

Discusión Electrónica sobre el Abordaje de la Corrupción en REDD+ a Nivel Local

Nota de Concepto

Resumen

Si bien los programas nacionales de REDD+ (Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y a la Degradación Forestal) se encuentran todavía en las fases iniciales de diseño, un considerable flujo de recursos económicos ha ya comenzado a dirigirse a ellos, y se espera que este flujo aumente. Este anticipado flujo de recursos tornan los programas nacionales de REDD+ en blancos para la corrupción. Consiente de este inherente riesgo, el PNUD y sus socios han comenzado a integrar medidas de anti-corrupción en los procesos de REDD+. Hasta la fecha, la mayor parte de este trabajo se ha dirigido al nivel nacional, en donde se ha concentrado el trabajo de establecimiento de sistemas nacionales de REDD+. Si bien la corrupción a nivel nacional es una importante consideración, éste no es el único nivel donde debe abordarse la corrupción. En última instancia, el lugar de la implementación de políticas y provisión de beneficios de la REDD+ será a nivel local, con actores locales llevando a cabo la mayoría de las transferencias de recursos. Por lo tanto, los procesos locales y las instituciones locales – la gobernanza local a mayor escala – desempeñará un gran papel en la determinación del alcance de la corrupción de la REDD+.

*Para abordar los riesgos de corrupción en la REDD+ a nivel local, el Grupo de Gobernanza Democrática del PNUD, el Grupo de Energía y Medio Ambiente, y el Programa ONU-REDD lanzarán conjuntamente una **Discusión Electrónica** con el objetivo de desarrollar un entendimiento común de la naturaleza y severidad de los riesgos locales de corrupción en la REDD+. Reunirá expertos y profesionales en las tres áreas de anti-corrupción, REDD+ y gobernanza local para intercambiar lecciones y buenas prácticas sobre maneras a través de las cuales promover la transparencia y rendición pública de cuentas a nivel local. Los hallazgos de la discusión electrónica brindarán la base para un **Resumen de Políticas** que expresará un abordaje común y recomendaciones específicas para la programación anti-corrupción para la REDD+ a nivel local.*

REDD+: Una Conjunción de Beneficios para el Clima, el Desarrollo y la Conservación

El potencial de beneficios de la “reducción de las emisiones debidas a la deforestación y a la degradación forestal” (REDD) es sustancial, tanto para la mitigación de los cambios climáticos como para el desarrollo sostenible. La deforestación y la degradación forestal dan cuenta de tanto como el 17% de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo. Al mismo tiempo, los bosques son una fuente importante de subsistencia e identidad cultural de las naciones en vías de desarrollo a las cuales se dirigen las actividades de REDD. Si se llevan adelante de manera tal de apoyar economías locales sostenibles, de desarrollar la capacidad de organizaciones locales, y de respetar las prioridades de las comunidades locales, los proyectos de REDD+ podrían acarrear beneficios sociales y económicos para las comunidades rurales y a la vez reducir las emisiones de carbono relacionadas con los bosques y conservar los recursos forestales. El “+” en REDD+ señala esta conjunción de beneficios para el clima, el desarrollo y la conservación.

Para alcanzar estos co-beneficios, el mecanismo REDD+ brinda incentivos económicos a países – y en última instancia a comunidades – para alentar mejores prácticas de conservación y manejo de los bosques. Hasta la fecha, se han prometido más de 5 billones de dólares para apoyar a países en vías en desarrollo en la fase inicial de diseño de sus programas nacionales de REDD+¹. Pero el éxito de tal mecanismo de incentivo depende de varias condiciones, de las cuales la gobernanza democrática es una muy importante.

Recursos Forestales y Corrupción

Recursos forestales y tierras son activos económicos claves en muchos países en desarrollo, importantes tanto a nivel de desarrollo nacional como a nivel de supervivencia local. Sin embargo, muchas de estas naciones dependientes de los bosques tienen débiles marcos legales e institucionales que regulan la explotación de recursos naturales, lo que hace que el sector forestal sea vulnerable a la corrupción y a la mala administración. En realidad, la incidencia de corrupción relacionada con los bosques, en la cual los recursos forestales son usados para enriquecimiento personal o para comprar apoyo o influencia política, está bien documentada. Se estima que anualmente se extrae ilegalmente madera por un valor de 10-23 billones de dólares, en parte facilitado por corrupción. Tal corrupción pone en peligro no sólo las ganancias potenciales de implementar programas de REDD+ sino también la misma sostenibilidad de tal mecanismo.

