

P R O G R A M A
ONU-REDD



Resumen ejecutivo de la evaluación de las necesidades de los países conjunta FCPF-Programa ONU-REDD

NOVENA REUNIÓN DE LA JUNTA
NORMATIVA DEL PROGRAMA
ONU-REDD

26 y 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.

Resumen ejecutivo de la evaluación de las necesidades de los países conjunta FCPF-Programa ONU-REDD

Descargar el informe completo en inglés

Antecedentes del estudio

El Programa de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (Programa ONU-REDD) encargó la evaluación de las necesidades de los países sobre REDD+ tras la decisión adoptada por su Junta Normativa en el sentido de que era necesario realizar la evaluación para que la Junta pudiera revisar sus políticas y armonizar el apoyo que presta el Programa con las necesidades prioritarias de los países. En el proceso, el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF) del Banco Mundial se unió al Programa ONU-REDD para copatrocinar el ejercicio de evaluación. En conformidad con esa decisión, se contrató a un equipo inicial de tres consultores independientes cuya tarea consistió en comenzar el ejercicio. La primera parte de este se centró en el desarrollo de la metodología, que se aprobó en marzo de 2012 en una reunión conjunta de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD y el Comité de Participantes del FCPF. La metodología se basó en gran medida en una matriz de los principales componentes de REDD+ definidos en el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) celebrado en Cancún. Todos los componentes excepto el relativo al escenario de referencia constan de subcomponentes que se muestran en la sección de resultados. La metodología se desarrolló en estrecha cooperación con las Secretarías del FCPF y del Programa ONU-REDD, así como con un Grupo de Trabajo, integrado por miembros de la Junta Normativa de ONU-REDD, que se encargó de brindar asesoramiento y supervisar el proceso. La recopilación de los datos y la información abarcó África, Asia y América Latina y el Caribe y constó de tres ejercicios fundamentales que se centraron en la evaluación de las necesidades técnicas, institucionales y financieras de los países para completar las fases I y II de REDD+, como se estipula en los Acuerdos de Cancún, y como se define en las decisiones de la COP de la CMNUCC.

Concretamente, para el proceso de evaluación de las necesidades de los países fue necesario desarrollar una metodología, que se aprobó oficialmente, una evaluación teórica de las necesidades de los países sobre REDD+ y una evaluación global de las necesidades para la que se empleó una matriz de respuestas y que abarcó 22 países, de los cuales seis fueron visitados por los consultores para realizar un análisis más exhaustivo. La metodología utilizó un marco basado en los principales componentes de REDD+ identificados en las decisiones de la CMNUCC, especialmente en los Acuerdos de Cancún, y que son la base para las plantillas nacionales del FCPF y el Programa ONU-REDD. Se añadió un componente adicional relativo a la transición a un marco de desarrollo con REDD+ ("economía verde"). En la matriz de respuestas detallada, los componentes se subdividieron, cuando se juzgó necesario, en subcomponentes, y estos a su vez en elementos, los cuales constituyeron la base de las preguntas específicas que guiaron a los encuestados en la expresión de sus necesidades.

Una vez definido el marco general de orientación para la evaluación de las necesidades de los países, el estudio se llevó a cabo en cuatro etapas principales:

- i. Examen bibliográfico destinado a reunir datos de antecedentes para la evaluación;
- ii. Administración de la matriz de respuestas y de seis preguntas de carácter general enviadas a los 52 países asociados REDD+ del Programa ONU-REDD y el FCPF solicitándoles su respuesta;

- iii. Entrevistas semiestructuradas y debates temáticos en grupo con seis países asociados del Programa ONU-REDD y/o el FCPF visitados por los consultores. Esos países fueron la República Democrática del Congo y Tanzania en África, Camboya y Papua Nueva Guinea en Asia, y Colombia y el Ecuador en América Latina y el Caribe;
- iv. Análisis de la interpretación de los datos recogidos y agrupación de las necesidades, examen y formulación de las recomendaciones derivadas de las necesidades señaladas.

En la matriz se pidió a los países que indicaran dentro de cada componente los aspectos donde radicaban sus necesidades de apoyo. En relación con cada necesidad, se pidió a los países que especificaran el nivel de urgencia asociado a la necesidad, el tipo de apoyo que precisaban para satisfacerla y los mecanismos preferidos de entrega. Además, se les pidió que estimaran los costos de sus necesidades pero sin hacer mención alguna a la metodología sobre cómo realizar tales estimaciones. Las evaluaciones exhaustivas durante las visitas a los países aportaron más información a los tipos de respuestas ya descritos. En el informe completo, los respectivos informes sobre los países comienzan con información general sobre el sector forestal, las condiciones socioeconómicas y la gobernanza de REDD+.

