes al Estado

Con el fin de luchar contra estos riesgos, en las actividades de preparación de REDD+ se deberán identificar las dificultades particulares que obstaculicen la administración de la tierra, así como tomar medidas específicas para garantizar el fortalecimiento de capacidades y la transparencia de este sector.

Zonificación aislada

También se podrían presenciar prácticas corruptas en zonas donde los propietarios o concesionarios soliciten una modificación “excepcional” del tipo de zona para una parcela en particular. Esta demanda puede estar impulsada por una fluctuación en los precios de las materias primas (para el establecimiento de reglas en materia de planificación y uso de la tierra, ver más adelante). Por ejemplo,

¹⁰⁶ Brown, p.262

¹⁰⁷ Ver Sunderlin, W.D., Hatcher, J., et Liddle, M., (2008), From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Initiative des Droits et Ressources, p. 23, y la totalidad del capítulo 4. Para una descripción detallada de las dificultades de administración de tierras en Papuasía- Nueva Guinea ver el informe del grupo de trabajo nacional sobre el desarrollo del territorio: Land Administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Use Development, preparado por les NLDT Committees on Land administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Development, publicado por el Instituto Nacional de Investigaciones de Papuasía- Nueva Guinea, INR monograph 39, febrero de 2007.



una sociedad maderera puede sobornar a un funcionario para que una parcela determinada sea integrada a REDD+, para después revocar la designación de tal parcela para REDD+ y poder reactivar la concesión de tala sobre dichos terrenos.

Uno de los medios para contrarrestar este riesgo es exigir que las concesiones de explotación forestal sean restituidas o anuladas tan pronto como un terreno haya sido designado como zona reservada para actividades de REDD+. Asimismo, es crucial que todas las demandas y resoluciones de zonificación se publiquen de manera accesible y sean sometidas a un proceso de consulta pública.

Derechos de emisión de carbono

Si el marco nacional de REDD+ permite separar los derechos de emisión de carbono del régimen de tenencia forestal y de la tierra, se abre la posibilidad a actos corruptos al propiciar sobornos y actividades fraudulentas vinculadas a la creación y venta de tales derechos.

Ejemplo de posibles prácticas de corrupción:

- Los encargados de proyectos, las sociedades madereras o las élites locales sobornan a funcionarios de la administración de la tenencia de la tierra para que generen derechos de emisión de carbono a nombre del actor corrupto y relativos a parcelas específicas. El actor corrupto podría entonces revender los derechos a un tercero antes de desaparecer con el dinero. Esto podría darse sin el conocimiento o consentimiento de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques que poseen, utilizan u ocupan el territorio y los cuales se enterarían demasiado tarde que han sido despojados de sus derechos de emisión.
- El lavado de dinero gracias a la compra y reventa de derechos de carbono.

Dada la naturaleza intangible de los derechos de emisión de carbono (no existen más que en papel), los riesgos mencionados son difíciles de abordar. Por consiguiente, es necesario reforzar las capacidades en el sector de la administración de la tierra, lo que permitirá colaborar con la implementación y gestión de un proceso de establecimiento de derechos de carbono, seguido de las garantías pertinentes.

Riesgos relativos a la medición del carbono

La eficacia de REDD+ depende de la exactitud de la medición, el reporte y la verificación de las emisiones y el secuestro de carbono forestal, así como de la evolución de las reservas (MRV de carbono). Considerando que los recursos atribuidos a la REDD+ dependerán del nivel de reducción y eliminación de emisiones logrado y demostrado por el Estado, de conformidad con la norma establecida, surge el riesgo de fraude.

Ejemplos de corrupción durante la medición del carbono:

- Los empleados del sector público subestiman la cantidad de emisiones reducidas o evitadas en comparación con la norma con el fin de incrementar los ingresos por REDD+, lo que favorecería la evasión fiscal y la malversación de tal excedente de ingresos, capturados por las élites políticas y los funcionarios



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

- Los gestores de proyectos intentan sobornar a empleados del sector público para que falsifiquen las reducciones de emisiones declaradas en los proyectos y, así, asegurar ingresos adicionales. La medición de la evolución de las reservas de carbono es tan compleja que cualquier falla técnica durante la restitución puede ocultarse fácilmente.¹⁰⁸

Dada la complejidad técnica de la medición y el monitoreo del carbono forestal, la MRV del carbono es un sector en el que no se puede distinguir la diferencia entre corrupción y falta de competencia. Asimismo, ésta es un área en la que la corrupción durante el reclutamiento del personal puede poner en riesgo REDD+. Los empleados contratados por padrinazgo, nepotismo o por medio de contactos podrían carecer de las competencias técnicas necesarias para medir, reportar y verificar las emisiones de carbono.

Las iniciativas multilaterales y bilaterales deben dar seguimiento riguroso al desarrollo de capacidades en los países participantes en REDD+ para que puedan llevar a cabo MRV confiable y transparente de la evolución de las reservas de carbono, condición necesaria para la eficacia de REDD+.¹⁰⁹

3.3.2 Gestión de ingresos y distribución de beneficios

Para lograr la preparación para REDD+, cada país deberá adoptar un sistema relativo a la administración y distribución de beneficios derivados de REDD+.¹¹⁰

Los riesgos principales de corrupción en la distribución de beneficios son los siguientes:

- La disminución o peculado de ingresos de REDD+ a manos de funcionarios
- La posibilidad de malversación de ingresos derivados de REDD+ por parte de grupos poderosos, tales como las empresas de explotación forestal, el ejército y los gestores de proyectos.¹¹¹

Aún se ignoran las modalidades precisas a través de las cuales la comunidad internacional pondrá a disposición los ingresos derivados de REDD+ para los países en desarrollo. La solución podría ser las aportaciones de parte de donantes de países desarrollados (a través de fondos) o un mecanismo basado en las reglas del mercado que implicaría la asignación y comercialización de bonos de carbono de REDD+, o bien, una combinación de ambos.¹¹² Ya sea a través de uno u otro, existen ciertos riesgos de corrupción, los cuales se detallan a continuación.

108 Brown (2010), p. 262.

109 En el contexto del Programa ONU-REDD, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) asume este papel.

110 La creación de un sistema de distribución de beneficios no figura entre las obligaciones establecidas por el texto de negociación sobre REDD+. Vietnam es uno de los primeros países que concibieron un sistema de distribución de beneficios transparente y equitativo, desarrollado con el apoyo del Programa ONU-REDD y la GTZ, ver Design of a REDD-compliant Benefit Distribution System for Viet Nam, (2010) (en inglés). Gracias a la coordinación regional propuesta por el Programa ONU-REDD, todo parece indicar que otros países de la región también resultarán beneficiados por dicho trabajo.

111 Por ejemplo, en Indonesia, la existencia de vínculos estrechos entre las grandes empresas forestales productoras de pulpa y de papel o aceite de palma, por un lado, y las élites políticas por el otro garantiza a las primeras una posición privilegiada para acceder a los ingresos derivados de REDD+ cuando sean distribuidos por los órganos gubernamentales Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. et Komarudin, H. 2010 Financial governance/and Indonesia's/Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political economic analysis of lessons for REDD++. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor (Indonesia).

112 Borrador de texto de la CCNUCC, Opción 2, párrafo 12. Se ignora aún si los pagos se efectuarán a los actores a cargo del desembolso de los fondos a nivel nacional o si podrán dirigirse directamente a los actores a nivel subnacional, tales como autoridades provinciales y gestores de proyectos del sector privado.



Enfoque de fondos

En caso de que se adopte un enfoque basado en un sistema de fondos, los pagos se realizarían a los gobiernos de cada país a cambio de una reducción de emisiones comprobable. Este enfoque implica un riesgo de peculado de financiación por parte de las élites políticas a cargo de la gestión de ingresos derivados de REDD+ para su beneficio personal o el desvío de fondos a terceros que puedan concederles favores o apoyo político. La descentralización que se ha presenciado en varios países en desarrollo también representa un riesgo de corrupción durante la gestión de los ingresos de REDD+, ya que por cada nivel jerárquico que surge se incrementan las posibilidades de malversación por parte de funcionarios públicos, mientras las comunidades locales no tienen mayor remedio que esperar obtener siquiera una parte de dichos ingresos.¹¹³

Ya que es difícil dar seguimiento a los fondos, los pagos que se basan en éstos podrían ser más propensos a actos corruptos que los realizados bajo un enfoque de mercado en el que se manejen bonos de carbono. La elección de las autoridades a cargo de la administración de ingresos de REDD+ a nivel nacional – el ministerio de Hacienda, de bosques o algún nuevo fondo autónomo designado Fondo nacional de REDD+ – es una tarea que requiere gran cautela y un análisis cuidadoso de los riesgos de corrupción en un enfoque o el otro, incluyendo un análisis de los antecedentes de cada institución.¹¹⁴ A este respecto, es mucho más deseable que los fondos de REDD+ continúen siendo operaciones extrapresupuestarias – independientemente de los ingresos consolidados – y que sean asignados a la remuneración de resultados obtenidos por los responsables de los bosques y por las comunidades que los habitan.

El mecanismo financiero establecido entre los fondos nacionales de REDD+ y los beneficiarios locales deberá ser transparente y apoyarse en una estructura de gobernanza que reúna a todos los actores pertinentes y propensos a controlar la administración y la asignación de ingresos provenientes de REDD+ (ej. ver el recuadro 8 sobre el sistema de repartición de beneficios de REDD+ en Vietnam). Asimismo, esta estructura multipartita podrá emplearse durante la repartición de beneficios bajo un enfoque de mercado.

