

PROGRAMA ONU-REDD



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Foro regional sobre « La prevención de la corrupción en REDD+ y su contribución para el logro de los objetivos de REDD+ sobre cambio climático y desarrollo »

Lima, Perú, 29-31 de Enero de 2013

Contexto y antecedentes

REDD+

La deforestación y la degradación forestal representan cerca del 17% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial. REDD+ (la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en países en desarrollo), es un mecanismo financiero que funciona bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y tiene como fin incentivar a los países en desarrollo a que opten por la conservación y la gestión sostenible de los bosques. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está principalmente involucrado en apoyar a los países a través del Programa ONU-REDD (una alianza inter-agencial en la que el PNUD converge con la FAO y el PNUMA), la cual suministra apoyo técnico y financiero para el desarrollo de capacidades y de sistemas para contar con estrategias nacionales de REDD+ que sean efectivas, incluyentes y eficientes.

A pesar del potencial beneficio del mecanismo REDD+, las vulnerabilidades políticas y socioeconómicas subyacentes en muchos de los países miembros de ONU-REDD en América Latina y el Caribe (ALC) representan un gran reto para el logro de los objetivos de REDD+. Entre las principales vulnerabilidades se puede mencionar una débil y/o frágil gobernabilidad democrática que afecta adversamente el sector forestal. Un reciente estudio de Transparencia Internacional¹ afirma la baja calidad de la gobernabilidad forestal en el mundo y cómo el sector se ve afectado por prácticas ilegales y corruptas. Una estimación recurrente del Banco Mundial estima que la cantidad de ingresos que se pierde por causa de la tala

¹TI (2010) Informe Global de la Corrupción: cambio climático ([enlace](#))

ilegal y la evasión fiscal en el sector asciende aproximadamente a \$5 mil millones al año. Sin embargo, las prácticas corruptas en el sector forestal no son el único riesgo para REDD+. Tal y como se examinó en el documento de referencia del PNUD titulado "[Manteniendo el rumbo: el manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático](#)," existen otros riesgos vinculados al diseño de las mismas estrategias, al manejo de grandes cantidades de fondos, a la asignación de derechos y títulos de propiedad de la tierra, a la posible definición de "derechos de carbono" y a su asignación, y a la distribución de beneficios en el plano nacional. Sin embargo, el enfoque participativo de REDD+ promovido por el PNUD y, en particular, en relación con el involucramiento de la sociedad civil y los Pueblos Indígenas, atrae nuevas oportunidades y a su vez desafíos para fortalecer la gobernabilidad democrática y prevenir y reducir los riesgos de corrupción.

En la actualidad, el Programa ONU-REDD [cuenta con 14 países en ALC](#). De estos :

- Cuatro (Ecuador, Bolivia, Panamá y Paraguay) se encuentran en diversas fases de implementación de Programas Nacionales de ONU-REDD, para lo cual cada uno ha recibido aproximadamente US\$4 millones.
- Cuatro (Honduras, Panamá, Paraguay y Surinam) han expresado su interés de que el PNUD sea un socio en la implementación de las actividades preparatorias para REDD+, bajo el enfoque común con el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) patrocinado por el Banco Mundial.
- Uno (Perú) está listo para recibir financiación en la modalidad de apoyo específico del Programa ONU-REDD en 2012, incluyendo financiación para temas vinculados a la lucha contra la corrupción.
- Dos (Guyana y México) están recibiendo apoyo técnico y financiación de parte del PNUD para REDD+

Anticorrupción en LAC

A pesar de registrar impresionantes logros en términos de crecimiento económico y en los niveles de desarrollo humano, de haber expandido el universo de actores anticorrupción, y de contar con herramientas y marcos normativos anticorrupción, la percepción de corrupción en ALC continúa alta. La corrupción es percibida en el día a día en la interacción con oficiales de gobierno (pequeña corrupción y corrupción administrativa) y en grandes contratos gubernamentales a nivel nacional (gran corrupción). En los últimos años, la sociedad civil y la comunidad de donantes han aumentado la presión hacia los gobiernos para que exista una mayor transparencia y para crear un ambiente más favorable, tanto para usar los recursos públicos de forma más eficiente como para fomentar la inversión nacional y extranjera. Si bien varios indicadores muestran que el tema de la corrupción ha mejorado ligeramente en los últimos años, la mayoría de las encuestas de opinión pública continúan mostrando que la percepción de corrupción continúa siendo un gran riesgo.

