



Evaluaciones de Gobernanza Participativa para REDD+

Documento de Planificación: 2011 - 2015

PROGRAMA ONU-REDD

25 de agosto de 2011

Título del programa:

Programa ONU-REDD - Evaluaciones de gobernanza participativa para REDD+

Planes para el periodo 2011-2015

Propósito del programa

El propósito del programa es proporcionar un marco para un proceso participativo a escala de país, a fin de llevar a cabo evaluaciones de gobernanza que permitan el intercambio de información sobre cómo se promueven, abordan y respetan las salvaguardias de manera sistemática.

1.- La importancia de la gobernanza democrática en REDD+

La correlación entre las actividades del Programa REDD+ y la gobernanza se ha descrito en anteriores notas presentadas a la Junta Normativa de ONU-REDD¹. Las características de una gobernanza débil se ponen de manifiesto en aquellos lugares donde hay pocos mecanismos de rendición de cuentas, bajos niveles de transparencia y procesos de toma de decisiones no participativos. En estas condiciones, hay muchas posibilidades de corrupción, conversión y utilización ilegal y no planificada de los bosques, y conflictos sobre la propiedad de la tierra y los bosques y los derechos de acceso. Este aspecto lo destaca también Angelsen, cuando afirma que las actividades de REDD+ podrían ejercer una influencia positiva sobre los derechos humanos y la gobernanza².

En el ámbito nacional y local, la conversión de los bosques existentes para su uso en la producción de madera, o para plantaciones o usos agrícolas ofrece al sector privado, los gobiernos y las comunidades locales la posibilidad de obtener ingresos a corto plazo. Sin embargo, a nivel agregado y en un plazo más largo, la continua degradación de los bosques y la deforestación causan pérdidas de biodiversidad, servicios del ecosistema y medios de subsistencia. Además, de estas amenazas hay que mencionar a los responsables de la conversión ilegal y no planificada de los bosques.

Una forma de mejorar la gobernanza de un país puede consistir en crear sistemas para compartir la información o mejorar los ya existentes, lo que influye en sentido positivo en el nivel de transparencia y rendición de cuentas, cuando se evidencia que la información es relevante y fidedigna, que hay un desarrollo de la capacidad de solicitar y proporcionar información relevante actualizada, y que el suministro de información se ha normalizado a través de la gestión diaria de las instituciones ya existentes. Los acuerdos alcanzados en la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su 16ª reunión celebrada en la citada Cancún en diciembre de 2010³,

¹ Véase "ONU-REDD Country-led Governance Assessments" 2009, "Participatory Governance Assessments for REDD+ : a Policy Note", ONU-REDD/PNUD 2010 y "Supporting Effective and Inclusive National Systems of Governance for REDD+" ONU-REDD/PNUD 2010

² Andersen et al.: *Moving ahead with REDD*, 2008

³ Punto 71 d) del documento final de la 16ª Conferencia de las Partes, Cancún, diciembre 2010

abordan este aspecto de manera directa al pedir “a las Partes que son países en desarrollo (...) un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardias que se señalan en el apéndice I de la presente decisión” en la fase de implementación de REDD+.

Si bien en la actualidad existe un consenso creciente sobre la importancia de una gobernanza “buena” o “democrática” para el éxito de REDD+, hay en cambio una gran diversidad de enfoques sobre cómo mejorar las estructuras de gobernanza y los sistemas existentes en un país determinado. Los procesos e informes independientes con recomendaciones para mejorar la gobernanza no son propiedad de los agentes nacionales y locales tanto en la aplicación como en el seguimiento de las recomendaciones de los informes. Al mismo tiempo, no abordan el desarrollo de capacidades que permitan alcanzar los conocimientos necesarios para exigir la rendición de cuentas de los organismos gubernamentales responsables. Asimismo, tampoco abordan la cuestión de cómo exigir responsabilidades a los gobiernos mediante el intercambio de información pertinente con carácter regular, ni tampoco la adopción en las políticas de las recomendaciones de reforma de las citadas políticas a partir de iniciativas independientes. Por lo tanto, sin la propiedad nacional o local de la gobernanza y las posteriores recomendaciones de seguimiento, los citados procesos e informes no llegan a ser una medida sostenible de mejora de las estructuras, los sistemas y las prácticas de gobernanza a escala de país.