Recuadro 8 : Distribución de beneficios derivados de REDD+ en Vietnam

Con la ayuda del Programa ONU-REDD, Vietnam llevó a cabo un estudio exhaustivo con el fin de adoptar un sistema de distribución de beneficios derivados de REDD+. Se ha comprobado que Vietnam podría generar cerca de 80-100 millones de dólares anuales. El país ha propuesto el establecimiento de un fondo nacional de REDD+ que reciba y vigile los ingresos extrapresupuestarios, responsable de su desembolso. El fondo se instaurará bajo la autoridad de un órgano directivo multipartita y plural. El fondo provincial de REDD+ contará con una estructura nacional responsable de la ejecución de pagos y otorgamiento de beneficios a actores locales.¹¹⁵

113 Cotula 2009: 21.

114 Ver, por ejemplo, el informe de Barr et. A. sobre el fondo de restauración de Indonesia, el cual señala que Ernst & Young ha puesto en evidencia una pérdida de 5 mil 200 millones de dólares de fondos públicos en un periodo de cuatro años (1993-1994 – 1997-1998), el 50% de los cuales tuvieron lugar luego de la transferencia realizada al Ministerio de Silvicultura. En consecuencia, la responsabilidad de la gestión de fondos fue otorgada al Ministerio de Finanzas y, más recientemente, a un órgano creado para este fin, la Forest Development Funding Agency Public Service Unit. Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. et Komarudin, H. 2010 Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political/economic analysis of lessons for REDD+. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor (Indonesia).

115 Programa ONU-REDD, (2010) Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam, GTZ. Camboya y Laos están preparando estudios similares.



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

Enfoque de mercado

La adopción de un enfoque basado en el mercado y que implique la producción y la venta de bonos de REDD+ presenta diversos riesgos de corrupción.¹¹⁶ Los bonos de carbono se asocian a un número de año y serie únicos. Por ello, es fácil rastrearlos y será más fácil el seguimiento que bajo un enfoque de fondos. De cualquier forma, el buen funcionamiento de dichos bonos de REDD+ requerirá la creación de un sistema administrativo muy complejo compuesto por un registro nacional y cuentas nacionales independientes para supervisar las emisiones, la compra, venta y retiro de bonos de REDD+ inspirado en el sistema de gestión de las unidades previstas por el Protocolo de Kioto.

Los mercados de carbono de REDD+ podrían generar prácticas corruptas como las siguientes:

- Un vendedor de créditos de REDD+ soborna a un responsable del sector público para que se abstenga de retirar un título, con el fin de que el crédito pueda ser revendido (o reciclado), a cambio de una ganancia
- Una empresa multinacional, a la cual se le exige la compensación de emisiones por cumplimiento o de manera voluntaria, llega a un acuerdo con los responsables del sector público, quienes le venden bonos de REDD+ generados de forma ilegal a un bajo costo a cambio de un soborno. Un comportamiento semejante por parte de una empresa multinacional probablemente entra en el ámbito de acción del Convenio Anticorrupción de la OCDE (ver más adelante).

Dada su naturaleza, los bonos de REDD+ podrían suscitar fácilmente la corrupción, dado que éstos constituyen un bien inmaterial que no existe más que en papel y es difícil de corroborar.¹¹⁷ Aún se ignora si se autorizará a los gobiernos nacionales emitir bonos de REDD+ en virtud de un régimen internacional reconocido a nivel mundial. Si fuere necesario, un sistema semejante conllevaría un riesgo de corrupción alto, al existir la posibilidad de soborno a los funcionarios a cambio de la emisión de bonos fraudulentos que podrían introducirse al mercado internacional.

El enfoque de mercado incrementa las posibilidades de que el sector privado (gestores de proyectos, empresas multinacionales, participe en REDD+, corredores de carbono); asimismo, existen riesgos de



116 Se está diseñando un mercado voluntario de bonos de carbono para REDD+, aunque de manera modesta, el cual ofrece al sector privado la posibilidad de emitir bonos de acuerdo con ciertas normas metodológicas de REDD+. En 2009, el volumen total de bonos voluntarios de REDD+ comercializados ascendió a 41.6 millones de dólares a un precio valuado en USD 13.33/tCO₂e (Hamilton, K., Chokkalingam, U., et Bendana, M., (2010a), State of the Forest Carbon Markets 2009: Taking Root & Branching Out, Ecosystem Marketplace).

117 Peter Younger (Interpol) describe los bonos de carbono de la siguiente manera: "No son una entidad física o un bien que pueda obtenerse, sino un pedazo de papel". Asimismo, señala que los riesgos son aún mayores en los bonos de carbono forestal y afirma que "en realidad, se puede falsificar la propiedad de un bien tangible (un terreno) con el fin de vender algo intangible (carbono), introducirlo al mercado de carbono y revenderlo": Lang, C., 1er octubre 2010, REDD+ Monitor, "Joining the little REDD+ dots: Stories from the world of carbon trading" <http://www.redd-monitor.org/2010/10/01/joining-the-little-redd-dots-stories-from-the-world-of-carbon-trading/>



corrupción. De acuerdo con las lecciones surgidas durante la extracción de recursos naturales, se sabe que el sector privado puede sobornar al sector público a cambio del acceso a recursos, algo que podría aplicarse al carbono en el caso de REDD+. Para descartar el riesgo de desaparición de fondos de REDD+ gracias a la complicidad entre los sectores público y privado, será conveniente reflexionar sobre los medios de adaptar los modelos que promueven la transparencia relativa a ingresos provenientes de recursos naturales (como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, ITIE) (ver recuadro 9) y, recientemente, la ley Dodd-Frank sobre la reforma de Wall Street y la protección al consumidor en Estados Unidos (ver recuadro 13).¹¹⁸

Recuadro 9 : Liberia, el sector forestal y el ITIE

El modelo del ITIE obliga a las empresas a divulgar las cantidades otorgadas a los gobiernos a cambio del acceso a recursos y éstos últimos a publicar los montos percibidos. Posteriormente, ambas cifras son cotejadas por un grupo multipartita. Alrededor de 50 de las empresas de petróleo, gas y minería más importantes del mundo apoyan y participan activamente en los procesos de la ITIE. Liberia, que es parte de la ITIE ha elegido – además de la agricultura, la minería y el petróleo – incluir la silvicultura.¹¹⁹ El sistema de informes estándar elaborados por este país para las empresas del sector forestal podría adaptarse fácilmente a las necesidades de REDD+.¹²⁰

Distribución de beneficios a nivel local

Ya sea que REDD+ adquiera un enfoque de fondos o de mercado, es probable que los gobiernos conserven un dominio completo sobre la forma de repartir los beneficios derivados de REDD+ (entre las provincias, distritos y comunidades) y su forma (en especial, bonos o servicios tales como escuelas u hospitales). Además del riesgo de peculado por parte de élites provinciales o locales, la decisión del modo de distribución de las ventajas de REDD+ a nivel provincial y local también presenta riesgos de corrupción en la demanda: el favoritismo, nepotismo y clientelismo podrían surgir tanto en el desarrollo como en la ejecución de programas de distribución de beneficios. Estos riesgos existen tanto en el enfoque de fondos como de mercado.

3.3.3 Propuestas para reducir los riesgos de corrupción en la implementación

En repetidas ocasiones, se ha expresado la necesidad de suministrar a los países un sistema de seguimiento amplio y sólido de REDD+ para que puedan medir, registrar y corroborar el carbono almacenado en bosques, así como adoptar garantías de gobernanza, ambientales y sociales. Es importante señalar que el texto de negociación hace un llamado a los países de REDD+ a abordar

118 <http://eiti.org/>

119 <http://www.leiti.org.lr/>

120 http://www.leiti.org.lr/content_maindoc.php?main=67&related=67; and see also TI Manual: An analysis of corruption in the forestry sector, 2009, Appendix 8, at http://www.illegal-logging.info/item_single.php?it_id=845&it=document



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

estas cuestiones en sus estrategias nacionales.¹²¹ A continuación, se mencionan algunas soluciones específicas para reducir los riesgos de corrupción en la implementación.

El empleo de la UNCAC como marco de lucha contra la corrupción

Se ha sugerido que los países empleen las disposiciones de la UNCAC como marco o lista de capitulación anticorrupción durante el desarrollo de sus marcos de REDD+. Entre los 49 países participantes en el Programa ONU-REDD y/o el FCPF, sólo 9 países no han ratificado la UNCAC (ver anexo A). La referencia a dicha Convención fomentaría un análisis de los marcos nacionales de la manera siguiente:

- El artículo 5 prescribe la adopción de políticas de prevención de la corrupción: ¿El marco nacional de REDD+ reconoce los riesgos de corrupción e integra medidas efectivas en contra de ésta?
- El artículo 6 prescribe la creación de órganos de prevención de la corrupción: ¿El marco nacional de REDD+ prevé un nexo a comisiones o tribunales anticorrupción independientes con el fin de permitirles inquirir sobre quejas de corrupción en REDD+ y perseguir actos deshonestos?
- ¿El marco nacional de REDD+ cuenta con disposiciones sobre la libertad de información que permitirían al público obtener información sobre REDD+ (demandas de modificación de zonas, atribución de permisos de REDD+, repartición de beneficios, etc.)?
- El artículo 13 prescribe el apoyo a la sociedad civil: ¿El marco nacional de REDD+ prevé las disposiciones de fortalecimiento de capacidades y del apoyo a las ONG (OSC) involucradas en REDD+?

El anexo D del presente informe propone una lista de recapitulación más detallada que puede emplearse para evaluar la congruencia de un marco nacional de REDD+ al marco de la UNCAC.¹²²

Enfoques multipartitas

El recurso a un enfoque multipartita puede contribuir a promover la transparencia y la rendición de cuentas durante la elaboración e implementación de REDD+. Por lo tanto, una estructura en la que participen diversos actores relevantes podría administrar y gestionar los ingresos derivados de REDD+ (ver el ejemplo del sistema de distribución de beneficios propuesto por Vietnam, recuadro 8); asimismo, esta podría utilizarse durante la concepción e implementación de los marcos nacionales de REDD+. La creación de un comité nacional de REDD+ multipartita en la República Democrática del Congo es un ejemplo claro de ello (recuadro 10).

