

## Resumen ejecutivo

- i. Se solicitó la evaluación externa del Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (el Programa ONU-REDD) en la 9ª reunión de la Junta Normativa del Programa ONUREDD en 2012. Fue realizada por un equipo independiente de consultores (Alain Frechette, Minoli de Bresser y Robert Hofstede) y gestionada por un Grupo de gestión de la evaluación (GGE) conjunto formado por las oficinas de evaluación y las tres agencias de la ONU participantes.
- ii. Los objetivos de la evaluación fueron los siguientes:
  - (i) proporcionar evidencia de resultados alcanzados para cumplir con los requisitos de rendición de cuentas;
  - (ii) promover el aprendizaje, la comunicación de comentarios y el intercambio de conocimiento a través de los resultados y las lecciones aprendidas entre la Junta Normativa, las organizaciones de la ONU participantes y otros socios; y
  - (iii) proporcionar información para la revisión de la Estrategia del Programa ONU-REDD más allá de 2015.
- iii. Con este fin, la evaluación abordó el rendimiento del programa, incluidas la relevancia, eficacia y eficiencia, y la sostenibilidad de los resultados y la probabilidad del impacto. Cubrió todo el rango de actividades del Programa y todo su alcance geográfico, desde junio de 2008 hasta fines de 2013.

## Resumen del Programa ONU-REDD

- iv. El concepto de reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (o REDD) para ayudar a estabilizar las concentraciones atmosféricas de CO<sub>2</sub> fue formalmente aprobado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la 13.ª Conferencia de las Partes (COP) en Bali, en 2007. Varios meses después, se lanzó el Programa ONU-REDD como un esfuerzo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los países en desarrollo para reducir las emisiones relacionadas con los bosques y eventualmente participar en un mecanismo de pago basado en el rendimiento para alcanzar la denominada "preparación para REDD+".
- v. Basándose en lecciones aprendidas de experiencias previas en nueve países piloto durante una breve fase inicial, el Programa formalizó su enfoque con una estrategia a cinco años (2011 a 2015), diseñada para "promover la elaboración e implementación de Estrategias Nacionales de REDD+ orientadas a alcanzar la preparación para REDD+, en la que están incluidos la transformación del uso de la tierra, la gestión sostenible de los bosques y los pagos basados en el rendimiento".<sup>1</sup> Con este fin, se usan dos conjuntos complementarios de intervenciones:
  - los Programas Nacionales (PN), que brindan asistencia técnica integral a países con el propósito de preparar e implementar estrategias nacionales o planes de acción de REDD+; y

---

<sup>1</sup> La Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, pág. 6

- el Apoyo a la Acción Nacional - Programa Global (SNA-GP), que ofrece asistencia técnica enfocada a demanda incluidos los abordajes normativos y estandarizados a REDD+.
- vi. Hasta abril de 2014, el Programa incluye 51 países socios registrados de los cuales 18 reciben apoyo para su Programa Nacional y 29 han accedido al apoyo SNA-GP. En 2013, el Programa también empezó a coordinar inversiones de Nivel II (inversiones directas bilaterales de REDD+) en representación del Gobierno noruego con Vietnam y la RDC.
  - vii. El Programa está estructurado en torno al núcleo de competencias de las tres agencias de la ONU participantes que aspiran a estar "Unidas en la acción". Está regido por una Junta Normativa, formada por representantes de nueve países con PN, donantes, organizaciones de la sociedad civil (SC) y de pueblos indígenas (PI), y las tres agencias asociadas de la ONU. Los representantes de iniciativas relacionadas, como el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF) y las agencias colaboradoras, están invitados a participar como observadores. La gestión del Programa está asegurada por: (i) el grupo estratégico (GE), que supervisa la coordinación interinstitucional; (ii) el grupo de gestión (GG), que es responsable principalmente de la entrega y la gestión del Programa en su conjunto; (iii) la Secretaría, que supervisa la coordinación, las comunicaciones, las funciones de gestión de los conocimientos, la entrega del SNA-GP y la preparación/entrega de sesiones de la JN; y (iv) la Oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (MPTF), que actúa como agente administrativo del fondo del Programa ONU-REDD. Hasta diciembre de 2013, se había recibido un poco más de USD 215 millones por parte de Noruega (el primer y mayor donante de REDD+ hasta la fecha), la Unión Europea, Dinamarca, España, Japón y Luxemburgo (en orden de contribución).