El Programa ONU-REDD propone realizar pruebas de gobernanza participativa para REDD+, con el fin de hacer frente a algunos de los desafíos ligados a la planificación y ejecución de las estrategias de REDD+, basándose en el enfoque establecido por el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD en materia de evaluaciones de gobernanza, por mediación de su Programa Global de Evaluación de Gobernanza Democrática. Asimismo, el enfoque del PNUD de las evaluaciones de gobernanza se complementará con la amplia experiencia de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) en el acopio de datos y la supervisión del sector forestal a través de su Programa de evaluación de los recursos forestales mundiales. Además, el valor añadido del Programa ONU-REDD en este sentido es la capacidad de convocatoria de las partes interesadas – estatales y no estatales– para crear un espacio de diálogo y colaboración constructiva en el contexto de la gobernanza de REDD+.

2. ¿Por qué un enfoque participativo para la evaluación de la gobernanza?

La participación es uno de los principios clave de la gobernanza democrática que subyacen al enfoque de evaluación de la misma que propone el Programa ONU-REDD, y que hemos denominado “Evaluación de gobernanza participativa (PGA) para REDD+”. En este sentido, son los agentes nacionales quienes deben iniciar, implementar y sostener las PGA⁴. Además, este método implica que el país lleve a cabo una evaluación reflexiva y sistemática de sus propios procesos y prácticas de gobernanza nacionales. Una de las ventajas de un enfoque participativo es su potencial para desarrollar la capacidad local mediante la inversión en unos conocimientos –*know-how*– de origen local y nacional.

⁴ Nota práctica del PNUD en [“Supporting country-led democratic governance assessments”](#)

Evaluar y medir los progresos

Una evaluación de gobernanza es útil para muchos propósitos. Puede potenciar la capacidad de un país para evaluar, medir y supervisar sus propios progresos hacia la gobernanza democrática, en la actualidad y en el futuro. Una evaluación permite entender más fácilmente la calidad de la gobernanza, y con una mejor comprensión, es posible adoptar las medidas más eficaces para mejorar las prácticas de gobernanza democrática.

Los indicadores nacionales desarrollados por el país revelan, a través del análisis estadístico, dónde atacar los problemas. Una evaluación puede, por ejemplo, contribuir a identificar las instituciones y prácticas que perpetúan una prestación de servicios desleal y de baja calidad a los grupos marginados y vulnerables, y puede también ofrecer oportunidades a los pobres para expresar sus preocupaciones. Por último, las evaluaciones de gobernanza son un medio excelente para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Una evaluación realizada con éxito ha de ser impulsada por el propio país y llevada a cabo con la participación activa de los agentes nacionales y locales. El compromiso de un país en el proceso de acopio de datos, análisis de resultados y seguimiento permanente agrega valor a la evaluación, más allá incluso de sus propias conclusiones.

Fuente: Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD, Datos rápidos sobre las evaluaciones de gobernanza

Mejorar la gobernanza tiene que ver tanto con una práctica transparente y responsable de obtención de resultados dentro de REDD+ como con la planificación. Por consiguiente, el objetivo de una PGA es el de desarrollar la capacidad de los funcionarios gubernamentales y no estatales involucrados en los problemas de gobernanza relevantes en un determinado país del Programa, a la vez que la identificación de obstáculos a la gobernanza democrática. El proceso de una evaluación inclusiva y participativa, por lo tanto, crea la propiedad tan necesaria para realizar un esfuerzo sostenido de la demanda y a oferta de la información pertinente.

La Estrategia del Programa ONU-REDD 2010-2015 sostiene que REDD+ tiene que basarse en las experiencias previas obtenidas en los respectivos países. Las evaluaciones de gobernanza participativa para REDD+ (PGA) se fundamentan tanto en los conocimientos del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD como en la experiencia en el terreno a la hora de realizar evaluaciones de gobernanza destinadas a mejorar ésta, y en la experiencia de la FAO en el acopio de datos y el monitoreo del sector forestal, poniendo en relación esta experiencia conjunta con los correspondientes temas de REDD+⁵.

El Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD ha llegado a la conclusión, a través de sus evaluaciones de gobernanza de la última década, de que al involucrar a los agentes de la gobernanza, la sociedad civil, las comunidades locales, las instituciones académicas, los medios de comunicación e incluso el sector privado, la propiedad tanto del proceso como del seguimiento posterior es mucho mayor que en un enfoque más externo o independiente.

⁵ Véase en el sitio Internet del Centro de Gobernabilidad de Oslo (CGO/PNUD) [“Global Programme on Democratic Governance Assessments”](#), en el que se indica que, hasta hoy, alrededor de 20 países han recibido asistencia técnica y financiera. Véase también en el sitio FAO [“Global Forest Resources Assessment Programme”](#), que proporciona asistencia en las evaluaciones forestales nacionales de más de 50 países.

3.- ¿Qué son las Evaluaciones de Gobernanza Participativa (PGA) para REDD+?

El Programa ONU-REDD puede ofrecer PGA para REDD+ como herramientas de las políticas para los países que están preparándose para el Programa REDD+, con objeto tanto de determinar los desafíos de gobernanza como de proporcionar respuestas para superarlos.

A fin de que los gobiernos estén en situación de proporcionar información fidedigna sobre el proceso REDD+ en el país, y más concretamente sobre la promoción, dirección y respeto de las salvaguardias, es fundamental establecer relaciones de confianza mutua tanto en lo que respecta a la preparación de la información, como en la relevancia de ésta y la capacidad de exigir y proporcionar dicha información. Por lo tanto, las PGA para REDD+ hacen hincapié en la inclusión de las diversas partes interesadas desde el principio mismo para asegurar que exista un acuerdo de base amplia respecto al marco de indicadores de gobernanza, elaborado para supervisar cómo se tratan los asuntos de gobernanza y cómo se respetan las salvaguardias de REDD+. Se espera que una evaluación participativa de este tipo incremente la legitimidad del proceso y de la información generada.

Las partes interesadas son los funcionarios del gobierno, los agentes de la sociedad civil, los representantes de los pueblos indígenas y/o las comunidades forestales locales, los periodistas y los miembros de la academia, y todos ellos participan con el fin de hacer aportaciones a la reforma de las políticas. El resultado de las PGA de REDD+ consiste en el establecimiento de un sistema nacional de intercambio de información sobre los avances de REDD+ (basado en los indicadores establecidos) de fácil acceso, que incluya datos como la tasa actual de deforestación, la financiación de REDD+ recibida y la distribución de fondos REDD+, los procesos entablados en los tribunales, el nivel de corrupción percibida, etc. Estos indicadores variarán de país a país y serán elegidos por los propios participantes como indicadores más críticos de la situación de la gobernanza para REDD+.

El Programa ONU-REDD entiende que en la mayoría de los casos es necesario el desarrollo de capacidades para definir e identificar los indicadores pertinentes, así como también la forma de abordar los asuntos que no funcionan como se pretendía. De ahí que el desarrollo de capacidades sea tan fundamental desde el inicio de una PGA de REDD+, tanto en lo que se refiere a los agentes no estatales como a los estatales participantes, mientras que el proceso inclusivo de identificación de un marco de indicadores y la constitución de la reforma de las políticas se considera que mejora el acceso a la información pertinente.

El Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD ha experimentado, a través de su Programa Global de Evaluación de Gobernanza Democrática, que cuando las diferentes partes interesadas se reúnen y se sientan en una misma mesa durante una evaluación de la gobernanza se establece una voluntad de colaboración para alcanzar un marco común de indicadores. Los ciudadanos y los agentes de la sociedad civil han manifestado también que este proceso proporciona una plataforma de diálogo con el gobierno que probablemente no existía anteriormente. Además, el hecho de haber participado en un proceso de evaluación de la gobernanza y haber identificado en común los indicadores pertinentes facilita después tanto el seguimiento como la demanda de información (que será considerada creíble desde el punto de vista no estatal), y también compartir esta información de forma regular.