121 El borrador del texto de negociación insta a los países en desarrollo parte de la Convención a abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, cuestiones financieras y relativas a la gobernanza forestal, cuestiones de igualdad entre los géneros y otras garantías identificadas en el párrafo 2 [del texto] (párrafo 7) durante el desarrollo y ejecución de sus estrategias o planes de acción nacionales. También, Chatham House ha generado un texto sustancioso sobre la importancia de MRV para la gobernanza: ver Saunders, J., et Reeve, R., (2010), *Monitoring Governance for Implementation of REDD+*, prepared for Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert Workshop 24 - 25 May 2010, Chatham House, London, UK, Background Paper One.

122 La idea de esa tabla se obtuvo de la Nota de Orientación Anticorrupción del PNUD (2008), p. 9, tabla 3, que ilustra a la UNCAC como marco de gobernanza democrática y desarrollo en la medida en que el país de REDD+ sea signatario de tal convención. El anexo A incluye un listado de países de REDD+ y en éste se especifica si han ratificado la UNCAC.



Recuadro 10 : Enfoque multipartita de REDD+ en la República Democrática del Congo

El 26 de noviembre de 2009, el Primer Ministro de la República Democrática del Congo (RDC) aprobó un decreto sobre la creación de estructuras institucionales para REDD+.¹²³ El documento estableció un comité nacional responsable de REDD+ e incluía la elaboración de directrices aplicables a ésta, un conjunto de actividades, la aprobación de planes nacionales de trabajo, seguido de la evaluación y ejecución de REDD+, así como la creación de un fondo nacional para la gestión y distribución de ingresos derivados de REDD+ (s 4). Cerca de un tercio de los miembros del Comité Nacional de REDD+ deberá provenir de organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas. Entre los 13 miembros de dicho Comité, seis representan al gobierno, cuatro a las ONG, comunidades forestales y pueblos indígenas; una persona representa a la Federación de Industrias Madereras (sector privado), otra al sector empresarial y una última al Instituto Nacional de Investigación Agrícola (s 5). Esta diversidad garantiza una presencia sólida de las partes interesadas durante el desarrollo, implementación y seguimiento del proceso de REDD+. El decreto estipula que tal estructura multipartita deberá reproducirse a nivel provincial (s 13).

Fortalecimiento de capacidades y apoyo a ONG y a organismos de lucha contra la corrupción

Las ONG desempeñan un papel crucial como vigilantes contra la corrupción y pueden contribuir a identificar los casos de corrupción sistémica o individual. Ahora bien, es necesario reconocer la carencia de medios y capacidades que éstas presentan con frecuencia. En el contexto de la preparación para REDD+, se deberá ofrecer apoyo para el fortalecimiento de capacidades de las ONG y las comunidades locales para que puedan detectar los riesgos de corrupción. Asimismo, será conveniente asegurarse de que el apoyo otorgado no socave la independencia de las ONG al ofrecer financiación relativa a actividades de REDD+ que pueda suscitar un riesgo de corrupción.

En los países que han establecido comisiones de lucha contra la corrupción u otros organismos equivalentes, será de gran importancia brindar apoyo a tales instituciones para que éstas incrementen sus capacidades de enfrentar los riesgos planteados por REDD+, así como para hacerse acreedoras de apoyo político y financiero. También se pretende reforzar su facultad para sensibilizar, desarrollar e implementar mecanismos preventivos, tales como auditorías al sistema, encuestas sobre casos de corrupción en REDD+ y su respectivo seguimiento.

Mecanismos de recurso y quejas

La gestión de riesgos de corrupción en REDD+ debe apoyarse en un mecanismo de recurso y quejas independiente, efectivo y accesible al público, especialmente a los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. Tal mecanismo sería la única manera de evitar y controlar las prácticas corruptas o, de lo contrario, la corrupción no dejará de afectar a REDD+. Los marcos nacionales deberán poner en marcha mecanismos de recurso y queja accesibles a los pueblos indígenas y comunidades locales.

123 Decree No 09140 of 26/11/2009 Providing for the Creation, Compositions and Organization of the Implementation Structure of the Process of Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, "REDD", text (en inglés) disponible en el anexo 1a de DRC Readiness Plan for REDD, 2 March 2010, disponible en http://unfccc.int/files/methods_science/redd/country_specific_information/application/pdf/eng_rpp_drc_version_020310.pdf . Para más información sobre DRC 2009 REDD Decree to support REDD, ver http://www.un-redd.org/Newsletter3_Congo_best_practice_en/tabid/2038/language/en-US/Default.aspx



3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN REDD+

Recuadro 11 : El consentimiento libre, previo e informado y los mecanismos de recurso en ONU-REDD

El Programa ONU-REDD mantuvo recientemente un ciclo de consultas con los representantes de los pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil en Hanói (junio de 2010) y en Panamá (octubre de 2010), a fin de facilitar la elaboración de directrices genéricas sobre mecanismos de CLPI y de recurso utilizables para guiar las actividades nacionales de ONU-REDD alrededor del mundo.¹²⁴ En enero de 2011, tendrá lugar una tercera consulta regional en África.

La gestión de los riesgos de corrupción: Una responsabilidad conjunta

Si bien la necesidad de que los países en desarrollo aborden los riesgos de corrupción es frecuentemente establecida como prioridad, también corresponde a los países desarrollados reconocer su responsabilidad en la lucha contra la corrupción en REDD+, así como durante la adaptación. Evidentemente, éstos están en una posición privilegiada para controlar los riesgos de corrupción en la demanda (o “corrupción activa”¹²⁵), es decir, cuando un país donante o un inversionista del sector privado (en el caso de REDD+, un país desarrollado) comete actos corruptos como el soborno o la presión a funcionarios públicos de un país en desarrollo a cambio de un trato preferencial.

Entre las medidas que podrían tomar los países desarrollados para contribuir a la lucha contra la corrupción se encuentran las siguientes:

- La ratificación y plena aplicación de la Convención de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de 1997, en especial, en el contexto de REDD+ y de la adaptación al cambio climático.¹²⁶ Este instrumento exige a los Estados signatarios que su legislación interna reconozca como delito el hecho de que una persona – moral o física – soborne o intente sobornar a un funcionario público extranjero (legislativo, administrativo o judicial) con el fin de obtener o conservar un mercado internacional.

Encadré 12 : le “Bribery Act” (2010), Royaume-Uni

Como ejemplo de la implementación de la UNCAC, la “Bribery Act” fue aprobada en el Reino Unido en 2010 y se prevé que entre en vigor en abril de 2011).¹²⁷ En virtud de esta ley, se considera como un delito el hecho de que un individuo o empresa constituida o que lleve a cabo cualquier actividad en el Reino Unido soborne a un funcionario público extranjero que ocupe un puesto legislativo, administrativo o judicial, sin importar cuál sea éste.¹²⁸

124 Para conocer más sobre el ciclo de consultas de ONU-REDD sobre mecanismos de CLPI y de recurso en la región Asia-Pacífico, consultar http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3662&Itemid=53; y para la región América Latina y el Caribe, ver http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3663&Itemid=53

125 ONUDD (2004), The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit, 3rd ed, Vienna Chapter 1.

126 Todos los países del anexo 1 han ratificado la Convención Anticorrupción de la OCDE excepto Bielorrusia, Croacia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumanía, Federación Rusa y Ucrania. Tres países de REDD+ la han ratificado: Argentina, Brasil y Chile.

127 La Bribery Act 2010 del Reino Unido cumple con las disposiciones de la Anti-Terrorism, Crime and Security Act de 2001, adoptada temporalmente como una forma de aplicar la Convención Anticorrupción de la OCDE.

128 UK Bribery Act 2010, s 6.



- La adopción de una legislación que exija a las personas morales acreedoras de ingresos provenientes de REDD+ – ya sean fondos o bonos – la divulgación de todo pago efectuado a gobiernos de países en desarrollo para acceder a su carbono.

Recuadro 13 : Ley Dodd-Frank sobre la reforma de Wall Street y la protección del consumidor

Como ejemplo de una legislación que exige transparencia en los ingresos provenientes de recursos naturales, la ley Dodd-Frank sobre la reforma de Wall Street y la protección del consumidor fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en julio de 2010. Su sección 1504 estipula que toda sociedad estadounidense y extranjera inscrita en la Securities and Exchange Commission (SEC) debe publicar en sus informes anuales los montos transferidos a gobiernos extranjeros a cambio de acceder a sus recursos, tales como petróleo, gas natural y minerales.¹²⁹



129 Para conocer más sobre esta legislación, ver <http://www.publishwhatyoupay.org/en/resources/dodd-frank-law-2010-section-1504-disclosure-payments-resource-extraction-issuers>.



4 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Si bien el incremento de la financiación internacional para las actividades de adaptación y mitigación en países en desarrollo brinda un sinnúmero de oportunidades, también aumenta los riesgos de corrupción. Tanto una como la otra son extremadamente urgentes y es imperativo idear soluciones con el fin de intensificar la lucha contra el cambio climático y avanzar hacia la consecución de los ODM.

Las soluciones a los riesgos de corrupción planteados por el cambio climático en el contexto de la adaptación y de REDD+ abundan. La fase de desarrollo de la adaptación y de marcos nacionales de REDD+ sigue su curso y representa una oportunidad sin precedentes para hacer uso de instrumentos existentes hoy en día y a los que se hace referencia en este informe, con el fin último de mitigar los riesgos de corrupción.