Las prácticas corruptas, Las prácticas corruptas -definidas como el abuso de la autoridad otorgada para propósitos privados- ocurren en todos los países ricos y pobres, democráticos y autoritarios. Los países, particularmente aquellos que se adhieren a prácticas democráticas, presentan diferentes grados en la capacidad para prevenir y sancionar las prácticas corruptas. Como tal, evidencia de prácticas corruptas recurrentes y la alta percepción de corrupción pueden formar creencias de los grupos de élite y de otros, actitudes, comportamientos y patrones de pensamiento, y la respuesta tanto individual como colectiva al problema. En este contexto, las distintas facetas del proceso REDD+ se pueden ver

adversamente afectadas, y las practicas corruptas y/o una sostenida percepcion de practica corruptas, pueden ser una de las mayores barreras para el logro de los objetivos de REDD+.

REDD+ tiene lugar en el contexto del sector forestal, en donde se estima que, cada año, globalmente se tala de manera ilegal el equivalente a US\$10-23 mil millones en leña, en parte, gracias a prácticas corruptas. Las ganancias derivadas de ello suelen ser utilizadas para el enriquecimiento personal y/o para comprar apoyo o influencia política.² Además del sector forestal, las practicas corruptas tambien se manifiestan en otros sectores afines como, la administración de la tierra, las reformas agrarias, y el comercio entre otros. Sin medidas efectivas anticorrupción, REDD+ podría convertirse en una fuente más de prácticas corruptas. El informe sobre corrupción y cambio climático del PNUD de 2010 identificó diversos riesgos en las fases de diseño e implementación de REDD+, en áreas tales como la administración de la tierra, los derechos de carbono, niveles de emisión y sistemas de distribución de beneficios, sólo por mencionar algunos.³

Pocos son los países miembros de ONU-REDD en ALC que cuentan con entidades de supervisión para temas de REDD+, aunque la gran mayoría tiene alguna entidad de control y/o especializada en temas anticorrupción (Contraloría General, Procuraduría General, oficinas anticorrupción, etc.).

De acuerdo a un último estudio del PNUD, en el 2012 los recursos involucrados en proyectos del PNUD clasificados como de anticorrupción en ALC ascendieron a más de USD\$ 67 millones.⁴ Actualmente se ejecutan alrededor de 32 proyectos nacionales y 4 regionales en un periodo de tiempo que, salvo excepciones, duran entre los 2 a 4 años, y la mayoría de estos estarán finalizándose entre el 2011 y el 2012. De acuerdo a la sistematización que se hizo, los países que cuentan con más proyectos del PNUD son Colombia (4), Guatemala (4), Argentina (3), Brasil (3), República Dominicana (3), seguidos por Honduras, México y Perú con 2 proyectos cada uno; y Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, cada uno con un proyecto.

Cuando se examina el tipo de proyectos que se están ejecutando se pueden diferenciar entre los proyectos anticorrupción propiamente tales, y los proyectos para el desarrollo con componentes anticorrupción. Los primeros son aquellos cuyo objetivo central es contribuir a la implementación de capacidades anticorrupción, dando vida por ejemplo a alguna de las medidas contempladas en las convenciones anticorrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Las segundas obedecen a objetivos más amplios, propios de la cooperación para el desarrollo, y que se enfocan básicamente en la generación de capacidades institucionales en una serie de materias, como son, por ejemplo, la provisión de mejores servicios de salud, la descentralización o la implementación de sistemas tecnológicos para la gestión gubernamental. Este tipo de proyectos, si bien no son estrictamente proyectos anticorrupción, contienen en una importante proporción elementos que justifica denominarlos *proyectos para el desarrollo con componentes anticorrupción*. Se trata de iniciativas que contemplan entre sus ejes de actividad, o entre las características de los procesos de

² Transparencia Internacional (2011), *Informe Global de la Corrupción, Cambio climático*, p. 299.

³ UNDP. *Staying on Track: Tackling Corruption Risks in Climate Change*, 2011. Ver, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/staying-on-track-tackling-corruption-risks-in-climate-change/>

⁴ UNDP LAC Regional Service Center. *Programas Anticorrupción En América Latina Y El Caribe. Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD. Versión Actualizada al 2012*. Ver <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images//Programas%20Anticorrupcion%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe%202012.pdf>

gestión sobre los que recaen, exigencias de transparencia, de participación ciudadana o de monitoreo y evaluación.