Habida cuenta de que uno de los objetivos de este ejercicio era elaborar un marco para las futuras evaluaciones de las necesidades, la finalidad de esta evaluación también consistió en probar el enfoque y la metodología y aportar ideas sobre cómo perfeccionar ambos para futuras aplicaciones.

Procesamiento de los datos

El resultado de la evaluación de las necesidades de los países se basó en gran medida en la matriz de respuestas anteriormente descrita. Las respuestas se presentaron en la forma de frecuencia de expresión de necesidades, urgencia, tipo de apoyo, y mecanismo preferido de entrega. Los datos de frecuencia, expresados en forma de número de países, se utilizaron para generar tablas sinópticas.

Los datos de las matrices también se codificaron y clasificaron por regiones, países, componentes, subcomponentes y elementos y se introdujeron en una base de datos a fin de generar resultados en forma de frecuencias y porcentajes, tanto en el plano global como en el plano regional. Posteriormente, las frecuencias y los porcentajes se utilizaron para elaborar gráficos y tablas.

Dentro de cada una de las tres regiones de estudio, los países se dividieron en dos grupos (A y B) en función de sus progresos relativos hacia la preparación. De este modo, en el Grupo A se colocaron los países más avanzados que habían completado o estaban a punto de completar (en un plazo de 8 a 12 meses) la fase I de REDD+. El resto de los países, que se encontraban en las etapas iniciales o intermedias, se colocaron en el Grupo B y se realizó un análisis global en el que ambos tipos de países se compararon entre las regiones.

Limitaciones de los datos

El ejercicio de evaluación de las necesidades de los países se basó en la participación voluntaria de los países que habían firmado su implicación en los procesos del Programa ONU-REDD y/o el FCPF. De los 52 países del estudio, solo 22 respondieron a la encuesta y seis de ellos fueron visitados por los consultores para realizar evaluaciones exhaustivas. Para responder a los materiales de la evaluación, la matriz de respuestas y un conjunto de seis preguntas de carácter general, estaba previsto que los países llevaran a cabo amplias consultas con las partes interesadas, pero el proceso no tenía ningún medio de hacer cumplir tal requisito, y de ahí que el nivel de las consultas realizadas variara de un país a otro, consultas que por otro lado también estuvieron limitadas por el plazo asignado al estudio.

La evaluación no pretendía examinar o comprobar los programas de REDD+ de los países participantes, sino simplemente ofrecer un marco acordado de los componentes, subcomponentes y elementos que permitiera a los países evaluar sus propios programas y organizar la información sobre las percepciones que tenían de sus necesidades de apoyo en relación con REDD+.

Esa fue la metodología que se aprobó para la evaluación de las necesidades, así como para las entrevistas realizadas durante las visitas a los países, y por tanto los resultados del informe se deberían considerar en el contexto de las limitaciones señaladas.

El estudio de las respuestas de los países formuladas en las matrices de respuestas muestra una tendencia, especialmente en los países que no fueron visitados, a expresar necesidades en prácticamente todos los componentes de REDD+, y a menudo sin establecer una clara separación respecto de las necesidades prioritarias para otros componentes. En comparación, generalmente se pudo efectuar un análisis más profundo de las circunstancias nacionales específicas en los países visitados para las evaluaciones exhaustivas, los cuales ofrecieron un contexto para las necesidades expresadas y mostraron un mayor sentido para centrarse en prioridades. Además, dado que la evaluación de las necesidades de los países no ofrecía unos parámetros presupuestarios, las distintas estimaciones de los costos de las necesidades expresadas también variaron ampliamente entre los países que respondieron.

Principales resultados

Los principales resultados que se resumen a continuación muestran las principales esferas de necesidades prioritarias en relación con REDD+ entre los 22 países que participaron en el estudio:

Gobernanza: Este componente consta de tres subcomponentes: i) capacidad institucional, mecanismo de coordinación y marcos legales; ii) distribución de beneficios; y iii) proceso de participación y consulta. En este estudio, se expresaron necesidades en los tres subcomponentes principales. La mayoría de los países concedieron prioridad al fortalecimiento institucional y las reformas, la distribución de beneficios y los marcos legales para REDD+. Merece la pena observar que varios países también dieron prioridad a elementos como el desarrollo de instituciones efectivas, la identificación de las necesidades de fortalecimiento institucional, mecanismos de coordinación eficaces entre los ministerios y con la sociedad civil, los pueblos indígenas y el sector privado.