Las recomendaciones principales del presente documento – que son aplicables tanto durante la adaptación como a REDD+ – se especifican a continuación:

- Se deberán implementar medidas de evaluación de riesgos en colaboración con los actores locales para garantizar la existencia de un marco de gobernabilidad general en el país en cuestión y, de esta forma, adaptar los dispositivos de lucha contra la corrupción al contexto nacional.
- La UNCAC deberá guiar la elaboración de un marco completo de medidas de lucha contra la corrupción para la adaptación y para REDD+; en lo relativo a los países que no han ratificado dicho instrumento, es conveniente proporcionarles la ayuda necesaria para que lo realicen.
- Se deben crear mecanismos multipartitas que funjan como herramientas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, así como guiar la elaboración y seguimiento de actividades de adaptación y de REDD+.
- Será conveniente fomentar un fortalecimiento de capacidades en los países en desarrollo para la administración de fondos para la adaptación y REDD+, así como para reforzar sus sistemas de gestión de finanzas públicas y contratación.
- Se deberá brindar apoyo para facilitar la participación de la sociedad civil y ayudar a las OSC a asumir un papel de “vigías”.
- Se deberán establecer mecanismos de recurso y queja con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles.
- Será importante ayudar a los organismos de lucha contra la corrupción a fortalecer sus capacidades de sensibilización, elaborar y aplicar mecanismos preventivos, tales como auditorías al sistema, encuestas sobre casos de corrupción en REDD+ y su respectivo seguimiento.
- Será conveniente fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones y sistemas de gobernabilidad locales.

En conclusión, es primordial reconocer que la responsabilidad de la lucha contra los riesgos de corrupción en la adaptación y en REDD+ no sólo recae en los países en desarrollo; los países desarrollados deberán actuar en colaboración con ellos para contrarrestar tales riesgos y, así, optimizar la eficacia de las actividades que se lleven a cabo.



Tratados, convenciones, decisiones de la CP

United Nations Framework Convention on Climate Change 1992

Bali Action Plan, UNFCCC Decision 1/CP.13; and Decision 2/CP.13.

UNFCCC Decision 2/CP.15 noting the Copenhagen Accord

SBSTA decision 4/CP.15 on Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries, 11 December 2009, FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1

Advance Version, Negotiating Text, of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, 13 August 2010, (FCCC/AWGLCA/2010/14).

OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997

United Nations Convention against Corruption 2003 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Tratados regionales

Inter-American Convention Against Corruption 1996

African Convention on Corruption Prevention 2003

Legislación nacional

Bribery Act 2010 (UK)

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (US)

Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (Philippines)

Recursos ONU/PNUD/ONU-REDD

IPCC (2007) *Fourth Assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm

IPCC (2008) *IPCC Technical Paper VI: Climate change and water* IPCC <http://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/climate-change-water-en.pdf>

UNDP (December 2008) *Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, Primer on Corruption and Development*, New York, USA. <http://www.agora-parl.org/node/169>

UNDP (2007/2008) *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world* Human Development Report, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

UNDP (May 2008) *Tackling corruption, transforming lives: Accelerating Human Development in Asia and Pacific, Asia-Pacific Human Development Report series*, Macmillan Publishers India Ltd, at <http://www.undprcc.lk/ext/crhdr/Download.html>.



REFERENCIAS

- UNDP (December 2008) *Mainstreaming Anti-Corruption in Development: Anti-corruption practice note*, at <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/UNDP-AC-Guidance-Note-08e.pdf>
- UNDP (2008), *Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness (PACDE)*, Project Document 2008-2013
- UNDP (2010), *What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An international assessment*, U.S., <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/june/le-pnud-propose-un-programme-daction-en-huit-points.en>
- UNEP (2008) *Public Finance Mechanisms to mobilize investment in climate change mitigation*, UNEP, <http://www.unep.org/climatechange/Home/ClimateChangeFinance/tabid/612/language/en-US/Default.aspx>
- UNDP (2008) *Climate Change at UNDP: Scaling Up to Meet the Challenge*, New York, UNDP Environment and Energy Group, www.undp.org/gef/documents/publications/CC_Strategy_WEB.pdf
- UNDP (2010) *Advancing Climate Change Adaptation in Developing Countries: An Overview of the UNDP-GEF Portfolio*, New York, UNDP Bureau for Development Policy, http://www.undp.org/gef/documents/publications/EFS_Adaptation.pdf
- UNESCO (2009) *The 3rd United Nations World Water Development Report: Water in a Changing World*, UNESCO, <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/tableofcontents.shtml>
- UNFCCC (2010) *Adaptation Assessment, Planning and Practice: An overview of the Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change*, unfccc.int/resource/docs/publications/10_nwp_adap_assess_en.pdf
- UNFCCC (2007) *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*, Bonn, Germany (hard copy version dated 2008) <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf>
- UNFCCC (2009) *Information on financial support provided by the Global Environment Facility for the preparation of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention*, FCCC/SBI/2009/INF.5
- UNFCCC (2009) *Least Developed Countries under the UNFCCC*, Bonn, Germany, unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_brochure2009.pdf
- UNFCCC (2010) *Views and information on the effectiveness of the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change in fulfilling its objective, expected outcome, scope of work and modalities*, FCCC/SBSTA/2010/Misc.8 September 21, 2010. unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf
- UNODC (2004), *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed, Vienna, at http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf
- UN-REDD Programme (Nov 2009), *Engaging Civil Society in REDD – Best Practice in the Democratic Republic of Congo*, at http://www.un-redd.org/Newsletter3_Congo_best_practice_en/tabid/2038/language/en-US/Default.aspx



UN-REDD Programme, (2010) *Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam*, GTZ, at <http://www.un-redd.org/Publications/tabid/587/Default.aspx>.

UN-REDD Programme 2010 Scope of work : Multi -stakeholder country-led governance assessments for REDD+, draft available at http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3677&Itemid=53

Artículos, libros

Aleman, A., et al (2010), *Realising rights, protecting forests: An alternative vision for Reducing Deforestation – Case studies from the Accra Caucus*, Accra Caucus on Forests and Climate Change.

Angelsen, A., (2008) 'How do we set the reference levels for REDD payments?', in *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications*, Angelsen, A. (ed.), CIFOR, Bogor, Indonesia.

Angelsen, A., Brown, S., Loisel, C., Peskett, L., Streck, C., Zarin, D., (2009), *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report*, prepared for the Government of Norway, Meridian Institute, available at <http://www.REDD-OAR.org>

Angelsen, A., with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin., W.D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds)(2009), *Realising REDD+: National strategy and policy options*. CIFOR, Bogor, Indonesia. <http://www.cifor.cgiar.org/Knowledge/Publications/Detail?pid=2871>

Bappenas (Department of Planning, Indonesia), Draft National Strategy REDD+ (3 Sept 2010), Government of Indonesia, http://www.un.or.id/sites/default/files/STRANAS%20REDD+%20DRAFT1_Eng.pdf

Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks, UN-REDD Programme and Terrestrial Carbon Group, May 2009, prepared by Covington & Burling LLP and Baker & McKenzie, available at <http://www.un-redd.org/Publications/tabid/587/Default.aspx>

Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. And Komarudin, H. 2010 *Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political economic analysis of lessons for REDD+*. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Blundell, A. G., and Harwell, EE. (2009) *Manual: An analysis of corruption in the forestry sector*, Transparency International and Natural Capital Advisors, at LLC at <http://www.illegal-logging.info/uploads/Forestsectorcorruptiontoolsnov09FINAL.pdf>

Brown, M.L. (2010), *Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime*, 37 Ecology L.Q. 237.

Bruckner, T. and Entine, J. The American Enterprise Institute (2010) "The UN's World Food Program claims that allegations of a scandal in Somalia are overblown and isolated", 11 April, *The Government Monitor*, http://www.thegovmonitor.com/world_news/united_states/somalia-corruption-and-the-un-world-food-program-27692.html

Chene, M., *Impact of corruption on indigenous peoples*, (2010) U4 Expert Answer (www.U4.no)

Chetwynd, Eric, B Chetwynd and B Spector (2003) "Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature", www.u4.no/document/literature/corruption-and-poverty.pdf



REFERENCIAS

- Paul Constance (2005) "Are Cooperatives a better way to solve Latin America's water problems?" IDB America, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3497>
- Cortez, R., Saines, R., Griscom, B., Martin, M., De Deo, D., Fishbein, G., Kerkering, K., and Marsh, D., (2010), *A Nested Approach to REDD+ - Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales*, published by The Nature Conservancy and Baker & McKenzie, 2010 <http://www.nature.org/initiatives/climatechange/files/nested_paper_final_60110.pdf>
- Cotula, L., and Mayers, J., (2009) *Tenure in REDD – Start-point or afterthought?* Natural Resources Issues No 15. International Institute for Environment and Development. London, UK.
- Davis, C., *Governance in REDD+: Taking stock of governance issues raised in readiness proposals submitted to the FCPF and the UN-REDD Programme*, prepared for Expert Workshop, 24th-25th May 2010, Chatham House, London, Background Paper Two, available at http://www.un-redd.org/Events/Catham_House_Workshop/tabid/4522/Default.aspx
- FIELD (2010), *The Interim REDD+ Partnership: Briefing Note*, (October 2010), Foundation for International Environmental Law and Development, available at <www.field.org.uk>
- Fritz, V., and Kolstad, I., Kolstad (2008) *Corruption and aid modalities*, Bergen, Norway: U4. www.u4.no
- GEF (2009) *Financing Adaptation Action*, GEF, <http://www.thegef.org/gef/node/12>
- Glemarec, Y., Waissbein, O., and Bayraktar, H., (2010), *Human Development in a Changing Climate: A Framework for Climate Finance* Discussion Paper, New York, UNDP <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=15710>
- Gronewold, N., 'Climate Change, Deforestation and Corruption Combine to Drown a Region', The New York Times, 13 October, 2010, at <<http://www.nytimes.com/cwire/2010/10/13/13climatewire-climate-change-deforestation-and-corruption-90465.html>>
- Hamilton, K., Chokkalingam, U., and Bendana, M., (2010a), *State of the Forest Carbon Markets 2009: Taking Root & Branching Out*, Ecosystem Marketplace, at http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/resources.library.page.php?page_id=7525§ion=our_publications&eod=1
- Helm, D., (2007), "Climate change: Sustainable growth, markets, and institutions", in UNDP (2008) *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world Human Development Report 2008* <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>
- Ilsenman, P., and Shakow, A., (2010) *Donor Schizophrenia and Aid Effectiveness: The role of Global Funds*, *Institute of Development Studies*, Practice Paper 5, University of Sussex, Brighton, UK, at <http://www.ids.ac.uk/go/idspublication/donor-schizophrenia-and-aid-effectiveness-the-role-of-global-funds-research-summary> .
- Jacobson, Maria and Hakan Tropp (2010) "Addressing corruption in climate change water adaptation" *9 Review of Environmental Science and Biotechnology* 81 <http://www.springerlink.com/content/153567m15k17074w/>
- Kolstad, I., Fritz, V., and O'Neil, T., (2008), *Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?* London: Overseas Development Institute http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/publications/GAPWP3.pdf