## Metodología

- viii. Los Términos de Referencia (TR) de la Evaluación fueron bosquejados por la Secretaría del Programa ONU-REDD siguiendo la orientación de las Oficinas de evaluación de las tres agencias de la ONU participantes. Se discutieron en la 10.<sup>a</sup> reunión de la JN en Lombok, Indonesia. El Equipo de evaluación fue seleccionado por el GGE a través de un proceso independiente y abierto, y fue contratado por la Oficina de evaluación del PNUMA.
- ix. Pese a ser independiente, la evaluación se realizó como un proceso altamente consultivo y transparente, con muchas oportunidades para que los actores involucrados en la evaluación discutieran las preguntas de la evaluación, su enfoque, sus hallazgos y sus recomendaciones. La evaluación se basó en métodos mixtos de recolección y análisis de datos, incluidos una revisión teórica profunda, entrevistas con informantes clave, una encuesta en línea y visitas a los países. La probabilidad de sostenibilidad e impacto se evaluó usando una Teoría del Cambio (TC) reconstruida del Programa, con especial atención en el contexto altamente cambiante. La TC fue desarrollada por el Equipo de evaluación y fue discutida con los propulsores del Programa durante la fase inicial.
- x. La evaluación abarcó tres fases. La **fase inicial** comenzó con un viaje del Equipo a la oficina central de la Secretaría del Programa ONU-REDD en Ginebra, en octubre de 2013, con el fin de validar las inquietudes y problemas que era necesario abordar, desarrollar un proyecto de TC, delinear los límites de la asignación y obtener documentos relevantes, incluida una lista detallada de todas las partes clave directamente interesadas que debían ser entrevistadas. El proyecto de Informe Inicial se difundió para que se le hicieran comentarios antes de su finalización.
- xi. **La recolección de datos** incluyó: (i) un profundo estudio teórico de los documentos del Programa, incluidos los PN recientemente evaluados (Indonesia, Panamá, Tanzania y

Vietnam); (ii) una revisión exhaustiva de la bibliografía disponible sobre REDD+; (iii) entrevistas a partes clave directamente interesadas incluidos representantes de países, OSC y OPI, personal del Programa y donantes y asociados; (iv) una encuesta en línea; y (v) visitas de campo a una muestra de países con PN (Camboya, la República Democrática del Congo, Ecuador, Kenia, Paraguay y Zambia) y a las oficinas de ONU-REDD en Bangkok, Ginebra, Nairobi, Nueva York, Panamá y Roma.

- xii. **El análisis de los datos y la presentación de informes** se hicieron a través de un proceso iterativo. Los hallazgos preliminares de la evaluación se compartieron con los miembros de la Junta Normativa y con una breve lista de 10 revisores externos para que los comentaran. Luego, el Equipo de evaluación redactó un proyecto de informe completo que volvió a compartirse con el público clave (miembros del personal del Programa y la JN) para que hicieran comentarios. El GGE ofreció orientación y aseguramiento de la calidad en el enfoque de la evaluación y los productos clave.
- xiii. El Programa ONU-REDD es un emprendimiento complejo, compuesto por dos conjuntos interrelacionados de intervenciones, que actúa en varios niveles y abarca un amplio rango de actores involucrados. En el transcurso de la evaluación, el Equipo enfrentó varias limitaciones relacionadas con la recolección de datos, el análisis de los datos y la logística. En todos los casos, se hicieron esfuerzos para asegurar la confiabilidad y la validez general de los datos recolectados, ya sea a través de revisiones bibliográficas complementarias o entrevistas.

## Hallazgos clave

### Relevancia estratégica

- xiv. El Programa ONU-REDD es una respuesta relevante a las negociaciones de la CMNUCC y la agenda emergente de REDD+, pero la incertidumbre respecto a la financiación futura y el progreso más lento de lo esperado de REDD+ en la mayoría de los aspectos de los mecanismos propuestos está creando nuevos desafíos. Aunque parece que ONU-REDD se está adaptando a esos desafíos, aún no hay un consenso emergente en cuanto a qué podría implicar un escenario alternativo para REDD+.
- xv. Valorado por su enfoque en el uso sostenible de los recursos, el Programa ONU-REDD ha logrado una considerable coherencia con las necesidades y las prioridades de los países, como lo expresan las políticas más relevantes de adaptación y mitigación forestal, ambiental y climática, los planes y los marcos del sector. Sin embargo, el Programa está conducido principalmente por las agencias de la ONU y por los requerimientos del mecanismo (en sintonía con el enfoque por fases de REDD+), y no por los desafíos que enfrentan los países socios.
- xvi. ONU-REDD goza de gran aceptación desde los ministerios anfitriones hacia las jerarquías inferiores (los departamentos de ambiente y gestión de los bosques), pero el sentido de propiedad de los países sigue siendo débil en general, con poco involucramiento por parte de los desarrolladores de políticas, los ministerios no relacionados con los bosques y el sector privado. El énfasis del Programa en las salvaguardas y la necesidad de un consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones que dependen de los bosques ha creado un apoyo más sostenido entre las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas, aunque la participación eficaz en los foros locales de desarrollo de políticas y de toma de decisiones, y también en los asuntos polémicos como la tenencia y la distribución de los beneficios, siguen siendo desafíos sin resolver.
- xvii. Gracias a sus contribuciones normativas y técnicas y a su capacidad de responder a las demandas de los países, la ventaja comparativa del Programa se vuelve cada vez más clara