Desarrollo de la estrategia de REDD+: Al expresar sus necesidades, los países incluyeron la labor relativa a los factores de deforestación, el desarrollo y ensayo de salvaguardas y el establecimiento de proyectos piloto.

Labor en materia de salvaguardas: Las respuestas de los países indican insistentemente que la capacidad para desarrollar e incorporar salvaguardas en los programas de REDD+ es inadecuada y se debe mejorar.

Medición, reporte y verificación (MRV) y niveles de referencia: En este componente fundamental de cualquier programa de REDD+, todos los países, a excepción de dos, solicitaron apoyo técnico.

En los capítulos 3 y 4 del informe se pueden consultar los resultados con mayor detalle.

Principales necesidades de los países en REDD+ basadas en el análisis de los datos y la información recogidos en las visitas a los países

Tal como cabía esperar y ya se ha examinado, las necesidades de los países difieren en tipo y escala según sean la extensión de su cubierta forestal, la etapa de preparación en que se encuentra, las condiciones

socioeconómicas y los factores de deforestación y degradación forestal. Sin embargo, se señalaron las siguientes necesidades de carácter general:

- i. Las matrices de respuestas mostraron que el 80% de todos los países concedieron prioridad al apoyo de la gobernanza (fortalecimiento institucional, marcos legales y distribución de beneficios), lo cual da crédito a las conclusiones de los estudios exhaustivos realizados para los seis países, que revelaron que era preciso dar prioridad a las capacidades (sistémicas, institucionales e individuales) de las estructuras subnacionales a nivel provincial y de distrito puesto que son en esas estructuras donde se implementan los programas de REDD+. La República Democrática del Congo, por ejemplo, llama a esta prioridad "la descentralización de REDD+", e igualmente Papua Nueva Guinea y Camboya otorgaron a este apoyo un carácter prioritario;
- ii. Asimismo en relación con la gobernanza, se necesitan marcos legales para apoyar la implementación de REDD+ y resolver las cuestiones de la "tenencia de la tierra" y los "derechos de emisión de carbono" en el contexto de REDD+ en prácticamente todas las estrategias actuales y futuras de REDD+. Esta necesidad es particularmente importante puesto que su satisfacción ayuda a los países a elaborar modelos basados en incentivos que generen una administración responsable sobre los bosques y los paisajes boscosos. Por ejemplo, la necesidad de marcos legales y directrices para los proyectos piloto de REDD+ es patente en la región de América Latina, en razón de las denuncias en curso, en particular de los pueblos indígenas, sobre contratos abusivos que a veces se imponen a los grupos indígenas sin la participación de sus principales organizaciones o gobiernos;
- iii. En lo tocante a la distribución de beneficios y el proceso de consulta y participación, el 86% de los países solicitaron procedimientos para entablar consultas con las partes interesadas, el 73% solicitaron capacidad para mejorar la difusión de información entre las partes interesadas, el 48% solicitaron la evaluación de las anteriores experiencias en relación con REDD+, y el 46% solicitaron la aplicación de mecanismos de resolución de conflictos;
- iv. El subcomponente sobre salvaguardas también fue una esfera de alta prioridad, en particular en los países de Asia y América Latina, lo cual está asimismo vinculado con el aumento observado de financiación de REDD+ dirigida a entablar consultas en América Latina debido a la participación de los pueblos indígenas y a que estos son los propietarios de las tierras forestales. De igual modo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de Asia hicieron hincapié en la necesidad de ensayar la implementación de salvaguardas, así como principios de consentimiento libre, previo e informado (CLPI);
- v. La necesidad de un mayor apoyo para las estrategias de REDD+ fue la segunda prioridad reseñada más importante tras la gobernanza de los países, en todas las regiones, y manifestada con bastante consistencia en países de África y Asia donde se expresa la necesidad de ejecutar proyectos piloto de REDD+, puesto que estos ofrecen oportunidades de ensayo y aprendizaje y además contribuyen a crear un apoyo activo de las comunidades locales y en los gobiernos locales y centrales;
- vi. También en todas las regiones se expresó la necesidad de un mayor apoyo en los aspectos técnicos básicos de la configuración de los niveles de referencia y la creación de sistemas MRV, necesidad que implica indefectiblemente contribuir a la creación de capacidades nacionales que permitan una participación más sustantiva de lo que es actualmente el caso en la configuración de los niveles de referencia/niveles de emisión de referencia, así como poder ensayar modelos y forjar

competencias de monitoreo y mantenimiento de las bases de datos nacionales sobre los bosques y el carbono.

