



Respuesta del Programa ONU- REDD a la Evaluación de las necesidades de los países

NOVENA REUNIÓN DE LA JUNTA
NORMATIVA DEL PROGRAMA
ONU-REDD

26 al 27 de octubre de 2012
Brazzaville, República del Congo

De conformidad con la decisión de la Junta Normativa, el presente documento no se entregará en versión impresa, con el fin de minimizar el impacto ambiental de los procesos del Programa ONU-REDD y contribuir a la neutralidad climática. Se pide a los participantes que tengan la amabilidad de llevar consigo sus ejemplares a las sesiones. La mayoría de los documentos de las reuniones del Programa ONU-REDD figuran en la Internet en la dirección: www.unredd.net y www.un-redd.org.

Introducción

El desarrollo acelerado del Programa ONU-REDD y el progreso logrado por los países en lo relativo a sus esfuerzos de REDD+ desde los Acuerdos de Cancún ha propiciado que la Junta Normativa de ONU-REDD solicite una evaluación de las necesidades de los países. El Comité de Participantes del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) también ha solicitado que se evalúen las necesidades de preparación en los países de REDD+ con el fin de proveer los elementos que impulsen los esfuerzos de los participantes de REDD+ en cada país y, de esta manera, favorecer la implementación de los procesos vinculados a dicha preparación. El Comité de Participantes también instruyó al Equipo de Gerencia del Mecanismo (EGM) para tomar en cuenta actividades similares ya existentes o proyectadas dentro de otras iniciativas, incluyendo el Programa de Inversión Forestal (FIP) y el Programa ONU-REDD.

La Evaluación de las necesidades de los países (CNA, por sus siglas en inglés) fue una encomienda del Programa ONU-REDD hecha pública en enero de 2012. Se contrató a un equipo inicial conformado por tres consultores independientes para comenzar el ejercicio. La recolección de datos e información abarcó a las regiones de África, Asia-Pacífico y América Latina y el Caribe y constó de tres ejercicios clave que se enfocaron en la evaluación de las necesidades técnicas, institucionales y financieras de los países para completar las fases I y II de REDD+, tal y como se especifica en los Acuerdos de Cancún y como se define en las decisiones de la COP de la CMNUCC. Los productos de este ejercicio fueron una evaluación caso por caso de las necesidades de apoyo de los países basándose en una encuesta realizada a los 52 países miembro de ONU-REDD y el FCPF¹, complementada por una revisión de la literatura disponible. El segundo producto fue una evaluación en seis países miembro de ONU-REDD seleccionados.

Los hallazgos preliminares de la Evaluación se publicaron durante un taller organizado en paralelo con la undécima reunión del Comité de Participantes del FCPF en Santa Marta, Colombia, el 26 de junio, en donde se reunió dicho órgano con la Junta Normativa del Programa ONU-REDD para sostener un diálogo sobre el informe preliminar. En el evento, los participantes solicitaron que las iniciativas multilaterales desarrollaran una respuesta conjunta a los hallazgos de la Evaluación.

El Programa ONU-REDD también comisionó a su Junta Normativa para que revisara el presupuesto del Programa Global tomando en consideración los hallazgos de la Evaluación. En respuesta a dicha solicitud, ONU-REDD llevó a cabo una revisión exhaustiva de su presupuesto no solo con referencia a la CNA sino también tomando en cuenta las lecciones aprendidas, la evolución de la implementación de REDD+ y el progreso de las negociaciones de la CMNUCC.

En septiembre de 2012, se generó un nuevo borrador de la Evaluación para el grupo de trabajo responsable de ello y éste lo aprobó con comentarios menores. ONU-REDD y FCPF utilizaron este documento como base para su ejercicio de planificación y la formulación de la respuesta a los hallazgos de la CNA.

En el resumen ejecutivo del borrador de la Evaluación se destacaron las siguientes prioridades:

1. *Gobernanza* (refuerzo institucional, marcos jurídicos y distribución de beneficios)

¹ **América Latina y el Caribe:** Argentina, **Colombia**, Costa Rica, **Ecuador**, Honduras, México y Paraguay

África: República Centrafricana, República del Congo, **República Democrática del Congo** (RDC), Ghana, Kenia, Liberia, Nigeria, **Tanzania** y Zambia

Asia: Bangladesh, **Camboya**, RDP Lao, Myanmar, **Papua Nueva Guinea**, Filipinas y Vietnam.