en el escenario global de REDD+. Aunque la coordinación con otras iniciativas está aumentando regularmente a nivel de los países, la confluencia de dos programas multinacionales de preparación (FCPF y ONU-REDD) con esfuerzos limitados de programación e implementación conjuntas, presagian un fuerte potencial para una mejora futura de la eficiencia. La adopción de una definición común de preparación para REDD+ y sus implicaciones sería un paso en la dirección correcta.

- xviii. Aunque ONU-REDD tiene el potencial de volverse un actor fundamental para el cambio, parece haber una desconexión creciente entre la evolución del Programa y la forma en que se asignan los recursos por un lado, y la forma en que evoluciona el contexto por el otro. Influido por la ausencia de una teoría del cambio (TC) clara que debilita la capacidad del programa para asegurar que se está haciendo lo correcto para lograr los resultados esperados, el foco de ONU-REDD en un escenario posterior a 2012 ya no está alineado con las negociaciones actuales de la CMNUCC, la naturaleza cambiante de REDD+ y las necesidades particulares de los países socios.
- xix. Basándose en estas consideraciones, la evaluación calificó la **relevancia estratégica** del Programa como **Satisfactoria**.

### Eficacia

- xx. En general, el Programa ONU-REDD es eficaz en términos de generar productos clave, y el progreso hacia los resultados está mejorando. En especial, se están alcanzando notables logros en términos de medición, reporte y verificación (MRV) forestal, involucramiento de las partes directamente interesadas y el desarrollo de sistemas de gobernanza de REDD+. En cuanto a los resultados, se adjudica al Programa un aumento en la concienciación sobre la importancia fundamental de los bosques y la necesidad del involucramiento de las partes directamente interesadas, como también la capacidad de proporcionar a las comunidades que dependen de los bosques una plataforma única para que expresen sus derechos, necesidades e inquietudes.
- xxi. Pese a que el Programa está contribuyendo a la expansión del paradigma del desarrollo sostenible y del desarrollo de las capacidades de los países en varias áreas (principalmente en medición, reporte y verificación), alcanzar y sostener logros en el nivel de los resultados sigue siendo un desafío. Los países que participan en los Programas Nacionales no están progresando como se planeaba. El tiempo, el esfuerzo y los recursos necesarios para alcanzar la preparación para REDD+ se subestimaron demasiado. Aunque los países difieren mucho en cuanto a su capacidad inicial para alcanzar los objetivos fijados, todos enfrentan desafíos considerables, y ninguno de los países revisados ha alcanzado calificaciones satisfactorias hasta el momento en todas las áreas de resultados.
- xxii. Algo clave para comprender los desafíos que enfrentan los países participantes es la naturaleza inherentemente compleja de la agenda de REDD+ y también la previsión incumplida de que los incentivos financieros ayudarían a impulsar el cambio. Básicamente, en vez de construir sobre las capacidades y la motivación de las partes directamente interesadas dentro de los países para asegurar el mantenimiento de los sistemas de recursos forestales, la arquitectura basada en rendimiento de REDD+ ha hecho que el progreso dependa de la continuidad del apoyo técnico y financiero que viene del exterior.
- xxiii. Por tanto, la evaluación calificó la **entrega de productos** como **Moderadamente satisfactoria** y la **eficacia** del Programa como **Moderadamente insatisfactoria**.

### Eficiencia

- xxiv. A nivel global, el Programa se apoya en un marco transparente de acceso abierto —el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples— para informar sobre el uso y la distribución de

los fondos a lo largo de las agencias asociadas de la ONU. Aunque el Fondo se gestiona en conformidad con las decisiones de la Junta Normativa sobre planes de trabajo anuales conjuntos y presupuestos para las actividades de SNA-GP y PN, está menos claro cómo se asignan luego los recursos y cómo los usa cada socio de la agencia de la ONU. Los planes de trabajo y las asignaciones presupuestarias de las agencias individuales no se comparten, y aunque se usan directrices estrictas para asegurar el uso transparente y contable de los fondos, cada agencia se guía por criterios de contabilidad y contratación diferentes que inevitablemente conducen a mayores ineficiencias.