- vii. Se trata asimismo de una importante capacidad de monitoreo de las salvaguardas, los beneficios compartidos y los factores de deforestación y degradación forestal.

Además de las necesidades precitadas, fundamentales para el concepto de REDD+, hay otras cuestiones para las cuales los países necesitan apoyo, pero que generalmente no se expresan en el marco de los componentes de preparación, y que, no obstante, podrían describirse como medidas de apoyo para la gestión de REDD+. Si bien el presente estudio no puede reivindicar ninguna autoridad sobre ellas, mediante las visitas a los países se pudo observar que se debía prestar atención a lo siguiente:

- i. Sobreponerse a lo que parece ser un decaimiento en el interés político en REDD+ dentro de los países, causado en gran parte por el lento desembolso de los fondos REDD+ y los dilatados procesos antes de que los beneficios adquiridos lleguen a la población local, las prolongadas negociaciones internacionales y las limitaciones de los mercados voluntarios, entre otros. Todos esos factores indicaban que los países necesitan apoyo para presentar "argumentos de negocio convincentes en favor de REDD+" frente a otras políticas territoriales en competencia.
- ii. Tales argumentos podrían estar respaldados por métodos cuantitativos que demostraran los efectos perniciosos a medio y largo plazo de los factores que impulsan la deforestación y la degradación forestal y el potencial económico de invertir su acción, tanto desde el punto de vista ecológico como económico. Ambas perspectivas podrían ayudar a crear un sentido de urgencia y a alcanzar el nivel de inversión necesaria para implementar REDD+;
- iii. En todos los países visitados, en particular de África y Asia, existía una necesidad urgente de fortalecer las ONG locales y los grupos comunitarios y aumentar sus capacidades para participar en REDD+, así como de disponer de instituciones gubernamentales descentralizadas; todo ello se debe hacer, no obstante, sin alienar a los gobiernos centrales. Parece que llegará un momento en que unas voces más potentes en el país ajenas a los gobiernos sean de interés para las administraciones forestales, que son quienes en mayor medida se encargan de la mitigación de los factores de deforestación y degradación forestal;
- iv. En una serie de países, como la República Democrática del Congo, Papua Nueva Guinea y Camboya, existe un fuerte deseo de vincular proyectos piloto a los mercados del carbono y, en ese proceso, promover capacidad y experiencias en los pagos basados en el desempeño y los resultados;
- v. Otra cuestión que merece mayores investigaciones es el establecimiento de los umbrales mínimos de inversión necesarios para crear la repercusión deseada para REDD+ a nivel nacional y de ese modo producir cambios transformativos. Sin un sólido análisis económico, la República Democrática del Congo sugirió establecer un umbral de 500 millones de dólares EE.UU. para sí misma. No estaría de más estudiar cuál podría ser ese umbral para varios países REDD+ representativos,
- vi. En los países donde existe una presión sobre las tierras forestales para su conversión con fines comerciales, agrícolas o de otro tipo de manera tal que impida el logro de REDD+, es preciso concebir mecanismos adecuados que fortalezcan a las administraciones forestales, protejan los bosques frágiles y con gran valor de conservación y también fomenten las posibilidades de que

lleguen a los pobres de las zonas rurales los beneficios de las inversiones legítimas asociadas a la conversión de las tierras forestales.

Los países tienen la opción de elegir entre tres tipos de apoyo, a saber, financiero, técnico y administrativo. En general, la mayoría de los países (50–88%) prefirieron en primer lugar el apoyo técnico, seguido del apoyo financiero.

El apoyo financiero y técnico fue especialmente preferido en África y Asia, donde al menos el 50% de los países solicitaron ambos apoyos en todos los elementos. No es ese el caso en América Latina, donde en cada uno de los elementos hubo al menos un país que respondió que tenía la misma importancia el apoyo administrativo, mucho menos popular que el financiero y el técnico en todas las regiones, con solo unos pocos países que lo eligieron. En el análisis, los distintos tipos de apoyo se cruzaron en forma tabular con los mecanismos preferidos de entrega (como conocimientos específicos, financiación directa, directrices y/o talleres). Los resultados no indican una clara preferencia entre los países pero, con todo, muestran unos resultados interesantes, analizados en mayor detalle en el informe.