- La Vina, A. G. M., (2010) *The Future of REDD-Plus: Pathways of Convergence for the UNFCCC Negotiations and the Partnership*, Working Paper, Foundation for International Environmental Law and Development, at http://www.field.org.uk/files/FIELD_La_Vina_REDD_PAPER_Sept_2010.pdf
- Layden, M., (2010) U4 Expert Answer: The status of information on corruption in the forestry sector, No 227, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International at www.U4.no
- Leeson, P. T., and Sobel, R.S., (2008), "Weathering Corruption", 51 *The Journal of Law and Economics* 667, pp.667-669.
- National Land Development Taskforce Report: Land Administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Use Development*, prepared by the NLDT Committees on Land Administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Development, published by the National Research Institute (PNG), NRI Monograph 39, February 2007.
- NOAA (2010) *State of the Climate 2009*, NOAA, <http://www.cfr.org/publication/22732/noaa.html>
- OECD Development Cooperation Report (2010), Report by Eckhard Deutscher, Chair of the Development Assistance Committee, at <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310031e.pdf?expires=1285644943&id=0000&accname=guest&checksum=024210017D3BFAD28EE1C37CAF934F08>
- Oxfam (2010) "Righting two wrongs: Making a new Global Climate Fund work for poor people", Briefing Note October 6, www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/righting-two-wrongs-global-climate-fund.html
- Report of the Informal Working Group on Interim Finance for REDD, 2009
- Saunders, J., and Reeve, R., *Monitoring Governance Safeguards in REDD+*, Expert Workshop, 24th-25th May 2010, Chatham House, London, Background Paper One, available at http://www.un-redd.org/Events/Catham_House_Workshop/tabid/4522/Default.aspx
- Stern, Nicholas (2007) *Stern Review: The Economics of Climate Change*, Office of Climate Change, 2007 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm
- Sunderlin, W.D., Hatcher, J., and Liddle, M., (2008), From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Rights and Resources Initiative, available at http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_736.pdf
- Swedish Water House (2006) *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*, Swedish Water House Policy Brief No. 4, SIWI, <http://www.siwi.org/sa/node.asp?node=167>
- Tacconi, L., Downs, F., and Larmour, P., (2009) 'Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+', Chapter 13 in Angelsen, A with Brockhous, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D., and Wertz-Kanounnikoff, S., (eds), *Realising REDD+: National strategy and policy options*, CIFOR, Bogor, Indonesia
- Takacs, D., (2009) *Forest Carbon – Law + Property Rights*, Conservation International, Arlington VA, USA.
- Tararia, A., and Ogle, L., (2010) 'Incorporated land groups and the registration of customary lands: Recent developments in PNG', published in *In Defence of Melanesian Customary Land*, Anderson, T., and Lee, G. (eds), published by AID/WATCH, Sydney, Australia, available at: <http://aidwatch.org.au/publications/publication-in-defence-of-melanesian-customary-land>



REFERENCIAS

- The World Bank (2006), *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development*, Report No. 36638-GLB, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Thorpe, A (2009) *Fast start funding for adaptation to climate change in Small Island Developing States* EDO Briefing note, December 11 www.edo.org.au
- Transparency International (2007) *Poverty, Aid and Corruption* TI Policy Position #01/2007 http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_01_2007_aid_corruption
- Transparency International (2008) *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector*, Berlin, Germany http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008#summary
- Transparency International (2009) *Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities* TI Policy Position #06/2009 http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_6_2009_corp_lobbying
- Transparency International (2009) *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector*, Cambridge University Press, http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2009
- Transparency International (2009) *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, http://www.transparency.org/publications/publications/other/plain_language_guide
- Vidal, John (2010) "Climate aid threat to countries that refuse to back Copenhagen accord" *The Observer*, Sunday 11 April 2010, <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/apr/11/climate-aid-threats-copenhagen-accord>
- von Scheliha, S., Hecht, B., and Christophersen, T., (2009), *Biodiversity and Livelihoods: REDD Benefits*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) and CBD, at <http://www.cbd.int/doc/publications/for-redd-en.pdf>
- Water Integrity Network (2010) *WIN Expert Consultation on Water, Corruption and Climate Change*, Water Integrity Network, http://ecologic.eu/download/projekte/200-249/201-78_report_win.pdf
- WHO (2010) "Good Governance for Medicines", WHO, <http://www.who.int/medicines/ggm/en/index.html>
- WHO (2010) "Medicines: Corruption and Pharmaceuticals", WHO Factsheet, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs335/en/index.html>
- World Bank (1997), *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Poverty Reduction and Economic Management, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>
- World Bank and International Bank for Reconstruction and Development (2010) *World Development Report 2010*, WB and IBRD, http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=23631

ANEXO A: LISTADO DE PAÍSES EN DESARROLLO QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA ONU-REDD Y EN EL FCPF



País potencial de REDD+	Programa ONU-REDD	FPCF del Banco Mundial	UNCAC	Convención Interamericana Contra la Corrupción ¹³⁰	Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción ¹³¹
Ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, sucesión					
África					
República Democrática del Congo	Si - Piloto ¹³²	Si	No		Firmado en 2003, pero no ratificado
Camerún		Si	2006		Firmado en 2008, pero no ratificado
República Centroafricana	Si	Si	2006		No
Guinea Ecuatorial		Si	No		Firmado en 2005, pero no ratificado
Etiopía		Si	2007		2007
Gabón	Si	Si	2007		2009
Ghana		Si	2007		2007
Kenia	Si	Si	2003		2007
Liberia		Si	2005		2007
Madagascar		Si	2004		2004
Mozambique		Si	2008		2006
Nigeria	Si		2004		2006
República del Congo	Si	Si	2006		2006
Sudán	Si		Non. Signé en 2005, mais pas ratifié		Signé 2008, mais pas ratifié
Ouganda		Si	2004		2004
República Unida de Tanzania	Si - Piloto	Si	2005		2005
Zambia	Si - Piloto		2007		2007
Total parcial = 17	9	14	No ratificado : 3		No ratificado : 5

130 Fuente: www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/oas_convention, el 22 de octubre de 2010.

131 Fuente: www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/African%20Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf, accessed <http://on 22October 2010>, list dated 6 August 2010.

132 'Piloto' significa que el país es uno de los primeros que recibieron financiación del Programa ONU-REDD para desarrollar e implementar una estrategia de REDD+.



ANEXO A: LISTADO DE PAÍSES EN DESARROLLO QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA ONU-REDD Y EN EL FCPF

País potencial de REDD+	Programa ONU-REDD	FCPF del Banco Mundial	UNCAC	Convención Interamericana Contra la Corrupción ¹³⁰	Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción ¹³¹
Ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, sucesión					
Asia-Pacífico					
Bangladesh	Si		2007		
Bután	Si		Firmado (2005) pero no ratificado		
Camboya	Si	Si	2007		
Indonesia	Si - Piloto	Si	2006		
República Democrática Popular Lao		Si	2009		
Nepal	Si	Si	No. Firmado en 2003, pero no ratificado.		
Papúa Nueva Guinea	Si - Piloto	Si	2007		
Filipinas	Si		2006		
Islas Salomón	Si		No		
Sri Lanka	Si		2004		
Tailandia		Si	No. Firmado en 2003, pero no ratificado		
Vanuatu		Si	No		
Vietnam	Si - Piloto	Si	2009		
Total parcial = 13	10	8	No ratificado : 5		
América Latina y el Caribe					
Argentina	Si	Si	2006	1997	
Bolivia	Si - Piloto	Si	2005	1997	
Chile		Si	2006	1998	
Colombia	Si	Si	2006	1998	
Costa Rica	Si	Si	2007	1997	
Ecuador	Si		2005	1997	
El Salvador		Si	2004	1998	
Guatemala	Si	Si	2006	2001	

ANEXO A: LISTADO DE PAÍSES EN DESARROLLO QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA ONU-REDD Y EN EL FCPF



País potencial de REDD+	Programa ONU-REDD	FPCF del Banco Mundial	UNCAC	Convención Interamericana Contra la Corrupción ¹³⁰	Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción ¹³¹
				Ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, sucesión	
Guyana		Si	2008	2000	
Honduras		Si	2005	1998	
México	Si	Si	2004	1997	
Nicaragua		Si	2006	1999	
Panamá	Si - Piloto	Si	2005	1998	
Paraguay	Si - Piloto	Si	2005	1996	
Perú		Si	2004	1997	
Surinam		Si	Non	2002	
Total parcial = 16	9	15	No ratificado = 1	No ratificado = 0	
Número total de países= 46	29	37	No ratificado = 9	n/a	n/a