2. *Marcos jurídicos de apoyo a la implementación de REDD+* y para resolver los problemas de tenencia de la tierra y derechos de carbono en el contexto de REDD+
3. *Distribución de beneficios y proceso de consulta y participación*
4. *Desarrollo de la Estrategia de REDD+*: trabajo sobre las causas de la deforestación, el desarrollo y puesta a prueba de salvaguardas y el establecimiento de proyectos piloto y otros
5. *Trabajo sobre salvaguardas*: capacidad para desarrollar e incorporar salvaguardas en los programas de REDD+
6. *MRV y niveles de referencia*: en las tres regiones, se expresó la necesidad de generar un mayor apoyo para los *aspectos técnicos cruciales con el fin de establecer de niveles de referencia y sistemas de MRV*.
7. Superar lo que parecería ser una disminución del “interés político” en REDD+ dentro de los países
8. Brindar apoyo para sustentar REDD+ con argumentos sólidos frente a otras políticas territoriales concurrentes
9. La necesidad de *reforzar a las ONG y los grupos comunitarios* y mejorar sus capacidades para participar en REDD+ junto con alguna institución gubernamental descentralizada.
10. Algunos países expresaron su interés en *vincular proyectos piloto a mercados de carbono* y en desarrollar capacidades y adquirir experiencia relativa a los pagos por desempeño y basados en resultados. Asimismo, se percibe un interés en *establecer umbrales mínimos de inversión* necesarios para tener el impacto deseado para REDD+ en el plano nacional y, por consiguiente, generar una transformación sobre cómo se percibe REDD+.

La respuesta del Programa ONU-REDD a los hallazgos de la CNA se propuso en el marco de los ocho resultados del *Apoyo a la acción de REDD+ nacional – Documento del Marco del Programa Global 2011-2015*. El SNA (iniciales dicho documento en inglés) es un marco integral que propone actividades a realizarse en las seis áreas de trabajo definidas por la Estrategia de ONU-REDD, con vistas a apoyar a los países en lo relativo a sus necesidades de preparación. La CNA sirvió como base para la revisión de los productos y actividades existentes, algunos de los cuales se rediseñaron, de manera que existen actividades adicionales que se espera que aborden las necesidades de cada país y reflejen las prioridades nacionales.

A continuación, se presenta una síntesis de la revisión del presupuesto y plan de trabajo del Programa Global en respuesta a la Evaluación de las necesidades de los países. Todas las actividades que se proponen aquí se formularon en colaboración con las organizaciones de la ONU, con base en sus conocimientos, que son diferentes y, a su vez, complementarios. Los resultados se entregarán, pues, de manera colaborativa, a menos que se especifique algo distinto.

Resultado 1: Los países REDD+ tienen sistemas y capacidades para desarrollar e implementar MRV y monitoreo

La CNA identifica a MRV y los niveles de referencia como una prioridad urgente y el apoyo técnico como un tema crucial en las tres regiones y prácticamente en todos los países. En particular, la capacidad para cumplir con los requisitos nacionales e internacionales de reporte y la capacidad para estimar el carbono terrestre se calificaron como muy urgentes a moderadamente urgentes en todos los países participantes en la Evaluación.

La labor pasada de la FAO, ONU-REDD y otras agencias de ayuda ha reconocido la necesidad del apoyo al monitoreo forestal; no obstante, a pesar de los esfuerzos significativos, los logros no han sido suficientes para responder a la demanda mundial. El campo de acción amplio de REDD presenta nuevos desafíos y una

complejidad multidisciplinar más allá de los inventarios forestales tradicionales, que se enfocan principalmente en la madera, para incluir el carbono, la biodiversidad e, incluso, valores culturales. Será necesario poner especial atención a las sinergias y vínculos entre diversos productos (ej. cómo desarrollar sistemas de MRV con el fin de generar parte de la información necesaria para el análisis financiero y la distribución de beneficios, entre otros).