La inclusión de instituciones de vigilancia (por ejemplo, la oficina del auditor general, las oficinas nacionales de

estadística y los tribunales de cuentas) e instituciones interdependientes en el proceso de evaluación permite la inserción de la preparación y el intercambio de información relevante en posiciones ya existentes.

Las partes interesadas locales y los agentes no estatales tendrán en las PGA de REDD+ un mecanismo de rendición de cuentas fundamental obtenido mediante un análisis de gobernanza inclusivo y participativo, recomendaciones para la reforma de las políticas, provisión de información pertinente que permita el seguimiento de los indicadores acordados, además de facilitar una mayor probabilidad de lograr resultados cuando se alcance a entender lo que no funciona según lo previsto o según los marcos reglamentarios marcos. En otra palabras, conceptos como responsabilidad y aplicabilidad serán operativos.

Por otra parte, las evaluaciones de gobernanza REDD de propiedad nacional proporcionan una presión interna, en lugar de externa, para la reforma. La transparencia de la información derivada de estas evaluaciones podría ser un catalizador para conseguir una mayor participación ciudadana en los procesos democráticos y para demandar una mayor eficacia de los agentes de gobierno.

3.1 Principios clave de la evaluación de gobernanza participativa para REDD+

Los mismos cuatro principios clave de la gobernanza democrática en que se basan las evaluaciones de gobernanza del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD son también válidos para las PGA⁶, a saber:

Rendición de cuentas.- El proceso de evaluación puede servir como fundamental mecanismo de rendición de cuentas para los agentes locales en lo que se refiere a la efectividad de la gobernanza.

Participación.- Una gama amplia y representativa de agentes nacionales –y en su caso también locales– tiene la oportunidad de hacer su contribución en las etapas clave del proceso de evaluación.

Transparencia.- Los agentes nacionales –y en su caso también locales– tienen un acceso imparcial a la información relativa al proceso de evaluación, y los resultados de la evaluación se ponen a disposición del público como un bien público.

Legitimidad.- Los agentes nacionales –y en su caso también locales– dan fe de que el proceso de evaluación y sus resultados son legítimos en todas sus partes.

3.2 Principales componentes de una evaluación de gobernanza participativa para REDD+

El programa ONU-REDD hace hincapié en el desarrollo de la capacidad de los participantes nacionales y locales, a lo largo de todo el proceso de evaluación, para garantizar que la sostenibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas se mantienen después de la PGA inicial.

El programa ONU-REDD es consciente de que los países con espacios forestales se encuentran en diferentes niveles de preparación para REDD. Por lo tanto, todos los pasos o componentes que se indican a continuación no

⁶ PNUD sobre "Country-led Governance Assessments", 2009, pp. 10-11

son necesariamente aplicables a todos. No obstante, los pasos o componentes principales de la PGA para REDD+ lo serán⁷:

3.2.1: Identificar y convocar a las partes y los participantes interesados

Aquí se trata de identificar y convocar a participantes que representen a los funcionarios del gobierno, los agentes de la sociedad civil, los representantes de los pueblos indígenas y/o las comunidades forestales locales, y en ocasiones los periodistas y los miembros de la academia, con el fin de explorar las posibilidades de una estructura de gestión para la PGA que sea relevante en el contexto nacional.

Basándose en las estructuras de gestión utilizadas en el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD, por lo general hay un **comité directivo** que debate e identifica los ámbitos de gobernanza que habrán de abordarse, y da una orientación general al proceso de evaluación. A veces también hay un **comité consultivo** que proporciona información al comité directivo, y también puede haber un **grupo técnico de trabajo** que orienta tanto al comité consultivo como al comité directivo, y lleva a cabo buena parte del trabajo sugerido por ambos comités, suministrando información de referencia para las diferentes reuniones de los comités y proporcionando su garantía cualitativa en cuestiones técnicas.