ANEXO B: MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO A NIVEL NACIONAL

Actividad	Actores involucrados		Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Evaluación de riesgo
	Demanda	Oferta			
Planificación y establecimiento de prioridades para la adaptación					
Consulta con las partes interesadas	Élite política Empleados	Propietarios Consultores Ingenieros Prestatarios ONG	Captura del Estado	<p>Extorsión, solicitud de favores y clientelismo por parte de empleados, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Expresión privilegiada e injusta de intereses particulares a los responsables de toma de decisiones ■ Divulgación selectiva de información <p>Sobornos, fraude y colusión por parte de ciertos grupos a cambio de un trato preferencial, por ejemplo :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer la adopción de tecnologías o métodos particulares ■ Lograr que se dé prioridad a ciertas propiedades o regiones 	Riesgo medio – alto
Identificación y jerarquización de actividades de adaptación	Empleados Ministros Élite política	Propietarios Empleados Consultores Ingenieros Prestatarios ONG	Captura del Estado que lleve a una mala planificación, la capacidad limitada de reaccionar al cambio climático y de desarrollar resistencia a sus consecuencias en el futuro	<p>Pagos encubiertos, nepotismo, padrino y clientelismo, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Elección de proyectos, propiedades y tecnologías que favorezcan los intereses de particulares <p>Abuso de poder para influir sobre la elección de actividades que permitan la captación de rentas, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Proyectos de infraestructura con un alto nivel de inversión en detrimento de una adaptación cuyo enfoque sean los ecosistemas y la gestión comunitaria ■ Sistemas reglamentarios y otorgamiento de licencias complejos 	Riesgo medio

ANEXO B: MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO A NIVEL NACIONAL



Actividad	Actores involucrados		Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Evaluación de riesgo
	Demanda	Oferta			
Implementación de programas y proyectos de adaptación					
Desarrollo de proyectos, programas y reglamentos	Ministros Élite política Empleados	Propietarios Ingenieros Consultores de construcción y otros	Captura del Estado, Abuso de poder Subempleo de recursos, falta de resiliencia e inadaptación	<p>Pagos encubiertos, nepotismo, clientelismo y favoritismo, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Preferencia hacia actividades de adaptación que favorezcan los intereses de particulares en detrimento de los sectores más vulnerables ■ Aplicación deficiente de los procesos de evaluación del impacto ambiental y otras exigencias reglamentarias <p>Abuso de poder para elaborar reglas que propicien la captación de rentas al hacer uso de fondos, por ej:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Complejidad de proyectos y sistemas reglamentarios de alto nivel para que sea posible la reclamación de sobornos a subcontratistas o la malversación de fondos <p>Fraude, robo y colusión, por ej. :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Solicitud de financiación para varios proyectos/programas de adaptación distintos pero con resultados idénticos ■ Adopción de tecnologías específicas motivada por intereses comerciales 	Riesgo medio – alto



ANEXO B: MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO A NIVEL NACIONAL

Actividad	Actores involucrados		Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Evaluación de riesgo
	Demanda	Oferta			
Contratación	Ministros Élite política Empleados Subcontratistas y consultores	Ingenieros Consultores de construcción	Baja calidad, proyectos inconclusos, uso ineficaz de recursos, falta de resiliencia, inadaptación	<p>Pagos encubiertos, nepotismo, favoritismo y clientelismo, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Condiciones de proyectos especialmente adaptadas a ofertantes específicos ■ Exageración deliberada de las especificaciones ■ Publicidad inadecuada, plazos de presentación demasiado breves para que los empleados puedan exigir sobornos a cambio de información u otorgamiento de contratos ■ Retención de información/ denegación de acceso a la licitación o a información, o bien, acceso a ello a cambio de dinero ■ Una adhesión pobre a las condiciones de participación, procesos de evaluación del impacto ambiental y otras exigencias reglamentarias <p>Colusión entre actores de la industria, incluyendo a empresas de ingeniería y construcción, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Al llegar a acuerdos previos sobre tarifas y condiciones contractuales <p>Robo, fraude y peculado, por ej. :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Venta de equipo ■ Sobrefacturación ■ Desvío de financiación para proyectos ■ Disimulación de trabajos que no cumplen con las normas ■ Suministro de equipo, medicamentos, alimentos y agua que no cumplen las normas 	Riesgo medio

ANEXO B: MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO A NIVEL NACIONAL



Actividad	Actores involucrados		Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Evaluación de riesgo
	Demanda	Oferta			
Designación de personal y miembros del Comité	Élite política Empleados Industria	Ministros Élite política Empleados	Capacidad mínima de reacción a las necesidades de adaptación y desarrollo de resistencia contra el cambio climático	<p>Favoritismo, nepotismo y clientelismo; por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Empleados que reservan puestos favorables a sus amigos, miembros de la familia o socios de negocios <p>Pagos encubiertos y solicitud de favores, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Pagos encubiertos y solicitud de favores, por ejemplo, 	Riesgo alto
Prestación de servicios	Empleados Subcontratistas Transportistas	Industria Hogares Usuarios del riego	La corrupción administrativa infla los costos y reduce la calidad y accesibilidad de los servicios	<p>Pagos encubiertos, extorsión y solicitud de favores, por ej. :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Cargos adicionales por establecimiento de conexión, servicios, suministros o un trato preferencial para reparaciones o solicitudes de licencia ■ Sobrefacturación con el fin de permitir a los empleados obtener sobornos a cambio de una revisión de la legislación <p>Robo y fraude, por ej. :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Reventa ilícita de alimentos, medicamentos y otros productos básicos ■ Conexión ilegal a puntos de la red de suministro ■ Malversación de fondos destinados a manutención <p>Pagos encubiertos, nepotismo y clientelismo, por ej.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aplicación deficiente de reglamentos y subsidios ■ Trato preferencial a ciertas industrias o regiones para la atribución de licencias y subsidios 	Riesgo alto



ANEXO C: LA UNCAC COMO MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN

La tabla siguiente expone la manera en que la UNCAC puede emplearse como marco de lucha contra la corrupción, con el fin de orientar las medidas anticorrupción durante la adaptación.¹³³

UNCAC		Implicaciones para la planificación de la adaptación
Artículo	Obligación del Estado	
Capítulo II – Medidas preventivas		
Artículo 5 : Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Elaborar, aplicar y procurar políticas de prevención de la corrupción eficaces y coordinadas que favorezcan la participación de la sociedad, la transparencia y la rendición de cuentas	<p>¿El país es parte de la UNCAC y – si posee un sistema dual – ha puesto en marcha una legislación anticorrupción?</p> <p>¿La planificación de la adaptación se extiende a las leyes, medidas y directrices anticorrupción del país?</p> <p>¿Las comunidades afectadas por el cambio climático participan en la planificación de la adaptación a nivel nacional?</p> <p>¿El proceso de planificación de la adaptación es transparente y llevado a cabo por una amplia gama de organismos o servicios estatales (servicios hidráulicos, pesca, planificación, litorales, sanitarios, entre otros)? ¿Existe un órgano central que se encargue de examinar los planes nacionales de adaptación antes de que se envíen a la CMNUCC?</p> <p>¿Las comunidades locales pueden revisar o comentar las decisiones gubernamentales en todas y cada una de las etapas de planificación de la adaptación?</p> <p>¿Cómo gestiona el gobierno la financiación de la adaptación, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)? ¿Cómo se prevén las medidas anticorrupción a este respecto? ¿Qué instancia gubernamental es responsable del empleo de los fondos destinados para la adaptación ante los organismos internacionales de financiación?</p>
Artículo 6 : Órganos de prevención de la corrupción	Establecer uno o varios órganos independientes (ej. comisiones o tribunales de lucha contra la corrupción) responsables de aplicar las medidas anticorrupción y sensibilizar acerca de la prevención de ésta.	<p>¿Existe un órgano independiente de lucha contra la corrupción? En caso afirmativo, ¿las actividades de planificación de la adaptación competen a los órganos de lucha contra la corrupción?</p> <p>¿Tales órganos consideran que la adaptación al cambio climático es un ámbito propicio para la corrupción en los países y son conscientes de los riesgos que ésta conlleva?</p> <p>¿Los órganos de lucha contra la corrupción pueden verificar la planificación y la financiación de la adaptación a través de las instancias públicas competentes?</p>
Artículo 7 : Sector público	Adoptar, mantener y fortalecer sistemas de reclutamiento, contratación, fidelización, ascenso y jubilación de funcionarios, incluyendo procedimientos para formar a las personas que vayan a ocupar cargos públicos considerados como particularmente expuestos a la corrupción, con el fin de sensibilizar acerca de este riesgo.	<p>¿Los funcionarios responsables de la evaluación y la planificación de la adaptación reciben capacitación? En caso afirmativo, ¿esta última incluye un componente de lucha contra la corrupción?</p> <p>¿Los funcionarios que actualmente participan en la planificación de la adaptación tienen antecedentes de corrupción?</p> <p>¿Los funcionarios cuentan con experiencia en materia de administración de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)?</p>

133 La idea de esa tabla se obtuvo de la Nota de Orientación Anticorrupción del PNUD (2008), p. 9, tabla 3, que ilustra a la UNCAC como marco de gobernanza democrática y desarrollo.