A través de una colaboración interinstitucional entre la FAO y el PNUD, el Programa ONU-REDD avanzará en el desarrollo de capacidad para MRV y monitoreo, incluyendo los Sistemas de Monitoreo Forestal Nacionales (SMFN), inventarios forestales nacionales, el inventario LULUCF-GEI relativo a bosques y otras herramientas, así como la preparación de comunicados e inventarios de GEI nacionales. Esto se logrará a través del desarrollo y pilotaje de capacitación y herramientas ofrecidas en un contexto de talleres de MRV más amplio. Se suministrará apoyo a los programas nacionales y al apoyo específico y se facilitará el intercambio de conocimientos sobre cooperación sur-sur, así como apoyo al diálogo regional entre los países de ONU-REDD.

El presupuesto propuesto para este resultado es de US\$ 5.3 millones para el primer año y US\$ 5 millones para el segundo, lo que corresponde al 23 % del presupuesto anual del Apoyo a la acción de REDD+ Nacional (SNA).

Resultado 2: Se crean sistemas de gobernanza creíbles e incluyentes para la implementación de REDD+

Las conclusiones de la Evaluación señalan que el refuerzo de la gobernanza es una de las prioridades principales de los países. La necesidad de fortalecimiento institucional, marcos jurídicos y distribución de beneficios fueron considerados prioritarios por el 80 % de los países participantes. A pesar de no aparecer de manera expresa en la CNA, las evaluaciones concienzudas que catalizan el compromiso de los involucrados, así como las evaluaciones participativas de la gobernanza para REDD+, impulsan el desarrollo de estos tres elementos. En respuesta a la prioridad alta atribuida a los temas de gobernanza, el presupuesto anual general propuesto para el resultado 2 es de US\$ 6.1 millones tanto para el segundo como el tercer año, lo que representa un incremento anual de más de 50 %. El resultado 2 representa 26 % del presupuesto total del Programa Global.

Entre los productos propuestos dentro del resultado 2, algunos abordan de forma directa las necesidades consideradas prioritarias por la Evaluación:

Marcos jurídicos para REDD+: el Programa ONU-REDD ha reforzado su apoyo a la preparación para REDD+ en el ámbito jurídico. En respuesta a la solicitud de los países, se llevarán a cabo las siguientes actividades:

- Analizar y ayudar a identificar brechas e inconsistencias que impidan la implementación de REDD+
- Proponer maneras de integrar los derechos de carbono en la legislación nacional (incluyendo el apoyo a la consulta y la coordinación sobre esos temas)
- Identificar las reformas legislativas específicas que podrían realizarse a corto plazo

El trabajo relativo a la preparación jurídica está consolidado en un solo producto, cuyo presupuesto asciende a US\$ 354,877 para el primer año y US\$ 332,079 para el segundo, es decir, con un incremento de 16 % y 9 %, respectivamente, en los recursos asignados inicialmente a este tema. Más de la mitad de los fondos deberá ser asignada al apoyo específico, incluido el apoyo a los programas nacionales.

El apoyo para resolver la tenencia de la tierra y los derechos de carbono: el Programa ONU-REDD suministrará apoyo técnico para fortalecer los aspectos políticos, jurídicos, administrativos y operacionales de la tenencia de la tierra (ej. al asesorar durante el desarrollo de políticas y legislación relativa a la tenencia/REDD+, reforzar las capacidades de la administración de la tenencia de tierras en todos los niveles, la aclaración y aseguración de los derechos de tenencia, generar respuestas relativas a la gestión de conflictos, monitorear cambios en los sistemas de tenencia), de conformidad con las Directrices Voluntarias para la Gobernanza de la Tenencia.