Basándose en la misma distinción, se constata que en la región el 10% de los recursos considerados en proyectos PNUD nacionales están destinados a proyectos anticorrupción propiamente tales. Este tipo de proyectos tiene como objetivo implícito o explícito implementar alguna de las medidas contempladas en los tratados anticorrupción, y especialmente la CNUCC. La mayoría de estos proyectos se enfoca en la transparencia y el control externo de los órganos públicos. La mayor recurrencia temática de estos proyectos se presenta en el fortalecimiento de la sociedad civil y de las entidades superiores de control y oficinas anticorrupción, así como la implementación de mecanismos de transparencia en la gestión pública.

Junto a lo anterior, se verifica que el 90% de los recursos asignados está dirigido a proyectos para el desarrollo, con componentes anticorrupción. En estos casos, los proyectos se inclinan fuertemente por la generación de capacidades institucionales, dotando a entidades públicas de análisis y evaluaciones, capacitación, sistemas tecnológicos, por mencionar algunos, pero también acompañadas de elementos de transparencia, control y participación de la sociedad civil. Quince proyectos basados en temas anticorrupción propiamente, están siendo implementados en 11 países, el 83% de estos recursos están focalizados en Nicaragua, Colombia, Perú y Uruguay. Por otro lado, 17 proyectos de desarrollo con componentes anticorrupción están siendo implementados en 16 países, donde el 95% de los recursos se concentran en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Uruguay.

Oportunidades para un trabajo integral

Considerando el carácter decisivo que tienen la buena y justa gobernabilidad de los recursos forestales y la distribución de beneficios, el PNUD está guiando el desarrollo de un enfoque integral para apoyar sistemas efectivos e incluyentes de gobernabilidad democrática en los países miembro de REDD+. Al hacer uso de su experiencia sobre la lucha contra la corrupción para el desarrollo humano, el PNUD goza de una posición privilegiada para promover la transparencia y la rendición de cuentas en los sistemas REDD+ y puede prestar apoyo a los países para identificar y mitigar los riesgos potenciales de corrupción en el diseño, implementación y pago de procesos de distribución de REDD+.

El Programa ONU-REDD ha integrado actividades anticorrupción como un elemento central de su Estrategia quinquenal⁵ dentro del Documento Marco del Programa Global 2011-2015⁶, y liderizado por el PNUD. Dichas actividades se implementan junto con el Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (PACDE, por sus siglas en inglés), del PNUD, e incluyen una orientación sobre marcos institucionales para sistemas de distribución de beneficios equitativos, transparentes y contables en REDD+; el refuerzo de la integridad de los sistemas fiduciarios para recibir y desembolsar fondos; la coordinación de actividades anticorrupción en los planos nacional, regional e internacional; y el apoyo al desarrollo de capacidad entre diversos actores para mitigar de forma conjunta los riesgos de corrupción.

⁵Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015. Disponible en

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4598&Itemid=53

⁶El apoyo a la acción de REDD+ nacional : Documento del Marco del Programa Global 2011-2015

Programa ONU-REDD, 2011,

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5534&Itemid=53

Recientemente, las áreas de práctica de medio ambiente y gobernabilidad democrática y transparencia/anticorrupción en ALC han venido coordinando e intercambiando más intensamente. Con el apoyo del PNUD tanto a nivel global con el PACDE, como a nivel regional a través de la Iniciativa Regional de Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG por sus siglas en inglés), se ha venido apoyando una estrategia más integral. Por ejemplo, entre las unidades de gestión de programas de ONU-REDD – y la promoción de esfuerzos transectoriales que involucre a los órganos gubernamentales (en el ejecutivo, legislativo y judicial) y no gubernamentales pertinentes que trabajan con temas de anticorrupción y/o monitoreo forestal, incluyendo ministerios de economía y/o finanzas, ministerios de justicia y entidades encargadas de procesos de descentralización. El 5 y 6 de septiembre de 2010 en San José, Costa Rica, el Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRLAC) con el apoyo de PACDE organizó la Tercera Reunión de la Comunidad de Práctica regional sobre Anticorrupción (COP) en América Latina y el Caribe con el fin de compartir información, intercambiar experiencias, buenas prácticas y herramientas. Más de 50 participantes – incluidos funcionarios de programas y representantes de 12 Oficinas de País del PNUD, académicos, expertos asociados y contrapartes gubernamentales – se reunieron en este encuentro. Un tema clave para el diálogo en este evento regional fue cómo incorporar las medidas anticorrupción en REDD+. También en octubre de 2011, en otro esfuerzo conjunto entre las áreas de práctica de medio ambiente y gobernabilidad democrática y transparencia/anticorrupción en ALC, durante el Taller Regional en ALC sobre REDD+, que tuvo lugar en Panamá, se introdujo un módulo sobre herramientas y estrategias para promover la transparencia y la rendición de cuentas en REDD+. En 2011, en otro esfuerzo común entre el PNUD/ONU-REDD y el Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional de ALC en Panamá, se realizó un estudio titulado *Gobernabilidad local, anticorrupción y REDD+ en América Latina y el Caribe: explorando sinergias para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*. Este estudio explora el papel de las instituciones de gobernabilidad para prevenir los riesgos de corrupción en el sector forestal. También examina los dos estudios de caso (Brasil y Bolivia) para observar cómo los gobiernos locales han manejado los riesgos de corrupción e identificar las lecciones aprendidas de sus experiencias, las cuales podrían usarse en el contexto de REDD+. ⁷