Consciente de los riesgos de corrupción inherentes en la canalización de considerables sumas de recursos económicos a través de REDD+ y otros programas de financiación para hacer frente al cambio climático global, la ONU-REDD y sus socios, encabezados por el PNUD, han comenzado a considerar medidas anti-corrupción apropiadas. Si bien existe algunas veces la tendencia a tratar las instancias de corrupción como actos criminales aislados o como expresiones de mala administración, varios estudios recientes por parte del PNUD y otros socios han defendido el argumento de abordar la corrupción como un tema más amplio de gobernanza que requiere un abordaje integral (PNUD 2010). Por ejemplo, un efectivo control de deforestación depende no sólo de la capacidad del organismo forestal para detectar e identificar la tala ilegal sino también de la capacidad de los cuerpos de cumplimiento de la ley para emprender las acciones apropiadas. De manera similar, cualquier brecha en el arreglo operativo entre organismos forestales y autoridades impositivas podría abrir potenciales sitios de interés para la corrupción.

¿Por qué concentrarse en la Gobernanza Local?

La preocupación por la corrupción concierne tanto el nivel nacional como el nivel local. Si bien las negociaciones de REDD+ inicialmente se apoyaron en procesos intergubernamentales que involucraron principalmente los ministerios centrales de gobierno, la implementación y lo que es aún más importante el éxito en última instancia de las políticas de REDD+ dependen del compromiso activo de los actores estatales y no estatales locales. Conscientes de la importancia de la apropiación y participación local

¹ PNUD (2010), Manteniendo el Camino Adecuado – Abordando los Riesgos de Corrupción en el Cambio Climático.

para una exitosa implementación, la gran mayoría de los programas ONU-REDD han identificado intencionalmente como prioridad el desarrollo de capacidad a nivel sub-nacional.

La corrupción puede ocurrir durante todas las fases de la REDD+ (diseño, implementación y distribución de pagos) y en todos los niveles (nacional, provincial y local). Sin embargo, ciertos factores subyacentes meritan prestar especial atención a los potenciales riesgos de corrupción a nivel local (ver recuadro en la siguiente página). Además, la mayor parte de los esfuerzos contra la corrupción – leyes, políticas e instituciones inclusive – parecen estar concentradas en el nivel nacional. Esto podría dejar sin control el significativo poder discrecional que a menudo se confiere a los gobiernos sub-nacionales².

Con la descentralización echando raíces en muchos países en vías de desarrollo³, los gobiernos locales están cada vez más asumiendo mayores roles en el desarrollo local, inclusive en administración de la tierra y recursos forestales. De hecho, los ingresos generados por estos recursos a menudo constituyen la principal fuente de financiamiento para los proyectos de desarrollo e inversiones en infraestructura locales. Sin embargo, este rol y autoridad expandida puede no siempre corresponder

¿Por qué serían mayores los riesgos de corrupción a nivel local?

- *Diferenciales de capacidad institucional entre departamentos gubernamentales centrales y locales*
- *La captación de élites podría ser mayor*
- *Grupos de ciudadanos menos organizados y conectados en redes*
- *Presencia limitada de instituciones de control – oficinas anti-corrupción/defensorías del pueblo*

con la capacidad requerida para cumplir adecuadamente con las responsabilidades que tal autoridad conlleva. Las más débiles capacidades institucionales y técnicas a nivel local podrían significar una mayor posibilidad para la captación de élites y para el abuso del poder discrecional. Por ejemplo, un estudio del PNUD⁴ encontró que los funcionarios públicos de bajo y medio nivel—aquellos que serían responsables de la implementación de la REDD+ a nivel local—son susceptibles al soborno para ignorar violaciones rutinarias a las leyes forestales (por ejemplo, para permitir la tala ilegal), o para crear títulos de propiedad de tierras o derechos de carbono fraudulentos.

La calidad de la gobernanza local también determina el alcance hasta el cual las poblaciones dependientes de bosques, tales como pueblos indígenas, se involucran en los procesos de toma de decisiones. Los gobiernos locales a menudo supervisan la asignación de derechos a recursos y tienen un impacto directo en la forma en la cual se maneja la distribución de beneficios del REDD+. Debido a la falta de información, recursos, capacidad o influencia, para las comunidades dependientes de bosques es más difícil que para otras partes interesadas dar forma a la agenda y programación de REDD+. Para

² PNUD (2011), *Gobernanza Local, Anti-corrupción y REDD+ en América Latina y el Caribe: Explorando las Sinergias para Fortalecer la Transparencia y Rendición Pública de Cuentas*. Centro Regional del PNUD en Panamá.