3.2.2: Definición de objetivos e indicadores para las áreas prioritarias de concentración

Una vez que los participantes han sido identificados y la estructura de gestión está dispuesta, se debatirá la priorización de temas de interés (como los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la coordinación e implementación de la legislación forestal, la gestión forestal sostenible, la transparencia en materia de financiación y gastos de REDD+ o las cuestiones de tenencia de la tierra). Basándose en este debate, los participantes establecerán de mutuo acuerdo los objetivos y un marco de indicadores. Paralelamente al desarrollo de los indicadores, será preciso entablar también un debate informado acerca de cómo recoger los datos necesarios y quién estará encargado de hacerlo, incluida una evaluación de las fuentes de datos existentes y la identificación de posibles lagunas en los mismos. Un intercambio regular de información y comunicación de estos objetivos, junto a unos indicadores y los métodos de acopio de datos pertinentes, puede facilitar un mayor nivel de transparencia en las áreas priorizadas.

La experiencia del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD indica que la incorporación de la entrega y el reparto de información, según los indicadores establecidos, y los objetivos y los métodos de acopio de datos en las instituciones ya existentes favorecen los resultados obtenidos. Un ejemplo sería la adición de preguntas pertinentes a las encuestas que las oficinas nacionales de estadística realizan en los hogares.

3.2.3. Análisis de las estructuras y sistemas de gobernanza para fundamentar las recomendaciones de reforma de las políticas

Los participantes analizarán las actuales estructuras y sistemas de gobernanza con objeto de identificar las deficiencias y los obstáculos a la gobernanza democrática e identificar las posibilidades de mejora. Este análisis, junto con el que se indica a continuación, constituye la base de las recomendaciones para las reformas y los cambios en las políticas con objeto de facilitar mejoras en las estructuras y sistemas de gobernanza pertinentes.

⁷ Estos pasos se basan en el modelo de trabajo del CGO/PNUD en sus evaluaciones dirigidas por los gobiernos, tal como se indica en el [GAPortal](#)

3.2.4. Capacitación y desarrollo de capacidades dirigidos tanto a la oferta como a la demanda de rendición de cuentas

Este aspecto implica el fortalecimiento de la capacidad de los agentes no estatales y los funcionarios gubernamentales para proporcionar y exigir información relevante sobre el estado de los indicadores acordados para el proceso de evaluación de la gobernanza participativa, entre otros los relativos a los canales de acopio de datos y los métodos utilizados. Centrarse tanto en la oferta como en la demanda de rendición de cuentas puede facilitar que la información sobre los avances de REDD+, en base a los indicadores acordados, sea de fácil acceso eventual y sea considerada creíble y relevante. La capacitación de los agentes no estatales se centrará en cómo y dónde solicitar la información pertinente, y también en la manera de exigir a las autoridades la rendición de cuentas en los casos en que la información indique impedimentos para alcanzar las metas acordadas. El desarrollo de capacidades de los agentes estatales incluirá los métodos más adecuados para compartir y transmitir una información pertinente y actualizada.

4. Plan de trabajo

4.1. Realización de pruebas de PGA

Desde la sexta reunión de la Junta Normativa celebrada en Dalat (Vietnam) en marzo, Nigeria, Indonesia, Ecuador y Vietnam han manifestado su interés en la realización de pruebas de PGA. Si los recursos financieros lo permiten, estas pruebas se llevarán a cabo con arreglo a los principios y componentes que se presentan en el presente documento.

4.2. Conocimientos

Las enseñanzas recogidas en las pruebas pasarán a integrar un manual de PGA para REDD+, una o varias notas de orientación del enfoque y un manual de acopio de datos.

4.3. Facilitar el intercambio Sur-Sur

Asimismo, las enseñanzas de las pruebas informarán nuestro trabajo mediante:

- los intercambios entre los agentes gubernamentales de los países socios de ONU-REDD y el desarrollo de las capacidades de los mismos, así como los realizados con otros agentes que hayan participado en el proceso, incluyendo la facilitación de los viajes de estudio, talleres y redes de colaboración, también a largo plazo,
- la elaboración de un manual de lecciones aprendidas para su distribución entre los países socios de ONU-REDD que aún no lo hayan llevado a cabo.

4.4. Monitoreo / evaluación

Este aspecto implica lo siguiente:

- la revisión a medio plazo, con la posibilidad de revisar el plan de trabajo de nuevo después de recibir las

lecciones aprendidas,

- la revisión final, que se realizará a finales de este período de programa.