Además, los representantes nacionales de ONU-REDD recibirán apoyo para participar en reuniones regionales de concientización sobre dichas directrices y en otros eventos relativos a la tenencia. El presupuesto asignado a este producto asciende a US\$ 398,774 para el segundo año y US\$ 401,342 para el tercero, lo que representa un incremento anual de más de 80% en comparación con la asignación de presupuesto inicial. El apoyo técnico será proporcionado conforme lo soliciten los países y en respuesta a la necesidad de apoyo para resolver temas sobre la tenencia de tierras y los derechos de carbono en el contexto de REDD+, en especial, para ayudar a que los países desarrollen modelos basados en incentivos que faciliten la vigilancia de los bosques y de los paisajes forestales, tal y como se especifica en la Evaluación de las necesidades de los países.

“Evaluación de riesgos y beneficios clave relativos al género”: entre 57 % (ALC) y 83 % (Asia-Pacífico) de los países señalaron que una evaluación de los riesgos y beneficios relativos al género era urgente. El Producto 2.9 sobre “la participación de las mujeres en los sistemas de REDD+ nacionales” cuenta con un presupuesto de US\$ 212,930 para el segundo año y US\$ 128,400 para el tercero.

Riesgos de corrupción en REDD+: a pesar de que la metodología de la Evaluación no indaga directamente en la transparencia y rendición de cuentas, el informe establece que “invariablemente, durante las consultas, la corrupción y la falta de rendición de cuentas surgieron frecuentemente como impedimentos para crear un sistema creíble de REDD+”, un apoyo que se brinda a través del **producto 2.7**. Esto es consistente con las solicitudes aptas para recibir apoyo específico (cuatro en Asia-Pacífico, dos en África y una en América Latina, hasta la fecha) para identificar los riesgos de corrupción específicos y formular e implementar los planes de desarrollo de capacidades. El presupuesto del Apoyo a la acción de REDD+ Nacional – Programa Global para el producto 2.7 asciende a US\$ 600,752 para el segundo año y US\$ 484,122 para el tercero.

Resultado 4: Involucramiento de actores relevantes

Directrices claras para facilitar la participación de los Pueblos Indígenas y las comunidades dependientes de los bosques y garantizar que éstos reciban la parte correspondiente de los beneficios devengados o esperados: el Programa ONU-REDD está incrementando el presupuesto para desarrollar directrices y procedimientos para el involucramiento de actores en los procesos nacionales e internacionales de REDD+ y para el apoyo de la implementación de prácticas y directrices para el involucramiento efectivo de participantes en los países REDD+, a través de principios de consulta incluyentes. Estos productos cuentan con un presupuesto general de US\$ 939,049 para el segundo año y US\$ 991,479 para el tercero y reflejan la transición gradual hacia un enfoque de implementación de los principios y directrices.

Resultado 5: Las salvaguardas se abordan y respetan y los beneficios múltiples de REDD+ se realizan

Capacidad para desarrollar e incluir las salvaguardas en los programas REDD+: la CNA resalta que “hubo indicios en las respuestas de los países sobre el hecho de que la capacidad para desarrollar e incorporar

salvaguardas en programas de REDD+ es inadecuada y se requiere apoyo para que suceda” y que “el desarrollo y la puesta a prueba de salvaguardas” son necesarios.

El desarrollo y la puesta a prueba de salvaguardas, un tema transversal en los resultados 2, 3, 4 y 5 del Apoyo a la acción de REDD+ nacional, de conformidad con la presentación de 2011, así como los sistemas de monitoreo de salvaguardas, están catalogados como muy urgentes en la mayor parte de los países excepto en ALC, donde la mayoría consideró el tema como moderadamente urgente.

Reconociendo la importancia y la urgencia del apoyo a los países en lo relativo a las salvaguardas, el Programa ONU-REDD se ha dado a la tarea de revisar exhaustivamente el resultado 5 con el propósito de reflejar mejor el trabajo del Programa sobre salvaguardas y beneficios múltiples y abordar la Evaluación de las necesidades de los países. Comenzando por el nombre del resultado y discutiendo integralmente las actividades manteniendo un enfoque en el papel que desempeña ONU-REDD como apoyo a los países para que aborden y respeten las salvaguardas sociales y ambientales, este resultado refleja un enfoque interinstitucional de salvaguardas completo. El trabajo sobre salvaguardas, el cual reúne diversas ramas (MRV, SIS, PCSA y gobernanza) se basará en las ventajas comparativas de las agencias y suministrará un enfoque claro y coherente para que ONU-REDD apoye a los países a desarrollar sistemas nacionales de salvaguardas.