ANEXO C: LA UNCAC COMO MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN



UNCAC		
Artículo	Obligación del Estado	Implicaciones para la planificación de la adaptación
Artículo 8 : Códigos de conducta para funcionarios públicos	Aplicar códigos o normas de conducta para promover el ejercicio correcto de las funciones públicas, facilitar que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción y obligarlos a declarar todo conflicto de intereses surgido.	<p>¿Existen códigos o legislaciones vigentes aplicables a la corrupción?</p> <p>¿Existe una legislación de protección de denunciantes de irregularidades o una cultura de denuncia de actos corruptos?</p> <p>¿Existen conflictos de intereses entre las pretensiones privadas de los funcionarios públicos (participación en el capital de una sociedad, empresa familiar, entre otros) y la planificación pública de la adaptación?</p> <p>¿Se facilita capacitación sobre los conflictos de intereses y existen procedimientos para abordarlos en caso de que surjan?</p>
Artículo 9 : Contratación y gestión de finanzas públicas	Tomar las medidas necesarias para implementar sistemas adecuados de contratación basados en la transparencia, la competencia y en criterios objetivos. Tomar medidas para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas.	<p>¿Existe un procedimiento aplicable a las contrataciones para proyectos de infraestructura y la prestación de servicios públicos?</p> <p>¿Se tiene previsto un procedimiento de adjudicación para los proyectos de infraestructura y la prestación de servicios públicos?</p> <p>¿El público tiene la capacidad de examinar las decisiones tomadas en relación con contrataciones, se controlan las finanzas públicas y se someten al examen y comentarios de la población?</p>
Artículo 10 : Información pública	Tomar las medidas necesarias para adoptar procesos o reglamentos que permitan a los usuarios obtener información sobre la organización, funcionamiento y procesos de decisión de la administración pública. La publicación de los riesgos de corrupción en el seno de la administración pública.	<p>¿Los procesos de planificación de la adaptación son transparentes y permiten a las comunidades locales participar y compartir sus preocupaciones en las etapas avanzadas del proceso de toma de decisiones? ¿La planificación de la adaptación litoral tiene previsto la consulta de las comunidades litorales?</p> <p>¿Las comunidades tienen acceso a información pública sobre la planificación de la adaptación y disponen de información y conocimientos sobre el proceso (aparte de los medios en línea, ya que muchas comunidades pobres no tienen acceso a Internet)?</p> <p>¿Las comunidades locales reciben las publicaciones sobre los riesgos de corrupción en el sector público?</p>
Artículo 11 : El poder judicial y el ministerio público	Tomar medidas para fortalecer la integridad y prevenir la corrupción de magistrados por medio de códigos de conducta	<p>¿Se cometen actos corruptos en el poder judicial o existen conflictos de intereses eventuales entre magistrados y proyectos de adaptación (cuando un magistrado tiene intereses comerciales/contactos en los proyectos de infraestructura para la adaptación)?</p> <p>¿Las decisiones de planificación de la adaptación se someten a un examen judicial y, en tal caso, existen reglamentos que lo apoyen?</p> <p>¿Los magistrados están al corriente de los riesgos de corrupción durante la planificación de la adaptación?</p>
Artículo 12 : Sector privado	Adoptar medidas de prevención de la corrupción que involucren al sector privado.	<p>¿Se han elaborado códigos y/o legislaciones con el fin de prevenir los riesgos de corrupción durante la planificación de la adaptación a nivel internacional, nacional y local?</p> <p>¿Las empresas y los subcontratistas de cada país cuentan con códigos de conducta internos destinados a prevenir la corrupción y, en tal caso, estos se respetan?</p> <p>¿Las empresas y subcontratistas extranjeros propensos a participar en actividades de adaptación (por ejemplo, la instalación de infraestructura) forman parte de la UNCAC y cuentan con códigos y/o legislaciones adecuados y aplicables?</p>



ANEXO C: LA UNCAC COMO MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DURANTE LA ADAPTACIÓN

UNCAC		
Artículo	Obligación del Estado	Implicaciones para la planificación de la adaptación
Artículo 13 : Sociedad civil	Favorecer la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, tales como la sociedad civil, las ONG y las comunidades de prevención y lucha contra la corrupción al asegurar el acceso efectivo del público a la información.	<p>¿El público puede participar libremente en las decisiones de planificación de la adaptación y se prevé un fortalecimiento de las capacidades de las ONG?</p> <p>¿Las ONG y la prensa pueden expresar libremente sus dudas sobre cualquier decisión tomada durante la planificación de la adaptación?</p> <p>¿Se difunde información adecuada, precisa y reciente entre el público y la prensa vinculados a la planificación de la adaptación?</p> <p>¿Las ONG y las comunidades están exentas de corrupción?</p>
Capítulo III – Penalización y aplicación de la ley		
Artículo 15 : Soborno de funcionarios públicos nacionales	Adoptar medidas legislativas que confieran el carácter de delito al hecho de ofrecer sobornos a un funcionario público para que realice (o deje de realizar) un acto en ejercicio de sus funciones oficiales.	¿Existe una legislación nacional que establezca la ilegalidad del soborno u otorgamiento de cualquier otra gratificación a un funcionario público? En tal caso, ¿dicha legislación se respeta y aplica?
Artículo 16 : Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas	Adoptar las medidas legislativas para conferir el carácter de delito al hecho de otorgar sobornos a un funcionario público extranjero o de una organización internacional para que realice (o deje de realizar) un acto en ejercicio de sus funciones oficiales.	¿Existe una legislación nacional que establezca la ilegalidad del soborno u otorgamiento de cualquier otra gratificación a un funcionario público extranjero u organización internacional? En tal caso, ¿dicha legislación se controla y aplica?
Artículo 17 : Peculado o malversación de fondos por parte de un funcionario público	Adoptar las medidas legislativas para conferir el carácter de delito al peculado, la malversación o cualquier otra actividad ilícita cometida por un funcionario público relativa a cualquier bien o fondo que se le haya confiado en el ejercicio de sus funciones.	¿Existe una legislación nacional que establezca la ilegalidad del peculado o la malversación de fondos públicos? ¿Los fondos destinados a la adaptación están definidos claramente como públicos y, por consiguiente, sometidos a dicha legislación?

ANEXO D: LA UNCAC COMO MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN REDD+



La tabla siguiente expone la manera en que la UNCAC puede emplearse como marco de lucha contra la corrupción, con el fin de orientar las medidas anticorrupción en las estrategias nacionales de REDD+.¹³⁴

UNCAC		Implicaciones para las estrategias nacionales de REDD+
Artículo	Obligación del Estado	
Capítulo II – Medidas preventivas		
Artículo 5 : Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Elaborar, aplicar y procurar políticas de prevención de la corrupción eficaces y coordinadas que favorezcan la participación de la sociedad, la transparencia y la rendición de cuentas	La estrategia nacional de REDD+ debe evocar el marco jurídico, las estrategias y los procesos que se emplearán en la lucha contra la corrupción en REDD+.
Artículo 6 : Órganos de prevención de la corrupción	Establecer uno o varios órganos independientes (ej. comisiones o tribunales de lucha contra la corrupción) responsables de aplicar las medidas anticorrupción y sensibilizar acerca de la prevención de ésta.	¿La estrategia nacional de REDD+ prevé disposiciones que asocien a la REDD+ con órganos nacionales de lucha contra la corrupción? ¿Tales órganos están al corriente de REDD+ y están preparados para llevar a cabo acciones anticorrupción, así como tomar medidas si las actividades de REDD+ dieran lugar a casos de corrupción?
Artículo 7 : Sector público	Adoptar, mantener y fortalecer sistemas de reclutamiento, contratación, fidelización, ascenso y jubilación de funcionarios, incluyendo procedimientos para formar a las personas que vayan a ocupar cargos públicos considerados como particularmente expuestos a la corrupción, con el fin de sensibilizar acerca de este riesgo.	¿La estrategia nacional de REDD+ prevé el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios en las instituciones responsables de la implementación de REDD+ (Hacienda, ministerio de silvicultura, de ordenación territorial, etc.)? ¿La estrategia prevé capacitación para sensibilizar al personal sobre los riesgos específicos de corrupción en REDD+?
Artículo 8 : Códigos de conducta para funcionarios públicos	Aplicar códigos o normas de conducta para promover el ejercicio correcto de las funciones públicas, facilitar que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción y obligarlos a declarar todo conflicto de intereses surgido.	¿La estrategia nacional especifica si las instituciones responsables de la implementación de REDD+ cuentan con códigos de conducta adecuados? En caso negativo, la estrategia deberá estipular la necesidad de crearlos.
Artículo 9 : Contratación y gestión de finanzas públicas	Tomar las medidas necesarias para implementar sistemas adecuados de contratación basados en la transparencia, la competencia y en criterios objetivos. Tomar medidas para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas.	¿La estrategia nacional de REDD+ especifica un modo de gestión de ingresos derivados de REDD+ regido por principios de transparencia y rendición de cuentas?
Artículo 10 : Información pública	Tomar las medidas necesarias para adoptar procesos o reglamentos que permitan a los usuarios obtener información sobre la organización, funcionamiento y procesos de decisión de la administración pública. La publicación de los riesgos de corrupción en el seno de la administración pública.	¿La estrategia nacional de REDD+ prevé disposiciones relativas a la libertad de información en los procesos de toma de decisiones dentro de REDD+, por ejemplo, en lo relativo a decisiones de zonificación, solicitudes de modificación de tipo de zona, aprobaciones para REDD+, sistemas de distribución de beneficios y actividades de ejecución?

134 La idea de esa tabla se obtuvo de la Nota de Orientación Anticorrupción del PNUD (2008), p. 9, tabla 3, que ilustra a la UNCAC como marco de gobernanza democrática y desarrollo.