5. Análisis y mitigación de riesgos

Hay una serie de desafíos y riesgos asociados al enfoque participativo de las evaluaciones de gobernanza que el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD ha utilizado a lo largo de la última década. Se estima que el número de dichos desafíos y riesgos no va a reducirse cuando se adapte este enfoque de gobernanza en el contexto de REDD en los países pertinentes.

En primer lugar, cada participante tiene un papel importante para conseguir una amplia gama de agentes, intereses y experiencias, y también para mantener la confianza en todo el proceso de modo que se garantice que la transición sigue las recomendaciones de reforma de las políticas, así como para asegurarse la propiedad de la respuesta –pedir y proporcionar información relevante sobre los indicadores acordados– y el cumplimiento que garantice que los ciudadanos obtengan resultados cuando traten de pedir cuentas a las instancias gubernamentales por no cumplir con su parte del trato; por ejemplo, cuando una comunidad local no reciba los fondos de REDD que se le hayan prometido.

Seleccionar a los participantes “adecuados” es también importante para evitar las duplicaciones o el fortalecimiento de las estructuras y relaciones de poder existentes. En este sentido, llevar a cabo oportunamente un análisis político-económico podría atenuar estos riesgos. “Dado que el cambio es un factor clave para el desarrollo, es preciso comprender los factores que pueden fomentarlo o bloquearlo. Al revelar los intereses e incentivos políticos, económicos y sociales que fomentan o bloquean el cambio en favor de los pobres el cambio, el análisis político-económico contribuye a que los profesionales del desarrollo comprendan cómo puede acaecer el cambio positivo, dónde se hallan los obstáculos y cómo hacerles frente. En contextos de crisis, en los que la construcción del Estado es prioritaria, esta comprensión es crucial.”⁸ Por consiguiente, abordar cuestiones como las que se indican a continuación será útil para garantizar no sólo la participación de una amplia gama de interesados, sino también su influencia real sin reproducir o fortalecer las estructuras y relaciones de poder existentes.

- ¿Cuál es el marco jurídico existente sobre el tema en cuestión?
- ¿Cuáles son las normas informales, los mecanismos y los factores culturales que impiden la aplicación de la legislación y los marcos regulatorios pertinentes?
- ¿Cuáles son las partes interesadas relevantes que tienen relación con el tema en cuestión?
- ¿Cuáles son sus intereses?⁹

El desarrollo de capacidades es un factor clave de sostenibilidad en este tipo de evaluaciones de gobernanza, y debe estar presente tanto en la puesta en marcha de la evaluación, mediante talleres que permitan verificar que los participantes están al corriente de lo relativo a REDD y del funcionamiento del sistema de gobernanza actual, como en talleres posteriores durante todo el proceso de evaluación, que permitan verificar que existe capacidad para la demanda y la entrega de información pertinente, así como para responsabilizar a las autoridades

⁸ De la publicación del PNUD sobre análisis político-económico actualmente en curso.

⁹ *Ibidem*.

gubernamentales. Por esta razón, el Programa ONU-REDD se centrará en la formación de instructores junto con nuestros propios facilitadores de estas evaluaciones con base en la región. El Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD ha facilitado también el intercambio de personal gubernamental con las instituciones pertinentes en el país donde la evaluación se ha llevado a cabo para garantizar un intercambio más profundo de conocimientos en el tiempo. Este aspecto podría ser digno de consideración, aunque siempre existe el riesgo de rotación del personal una vez creada la capacidad, ante lo cual no hay ninguna garantía.

A través de sus numerosas evaluaciones de gobernanza, el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD ha podido experimentar la importancia de contar con la plena colaboración de los gobiernos en el proceso de evaluación. Es preciso que estos procesos tengan un sentido de propiedad nacional con el fin de propiciar mejoras en las estructuras y sistemas de gobernanza. Por consiguiente, el Programa ONU-REDD tratará de garantizar, mediante la asignación de recursos humanos adecuados y suficientes, la participación gubernamental desde las etapas preparatorias hasta, más adelante, las etapas de seguimiento y supervisión.