³ PNUD (2010) [Construyendo Puentes entre el Estado y la Gente – Una Visión General de las Tendencias y Desarrollos en Administración Pública y Gobernanza Local](#). Grupo de Gobernanza Democrática. Septiembre 2010.

⁴ Óp. cit.

que estas comunidades se involucren efectivamente con los procesos de REDD+, deben abordarse tanto la demanda como la oferta de rendición pública de cuentas. Esto es, deben mejorarse tanto la capacidad de las comunidades locales para hacer que los funcionarios electivos rindan cuentas públicas (lado de la demanda) como la respuesta de los gobiernos locales a las preocupaciones e intereses de las comunidades (lado de la oferta).

A pesar de la reciente proliferación de instituciones supervisoras tales como organismos anti-corrupción e instituciones de control a nivel nacional, la presencia de estas instituciones a nivel local es todavía extremadamente limitada. En ausencia de tales mecanismos de voz y rendición pública de cuentas, la capacidad de funcionarios locales y de grupos de interés para desviar los beneficios de los programas REDD+ quedará sin controles. De la misma manera, la presencia, capacidad e influencia de actores no estatales tiende a declinar en tanto se va desde el centro a la periferia, tornando más difícil el compromiso cívico en procesos tales como REDD+ a nivel local.

Otro problema potencial es la complejidad y novedad de la REDD+. Tratar con la corrupción y el empoderamiento comunitario en el contexto de la REDD+ requiere específicas competencias técnicas relevantes para la REDD+ (por ejemplo, monitoreo de carbono, información y verificación (MRV), gobernanza forestal, diálogo con partes interesadas locales, y distribución de beneficios justa y equitativa) como así también competencias funcionales (tales como planificación de proyectos, presupuestación y gestión; aptitudes de monitoreo y evaluación; y gestión de riesgos). En muchos casos, los grupos interesados a nivel local – inclusive los gobiernos locales – todavía no han desarrollado completamente estas aptitudes.

Fundamento y Objetivos de la Discusión Electrónica

El abordaje de la corrupción concerniente a la REDD+ a nivel local requerirá pericia en tres áreas diferentes: gobernanza local, programación anti-corrupción y mecánica de la REDD+. La convocatoria de una discusión electrónica que reúna estas tres comunidades de expertos es la manera más eficiente para estimular el pensamiento e intercambiar lecciones y buenas prácticas sobre las formas para promover la transparencia y la rendición pública de cuentas en las financiación para hacer frente al cambio climático y para reducir los riesgos de corrupción local en la REDD+. Más específicamente, la discusión electrónica aquí propuesta tiene como objetivo lograr los tres objetivos siguientes:

- a) Aumentar el nivel de concientización y desarrollar un entendimiento común entre los colegas de la ONU y la más amplia comunidad de desarrollo sobre la dinámica entre gobierno local, financiación para hacer frente al cambio climático (REDD+) y riesgos de corrupción;
- b) Identificar vínculos y puntos de entrada potenciales entre el trabajo del PNUD en el área de gobernanza local y anti-corrupción en la REDD+; y
- c) Basándose en los hallazgos de la discusión electrónica, desarrollar un **Resumen de Políticas** para el Programa ONU-REDD que exprese un abordaje común y recomendaciones específicas sobre programación anti-corrupción para REDD+ a nivel local.

La audiencia de esta discusión electrónica será tanto el PNUD y el personal del Programa ONU-REDD, como así también los expertos y socios involucrados en la REDD+ y gobernanza local a nivel de país y a nivel regional/global.

Al identificar necesidades de capacidad técnicas y humanas específicas de los actores locales, este resumen servirá de información base para el Programa Temático Global del PNUD sobre Anti-corrupción para la Eficacia del Desarrollo (PACDE) y para el plan de trabajo en colaboración del Programa ONU-REDD para 2012 y años siguientes.

Tiempos y Preguntas Claves a ser Abordadas durante la Discusión Electrónica

La discusión electrónica durará desde el 21 de Enero al 15 de Febrero de 2013, en el [Espacio de Anti-corrupción de Teamworks](#), y será publicada también en otros Espacios de Teamworks respectivos, lo que incluye [ONU-REDD](#) y el [Grupo de Energía y Medio Ambiente](#), como así también el [espacio de trabajo ONU-REDD e](#). Para aquellos sin fácil acceso a estos foros en línea, también pueden mandarse aportes vía email a pacde@undp.org.