Recomendaciones

La sección de recomendaciones se basa en los principales resultados, resumidos en la sección 7.2 del informe completo, y se centra en las esferas de necesidades prioritarias puestas de relieve durante el ejercicio. Los resultados se examinan en mayor detalle en las secciones 7.2.1., 7.2.2., 7.3. y 7.4. Sobre la base de los resultados, se proponen las siguientes recomendaciones:

- i. Dado que la mayoría de los países en el estudio, incluidos los que no respondieron, todavía se encuentran en las etapas iniciales o intermedias de la fase I de la preparación para REDD+, se recomienda encarecidamente un sistema de apoyo de grupos multidisciplinarios de profesionales que puedan prestar asistencia para los progresos de los países del estudio mediante apoyo técnico en las esferas donde estos han expresado sus necesidades prioritarias. A este respecto, es importante admitir que el apoyo técnico puede ser tan valioso como el apoyo financiero;
- ii. Los países que ya se están en la fase II, o lo estarán en los próximos 12 meses, pueden ofrecer una buena base para la cooperación Sur-Sur en esferas donde mayor es su experiencia de implementación. Por ejemplo, México y Costa Rica pueden compartir oficialmente sus experiencias con otros países en las esferas de los pagos por servicios ambientales y la distribución de beneficios. El Brasil y la República Democrática del Congo también colaboran actualmente en el monitoreo de los recursos forestales, desarrollo que es fundamental para ambos países. Por consiguiente, la facilitación de la colaboración Sur-Sur se recomienda en una variada gama de enfoques;
- iii. El proceso de participación y consulta está creando otras necesidades imprevistas y exige una mejor evaluación y un mayor apoyo. Las directrices sobre consentimiento libre, previo e informado (CLPI) elaboradas por el Programa ONU-REDD son muy útiles, pero se necesita llevar a cabo más trabajo en apoyo de los países en relación con este tema;
- iv. Los proyectos y programas en los estadios iniciales de REDD+ dirigidos a facilitar la participación de los pueblos indígenas y las poblaciones dependientes de los bosques se beneficiarían de unas directrices claras destinadas a garantizar que estos obtengan una parte justa de todo beneficio adquirido o previsto;

- v. Las experiencias en Indonesia, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Fiji, la República Democrática del Congo, Guyana, Costa Rica y la República Dominicana en la integración de REDD+ como parte de sus estrategias, planes e iniciativas de desarrollo parecen que señalan que se han dado pasos razonables hacia la preparación, pero también muestran un conjunto diferente de retos y necesidades que continúan necesitando apoyo en los planos técnico y estratégico o normativo. Cuando se consideran otros países REDD+ en las distintas regiones, esta esfera ofrece una oportunidad interesante para la cooperación Sur-Sur, cooperación que resultaría beneficiosa para los países que se encuentran en los estadios iniciales del proceso de REDD+;
- vi. Se infiere de las respuestas dadas por los países a las seis preguntas de carácter general que es evidente que el establecimiento de más programas piloto de REDD+ representa una importante oportunidad de aprendizaje, en particular en lo referente a las estructuras subnacionales de gobierno y la sociedad civil. Por tanto, se recomienda a dicho efecto un posible mecanismo de apoyo, para el cual se necesitará primordialmente la elaboración de unas directrices claras para los proyectos piloto de REDD+ que propicien un proceso de aprendizaje sistemático con flexibilidad de adaptación a las circunstancias nacionales;
- vii. En los países que inician programas de estrategia de REDD+, se recomienda ofrecer un apoyo que les permita evaluar qué opciones de REDD+ se podrían armonizar con sus estrategias nacionales de desarrollo y qué posibles compensaciones podrían considerar esos países. Con el componente relativo a la transición a una economía verde se trataron de extraer algunas necesidades específicas en el marco de este elemento clave, y en este contexto la labor realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en los países asociados al Programa ONU-REDD tiene gran afinidad con las necesidades de apoyo técnico;
- viii. Se recomienda que también se asignen más recursos a los estudios económicos que presenten "argumentos de negocio convincentes en favor de REDD+", ya que podría ser un buen medio de generar capital político en beneficio de REDD+ dentro los países.