ANEXO D: LA UNCAC COMO MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN REDD+

UNCAC		Implicaciones para las estrategias nacionales de REDD+
Artículo	Obligación del Estado	
Artículo 11 : El poder judicial y el ministerio público	Tomar medidas para fortalecer la integridad y prevenir la corrupción de magistrados por medio de códigos de conducta	<p>¿La estrategia nacional de REDD+ identifica el riesgo de corrupción que involucra a los magistrados? ¿Se prevén medidas de persecución de delitos en ella?</p> <p>¿La estrategia tiene previstas medidas de capacitación de magistrados sobre REDD+?</p>
Artículo 12 : Sector privado	Adoptar medidas de prevención de la corrupción que involucren al sector privado.	¿La estrategia nacional de REDD+ aborda el riesgo de corrupción en el sector privado y REDD+? ¿Las medidas legislativas nacionales elevan al rango de delito los actos de corrupción por parte de actores del sector privado?
Artículo 13 : Sociedad civil	Favorecer la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, tales como la sociedad civil, las ONG y las comunidades de prevención y lucha contra la corrupción al asegurar el acceso efectivo del público a la información.	<p>¿La estrategia nacional de REDD+ prevé un fortalecimiento de capacidades relativas a REDD+ para las ONG?</p> <p>¿La estrategia prevé disposiciones para el acceso a la información?</p>
Capítulo III – Penalización y aplicación de la ley		
Artículo 15 : Soborno de funcionarios públicos nacionales	Adoptar medidas legislativas que confieran el carácter de delito al hecho de ofrecer sobornos a un funcionario público para que realice (o deje de realizar) un acto en ejercicio de sus funciones oficiales.	¿La estrategia de REDD+ especifica la existencia de una legislación semejante? Si no, ¿se recomienda en ella que se adopten tales medidas en el marco del proceso de preparación para REDD+?
Artículo 16 : Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas	Adoptar las medidas legislativas para conferir el carácter de delito al hecho de otorgar sobornos a un funcionario público extranjero o de una organización internacional para que realice (o deje de realizar) un acto en ejercicio de sus funciones oficiales.	¿La estrategia de REDD+ especifica la existencia de una legislación semejante? Si no, ¿se recomienda en ella que se adopten tales medidas en el marco del proceso de preparación para REDD+?
Artículo 17 : Peculado o malversación de fondos por parte de un funcionario público	Adoptar las medidas legislativas para conferir el carácter de delito al peculado, la malversación o cualquier otra actividad ilícita cometida por un funcionario público relativa a cualquier bien o fondo que se le haya confiado en el ejercicio de sus funciones.	¿La estrategia de REDD+ especifica la existencia de una legislación semejante? Si no, ¿se recomienda en ella que se adopten tales medidas en el marco del proceso de preparación para REDD+?

ANEXO E: SÍNTESIS DE RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A REDD+¹³⁵



	Actores involucrados			Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Medida(s) de prevención
	Nacional	Provincial	Local			
REGLAMENTACIÓN (establecimiento de reglas)						
Desarrollo de marcos nacionales de REDD+ a nivel mundial	Parlamentarios, élites políticas, empresas internacionales y nacionales de tala, industria agroalimentaria (aceite de palma, azúcar de caña, jatropha, transnacionales, gestores, militares			Captura del Estado, lo que generaría una influencia injustificada durante el desarrollo de la estrategia de REDD+ Corrupción política Corrupción a gran escala	Influencia injustificada ejercida por la élite política, las empresas madereras, la industria agroalimentaria, etc., con el fin de socavar los fundamentos del marco nacional de REDD+ o de establecer un marco benéfico para grupos poderosos	Evaluación de riesgos de corrupción, seguida de un análisis detallado y exhaustivo del marco propuesto, eventualmente con un estudio del impacto económico y social Consultas multipartitas en cada etapa de elaboración del marco nacional de REDD+ (incluidos la estrategia, legislación y reglamento nacionales)
Preparación de planes iniciales de uso de suelo para REDD+ (ordenación territorial)	Ministerio o instancia de planificación Ministerio o instancia de silvicultura	Gobernadores y responsables provinciales de la ordenación territorial	Planificadores en el seno del gobierno local	Captura del Estado, corrupción política y corrupción a gran escala que influye en los planes de ordenación territorial para REDD+, lo que generaría violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques	Abuso de poder o soborno para que se excluyan del área de REDD+ concesiones de gran valor, al asegurarse de que otras zonas ya degradadas (tala selectiva) sean incluidas en los planes de ordenación territorial para REDD+.	Definición de criterios objetivos para guiar las decisiones en materia de ordenación territorial (ej. factores de riesgo para designar los bosques que se cubrirán, el potencial de los suelos o el sequestro de carbono, así como el valor de biodiversidad) Todas las reglas de toma de decisiones y decisiones individuales serán publicadas en un formato accesible.

135 Esta tabla se basa en un manual de Transparency Internacional que analiza la corrupción en el sector forestal: ver Blundell, AG. and Harwell, EE. [http://\(2009\) Manual: An analysis of corruption in the forestry sector, Transparency International and Natural Capital Advisors, LLC, at p. 20 \(Table 6\), http://and pp 38 – 47 \(Appendix 3\) que contiene un mapa de las prácticas de corrupción en el sector forestal, disponible a http://www.illegal-logging. http://info/uploads/Forestsectorcorruptiontoolsnov09FINAL.pdf](http://(2009) Manual: An analysis of corruption in the forestry sector, Transparency International and Natural Capital Advisors, LLC, at p. 20 (Table 6), http://and pp 38 – 47 (Appendix 3) que contiene un mapa de las prácticas de corrupción en el sector forestal, disponible a http://www.illegal-logging. http://info/uploads/Forestsectorcorruptiontoolsnov09FINAL.pdf)



ANEXO E: SÍNTESIS DE RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A REDD+¹³⁵

	Actores involucrados			Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Medida(s) de prevención
	Nacional	Provincial	Local			
Títulos de propiedad y de recursos naturales	Parlamentarios, élites políticas, instancias de planificación territorial y silvicultura			Captura del Estado y corrupción política que ocasionan el no reconocimiento de los títulos de propiedad consuetudinarios	Abuso de poder y soborno al no reconocer derechos concurrentes en sistemas consuetudinarios de tenencia para que las élites puedan reclamar fraudulentamente territorios consuetudinarios como propios y recibir ingresos REDD+	Fortalecimiento de capacidades del sector de la administración territorial. Ayuda a ONG que brindan apoyo a comunidades tradicionales durante el proceso de catastro.
Otorgamiento de derechos de emisión de carbono	Parlamento, élites políticas, empresas madereras poderosas, gestores de proyectos			Captura del Estado, corrupción política o corrupción a gran escala que ocasionan un otorgamiento desigual de derechos de emisión dentro del marco jurídico de REDD+	Abuso de poder para registrar derechos de emisión de carbono en el sistema de tenencia de la tierra del Estado o de concesiones de explotación, lo que privaría a las comunidades locales del control de los recursos de carbono (y, finalmente, de recibir cualquier ingreso por REDD+)	Un análisis minucioso gracias a consultas multipartitas y propuestas de reglas para el otorgamiento de derechos de emisión
Establecimiento de escenarios/ niveles de referencia de emisiones	Ministerio o instancia de silvicultura Élites políticas Empresas poderosas de tala, industria agroalimentaria			Captura del Estado, corrupción política o corrupción a gran escala que generan una sobreestimación de los niveles de referencia de emisiones Colusión	Abuso de poder para inflar de manera artificial el nivel de referencia con el fin de que los empleados corruptos obtengan ingresos por el excedente posteriormente; o bien, para determinar el programa y el contexto nacional	Creación de directrices claras sobre el establecimiento de niveles de referencia, llevadas a cabo por el OSACT, con una revisión externa de dichos niveles.

ANEXO E: SÍNTESIS DE RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A REDD+¹³⁵



	Actores involucrados			Riesgo de corrupción	Actos corruptos	Medida(s) de prevención
	Nacional	Provincial	Local			
Desarrollo de sistemas de distribución de beneficios (SDB)	Ministerio de silvicultura, ministerio de finanzas, élites políticas	Élites políticas	Élites políticas	Captura del Estado, favoritismo, nepotismo, clientelismo que generan un sistema de gestión financiera deficiente	Abuso de poder en el marco de los SDB, donde se determinan los receptores de ingresos y beneficios derivados de REDD+	Mejor gestión de finanzas públicas, informes financieros públicos, órgano multipartita a cargo de supervisar el diseño y la implementación de SDB
IMPLEMENTACIÓN DE REDD+						
Administración de tierras		Empleados de servicios de propiedad de la tierra	Empleados de servicios de propiedad de la tierra	Sobornos por parte de multinacionales y gestores de proyectos	Sobornos a empleados de servicios de propiedad de la tierra para que ignoren las reclamaciones concurrentes sobre títulos consuetudinarios o para emitir títulos	Fortalecimiento de capacidades y transparencia en el sector de la administración de tierras Mecanismos de recurso
Rezonificación de parcelas para autorizar (o excluir) actividades de REDD+ en zonas específicas		Madereros Corredores de carbonos	Funcionarios locales, madereros, corredores de carbono	Pagos encubiertos	Sobornos a empleados del sector público para que modifiquen el tipo de zona de un área determinada, con el fin de autorizar o excluir REDD+	Comunicados al público y convocatorias para todas las solicitudes y decisiones de rezonificación
Derechos de emisión de carbono		Empleados de servicios de planificación Gestores	Empleados de servicios locales de planificación	Sobornos a funcionarios por parte de actores corruptos, lo que genera una pérdida de derechos de carbono para los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques	Sobornos gracias a los cuales se ignoran las reclamaciones concurrentes de derechos de emisión, o bien, se emiten o registran derechos fraudulentos	Fortalecimiento de capacidades en el sector forestal Todas las solicitudes de registro de derechos de emisión de carbono y las decisiones al respecto deberán publicarse Mecanismos de recurso
Riesgos asociados a la medición del carbono		Funcionarios del sector forestal	Funcionarios locales	Soborno por parte de los gestores de proyectos o a nivel subnacional	Sobreestimación de la reducción de emisiones de carbono o de carbono secuestrado	Procedimientos de MRV de carbono







Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina de Políticas de Desarrollo

One United Nations Plaza

New York, NY, 10017 USA

Tel: +1 212 906 5190

Para más información, consulte: www.undp.org/