Las salvaguardas son un requisito importante para el logro de beneficios múltiples y su aplicación efectiva a todas las actividades relativas a REDD+ está vinculada al desarrollo de sistemas de información sobre salvaguardas (SIS) nacionales prácticos y sólidos. Al mismo tiempo, los SIS deberán brindar un panorama integral de las mejoras a la manera de conservar y gestionar los bosques y cómo esto beneficia a la biodiversidad y a las poblaciones. En 2013, uno de los principales enfoques fue el de apoyar a los países para desarrollar marcos de SIS/salvaguardas. Esto se realizó en concordancia con el enfoque de ONU-REDD que fomenta el apoyo a los países para que desarrollen salvaguardas y SIS a través de la producción de un marco integral y productos de conocimiento para los países y los consultores técnicos. Estos enfoques serán aplicados y mejorados paulatinamente por medio del apoyo suministrado a al menos ocho países en el periodo de 2013 a 2014. El propósito es que estos países tengan al menos un marco definido de políticas sobre salvaguardas listo. El trabajo también se combinará con actividades que se enfocan más específicamente en la evaluación del impacto social y en las metodologías de recolección de datos.

El presupuesto anual para el resultado 5 asciende a US\$ 4 millones por año entre 2012 y 2014, lo que representa el 17 % del presupuesto del Programa Global.

Resultado 6: se catalizan los procesos de transformación hacia una economía verde como resultado de las estrategias e inversiones de REDD+

El resultado 6 ha sido revisado considerablemente para que refleje los resultados de la evaluación de las necesidades de los países, así como las solicitudes de apoyo recibidas. El resultado 6 tiene como fin garantizar que *“la transformación hacia una economía verde y las estrategia e inversiones de REDD+ se refuercen de manera mutua”*. Los productos se han reestructurado alrededor de las prioridades siguientes:

“[...] superando lo que parece ser una disminución del interés político en REDD+ dentro de los países [...]”
lo que generó la sugerencia de “que los países necesitan apoyo para sustentar REDD+ con argumentos sólidos frente a otras políticas territoriales concurrentes”: De conformidad con esta recomendación, el resultado 6 propone un producto 6.1 revisado, el cual se enfoca en el desarrollo de un argumento sólido para que REDD+ se logre a través del apoyo específico nacional, es decir, el apoyo específico junto el apoyo

a los Programas Nacionales. Este producto asciende a US\$ 860,417 para el segundo año y US\$ 1 millón para el tercero.

Conclusión:

La respuesta del Programa ONU-REDD a la Evaluación de las necesidades de los países contempla también la función normativa de las organizaciones de la ONU participantes, los objetivos globales del programa y las lecciones aprendidas de la implementación tanto del Programa Global como de los programas nacionales desde 2009. El Programa ONU-REDD también consideró las oportunidades de trabajar en colaboración con el FCPF. En caso de que ambas instituciones planifiquen actividades sobre el mismo tema, se garantizará una colaboración y la armonización de enfoques. Para las áreas específicas en las que una iniciativa tenga una ventaja comparativa clara, la otra no propondrá actividades. Un ejemplo claro de complementariedades es el trabajo sobre gobernanza y preparación jurídica, para lo cual ambas iniciativas multilaterales se encuentran trabajando en países diferentes y explorando aspectos distintos pero asegurándose de mantener el diálogo. Ejemplos de ventajas comparativas son el apoyo al desarrollo de registros para REDD+, llevados a cabo solo por el FCPF, mientras que el apoyo a la preparación jurídica para REDD+ y el desarrollo de capacidad institucional para la tenencia atañen exclusivamente a ONU-REDD. El FCPF y ONU-REDD continuarán trabajando juntos para planificar sus actividades a nivel nacional, con vistas a responder de manera oportuna a las necesidades de los países, al mismo tiempo de que se garantiza la sinergia entre sus conocimientos.