Si bien es oportuno promover el diálogo sobre cómo mitigar los riesgos de corrupción en REDD+ en ALC, es importante comprender que las instituciones y los procesos de REDD+, son relativamente nuevos y están siendo implementados en sistemas de gobernabilidad que están aun en proceso de evolución. El diálogo político propuesto en el foro brinda otra oportunidad a dos Áreas de Práctica del PNUD y sus respectivos aliados y contrapartes para promover interacción, intercambiar ideas y experiencias y para generar insumos al diseño de sistemas de REDD+ con un enfoque en la transparencia y rendición de cuentas.

Metas y objetivos del Foro

En primera instancia, este encuentro debería permitir a los actores de REDD+ y anticorrupción tener un espacio para someter a discusión las estrategias potenciales sobre cómo prevenir los riesgos de corrupción en REDD+. Asimismo, el encuentro ayudará a identificar insumos y recomendaciones para **integrar medidas preventivas anticorrupción adaptadas a cada estrategia nacional de REDD+**.

⁷ PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe, *Gobernabilidad Local, Anticorrupción y REDD+ en América Latina y el Caribe: Explorando sinergias para fortalecer transparencia y rendición de cuentas*, 2011. Ver, <http://www.regionalcentre.ac-undp.org/images//stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/Gobernabilidad%20Local%2C%20AC%20y%20REDD%2B.pdf>

Para lograr este objetivo principal, el diálogo tiene los siguientes objetivos:

- Intercambiar experiencias dentro y fuera de ALC
- Identificar socios potenciales y recursos humanos
- Involucrar en el proceso de REDD+ a las instituciones pertinentes de gobernabilidad/anticorrupción en el país
- Identificar necesidades en temas de capacidades

Metodología

Las metodologías a usarse antes y durante el Foro son las siguientes:

- A través de una encuesta anónima a los participantes sobre los riesgos de corrupción en sus países, obtener una primera impresión de los posibles riesgos de corrupción.⁸
- La preparación de presentaciones sobre riesgos de corrupción que los participantes perciben como una amenaza a la obtención de los beneficios de REDD+ en sus países con base en el contexto general de corrupción, de gobernabilidad en el sector forestal y las finanzas del clima.

Además, se considera organizar un diálogo de alto nivel (nivel ministerial) para movilizar la atención a los medios y a encargados de la toma de decisiones.

Productos

El producto principal del foro será insumos estratégicos para alimentar un plan de acción nacional por parte de los participantes para integrar temas anticorrupción en las estrategias de REDD+ y para identificar posibles alianzas, roles y responsabilidades y, si es posible, un cronograma.

Lugar y fecha

Fecha : 29-31 de Enero de 2013

Lugar : Casa de las Naciones Unidas, Lima, Perú

⁸ Esto se llevó a cabo con éxito en talleres similares en Asia-Pacífico y África.

Borrador de agenda

Sesión/hora	Tema	Facilitación/presentación	
DÍA 1			
			Documentos
8:30 hrs	Registro de participantes		
SESIÓN INAUGURAL	INAUGURACIÓN E INTRODUCCIÓN		
9:00 - 9:30	Discurso de bienvenida		
9:30 - 9:45	Introducción al Taller y a los participantes		Lista de participantes (enlace)
Sesión 1	¿POR QUÉ LA GOBERNABILIDAD ES TAN IMPORTANTE EN REDD+? Què papel juega o puede jugar la gobernabilidad en REDD+, màs específicamente en la lucha contra la corrupcion y en la implementacion de diferentes herramientas de rendicion de cuentas y transparencia ?		
9:45 - 11:00	Panorama de los marcos internacionales políticos y financieros relativos al clima y la construcción del mecanismo de REDD+	Fernando Pinel y Jose Arturo	Documentos la REDD+ en su pais (enlace)
	El enfoque sobre gobernabilidad y anticorrupción para REDD+ en el PNUD y el Programa ONU-REDD.	Estelle Fach	Poster: Ideas clave sobre anti corrupcion en REDD+ (enlace)