La discusión electrónica tendrá dos etapas:

Fase I (21 de Enero al 1º de Enero de 2013): Experiencia Local con Financiación para hacer frente al Cambio Climático y a la Forestación, e Implicaciones para la REDD+

1. ¿Cuál ha sido la experiencia – puntos fuertes y débiles – del involucramiento del gobierno local en el manejo de esquemas de financiación para hacer frente al cambio climático y/o forestación más ampliamente?
 - a. ¿Hasta qué punto la corrupción ha sido un factor?
 - b. ¿Cuáles fueron los aspectos más vulnerables de estos programas (por ejemplo, diseño de proyecto; monitoreo y cumplimiento; transferencias financieras, etc.)?
 - c. ¿Cuáles fueron los aspectos o temas salientes que facilitaron la corrupción?
 - d. ¿Fue la programación anti-corrupción un aspecto del programa? ¿Fue efectivo?
2. ¿La participación de la sociedad civil local ha afectado materialmente el desempeño de esquemas locales de financiación para hacer frente al cambio climático y forestación?
 - a. ¿Qué rol desempeñaron los grupos locales (por ejemplo, estuvieron involucrados en el diseño, implementación, monitoreo o supervisión independiente)?
 - b. ¿Fue la construcción de capacidad para grupos locales parte del esquema? ¿Fue efectiva?
3. A la luz de la experiencia actual, ¿cuáles son los riesgos potenciales de corrupción en la REDD+ a nivel local?

Fase II (2 de Febrero al 15 de Febrero) Opciones de Respuesta para Contrarrestar la Corrupción Local en la REDD

1. ¿Cómo reclutamos sistemas de gobernanza local para contrarrestar los riesgos de corrupción de REDD+?
 - a. ¿Cómo creamos la demanda y expectativa de transparencia a nivel local?
 - b. ¿Qué rol positivo pueden desempeñar las instituciones de gobierno local para promover la integridad de los procesos de la REDD+?
 - c. ¿Qué herramientas de diagnóstico se encuentran disponibles para evaluar sistemáticamente los riesgos de corrupción a nivel local y elaborar opciones de respuesta?
 - d. ¿Qué nivel de supervisión externa es apropiado y cómo debería ser configurado?
 - e. ¿Qué cambios de políticas a nivel nacional se necesitan para posibilitar la integridad local de la REDD+?
2. ¿Cuál es el rol apropiado de los grupos de la sociedad civil para impedir la corrupción local de la REDD+?
 - a. ¿Debe su rol limitarse a monitoreo y supervisión, o deberían involucrarse en la implementación del programa?
 - b. ¿Cómo pueden empoderarse los grupos locales para un efectivo monitoreo y supervisión?
 - c. ¿Hasta qué punto son los mismos grupos locales propensos a la corrupción?
3. ¿Cómo sería un modelo exitoso de distribución de beneficios a nivel local?

- a. ¿Qué cambios de políticas son necesarios para generarlo?
 - b. ¿Qué apoyo de capacidad se necesita?
4. ¿Cómo puede el PNUD apoyar estas opciones de respuesta?

Materiales Claves de Lectura

1. Manteniendo el Camino Adecuado – Abordando los Riesgos de Corrupción en el Cambio Climático. PNUD. 2010. <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/staying-on-track--tackling-corruption-risks-in-climate-change.html>
2. Gobernanza Local y Cambio Climático: un Documento de Discusión. Diciembre de 2010. PNUD/FNUDC/PNUMA
<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=359&menu=35>
3. Gobernanza Local, Anti-corrupción y REDD+ en América Latina y el Caribe: Explorando las Sinergias para Fortalecer la Transparencia y Rendición Pública de Cuentas. Centro Regional del PNUD en Panamá. 2011. <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/productos/climate.pdf>
4. Apoyando Sistemas Nacionales de Gobernanza Incluyentes y Efectivos para la REDD+. PNUD, Junio de 2010
http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4364&Itemid=53
5. Desafíos de corrupción a nivel sub-nacional en Indonesia, por Marie Chene (TI); 21 de Julio de 2009
<http://www.u4.no/publications/corruption-challenges-at-sub-national-level-in-indonesia/>
6. Integridad de la REDD: Abordando los desafíos de Gobernanza y Corrupción en Esquemas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y a la Degradación Forestal. Centro de Recursos Anti-Corrupción U4. 2011. <http://www.u4.no/publications/redd-integrity-addressing-governance-and-corruption-challenges-in-schemes-for-reducing-emissions-from-deforestation-and-forest-degradation-redd/>
7. ¿Desprevenido para la REDD+? Lecciones de la Corrupción en las Áreas de Conservación de Uganda. Centro de Recursos Anti-Corrupción U4. 2012.
<http://www.u4.no/publications/unready-for-redd-lessons-from-corruption-in-ugandan-conservation-areas/>