11:00- 11:30	<i>Pausa</i>	
Sesión 2 11:30- 13:30	<p>PANEL DE DISCUSIÓN: EL DISCURSO CONTINUO SOBRE ANTICORRUPCIÓN Y SU RELEVANCIA PARA LAS FINANZAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y REDD+</p> <p>Objetivo:</p> <p>Visión general sobre los enfoques de lucha contra la corrupción de los últimos 20 años y las principales lecciones, poniendo énfasis en las estrategias de prevención.- 35 min</p> <p>Perspectivas de sociedad civil – 20min</p>	<p>Gerardo Berthin</p> <p>Transparencia Internacional (Peru y Panama, pendiente de confirmación)</p>
13:30-15:00	<i>Almuerzo</i>	
Sesión 3 15:00 – 17:00	<p>INICIATIVAS INICIALES A NIVEL PAÍS SOBRE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN REDD+</p> <p>Los conferencistas de los países miembro de REDD+ en ALC serán invitados a presentar cómo sus actividades de preparación para REDD+ sobre transparencia y rendición de cuentas conducen a una reducción de riesgos de REDD+. Se recomiendan presentaciones juntas.</p> <p>Discusion en grupos</p>	<p>Presentaciones por representantes de Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay y Peru.</p>
17:00-18:00	Recepción informal, (pendiente de confirmación)	
DÍA 2		
9:00 – 9:15	RECAPITULACIÓN DEL DÍA 1	Hecha por dos participantes elegidos durante el primer día

Sesión 4

9:15- 10:45

**INICIATIVAS Y HERRAMIENTAS PARA
ABORDAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y
MEDIR LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES
ANTICORRUPCIÓN**

Animado por Gerardo Berthin

Objetivo : presentar y discutir diferentes opciones para medir los riesgos de corrupción en REDD+ y tomar acción de prevención, incluyendo :

- La medición y evaluación de la corrupción
- El Guía de ONU-REDD para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+ ([enlace](#))
- El acceso a la información ([enlace](#))
- Transparencia y anti corrupción al nivel local (consejo de la prensa peruana)
- Las auditorias sociales
- La implementación de la UNCAC
- La transparencia budgetaria
- ...

Sesión 5

10:45- 13:15

ACTIVIDAD DE GRUPO

Presentación de los resultados de la encuesta en internet ([enlace](#)) Estelle Fach

Trabajo de grupo : Agrupados por país, los participantes someterán a discusión cómo enfrentar los riesgos identificados en la encuesta y propondrán medidas prácticas.

13:15-14:30

Almuerzo

Sesión 6

14:30- 17:00

DÍALOGO PLENARIO

Los grupos de trabajo presentarán los resultados de sus reflexiones en la sesión 5

Retroalimentación de los grupos de trabajo (sesión 5), reacción pública de los otros grupos, y diálogo abierto

DÍA 3

8:30-8:45	Aspectos técnicos generales de los días 1 y 2	
Sesión 7 8:45-10:30	<p>PERSPECTIVAS, INTERESES, ROLES Y NECESIDADES DE CAPACIDAD PARA LOS DIVERSOS GRUPOS DE PARTICIPANTES DE REDD+, Y PROXIMOS PASOS</p>	
	<p><i>Actividad grupal sobre las acciones que se deben y pueden tener por :</i></p>	
	<ol style="list-style-type: none"> 1) Representantes de la sociedad civil y de la comunidad 2) Comisiones antocorrupción y/o representantes de entidades de control 3) Funcionarios de ministerios y equipos nacionales responsables de REDD+ 	
10:30-11:00	Pausa	
Sesión 8 11:00 – 13:00	<p>DÍÁLOGO FINAL Y CLAUSURA</p>	
	<p>Retroalimentación de los grupos de trabajo (sesión 8)</p>	
	<p>Diálogo público final</p>	
	<p>Evaluación y clausura del taller</p>	
13:00- 14:00	Almuerzo	
14:00-17:00	<p>ESPACIO ABIERTO PARA DIÁLOGOS BILATERALES E INTERCAMBIOS INFORMALES</p>	<p><i>Funcionarios de la ONU y expertos internacionales estarán disponibles para el diálogo con las delegaciones de los países</i></p>