- xxv. La distribución de los recursos a lo largo del Programa no está vinculada a una estrategia claramente articulada. Aunque los presupuestos de los PN son desarrollados por los países con el apoyo del personal del Programa, no hay directrices estratégicas claras para el desarrollo de esos presupuestos, y los fundamentos para invertir el grueso de los recursos disponibles en SNA-GP tampoco están especificados. La evidencia disponible sugiere que los socios de las agencias de la ONU enfrentan fuertes incentivos para promover actividades que favorecen sus intereses, y para promover sus capacidades internas en vez de las soluciones locales.
- xxvi. ONU-REDD no está apoyado en un sistema de gestión integrado para rastrear y monitorear el uso de los recursos disponibles y la calidad de los resultados del Programa, lo que dificulta emprender análisis más complejos y decidir cuál es la mejor forma de asignar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos.
- xxvii. Aunque se percibe que la coordinación interinstitucional está mejorando, con cada vez más evidencia de esfuerzos de planificación conjunta en las regiones, los desafíos para la programación y la implementación conjuntas siguen siendo considerables, especialmente a nivel país. Pese a las claras intenciones de brindar resultados como una unidad, los tres socios de la ONU siguen apoyándose en planificación e implementación separadas, y en requisitos de contabilidad que tienden a aumentar el costo de las transacciones y a reducir la eficacia de la entrega.
- xxviii. La complejidad de la estructura de gobernanza de ONU-REDD generalmente se considera esencial para mantener la confianza entre las agencias asociadas de la ONU y a lo largo del diverso rango de jurisdicciones del Programa, pero también crea un alto costo de las transacciones, demoras en la implementación y redundancias administrativas. Las estructuras superpuestas del Programa dificultan el rastreo de los fundamentos de las decisiones y el establecimiento de vínculos entre las intervenciones propuestas y los objetivos programáticos.
- xxix. En función de esto, la evaluación calificó la **eficiencia** del Programa como **Insatisfactoria**.

## Impacto

- xxx. Con el diseño actual, la probabilidad de un impacto de desarrollo más amplio (es decir, reducción de emisiones) en gran medida está fuera del alcance del Programa. Para lograr reducir las emisiones e implementar soluciones que abordarán los propulsores subyacentes de la deforestación y la degradación forestal, el Programa presupone que los países socios que aprueben la fase de preparación podrán asegurar un apoyo financiero a largo plazo, ya sea desde fuentes de mercado o fuera del mercado. El futuro de tal financiación es incierto y el camino a la preparación para REDD+ y su implementación enfrenta importantes desafíos.
- xxxi. El Programa ONU-REDD está ayudando a crear condiciones que posibiliten la acción colectiva a nivel país. Aún es demasiado pronto para decir qué efectos tendrá el Programa en términos de reducción de la deforestación, uso sostenible de los recursos forestales y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas. Aunque se supone que los propulsores

clave de la deforestación se abordarán con más eficacia en la fase de implementación, la evidencia extraída de los esfuerzos pasados y presentes para lograr resultados sostenibles sugiere que posiblemente este no sea el mejor enfoque.

- xxxii. El Programa ONU-REDD ha contribuido al desarrollo de formas más inclusivas y transparentes para el involucramiento de las partes directamente interesadas, y también de algunas políticas y reformas legislativas. Llevará más tiempo alcanzar cambios en las reglas que rigen el uso, la gestión y la gobernanza de los bosques a los niveles país y subnacional, y también requerirá un nivel mayor de compromiso.
- xxxiii. Por consiguiente, la evaluación calificó la **probabilidad de impacto** como **Moderadamente improbable**.

### Sostenibilidad

- xxxiv. En un contexto de creciente incertidumbre sobre el futuro de la financiación de REDD+, es incierto el grado en que los países socios podrán mantener las actividades una vez que finalicen las intervenciones del Programa. Esto pone en riesgo la sostenibilidad de los resultados del Programa.
- xxxv. El Programa está ayudando a los países a desarrollar estrategias integrales de REDD+. Las capacidades que se necesitan para apoyar y sostener tales esfuerzos demuestran ser más difíciles de desarrollar. Entre otras cosas, se ha observado que el recambio del personal, la pérdida de recursos capacitados y la incidencia de sustitución de capacidad por parte de consultores internacionales afectan la capacidad de los países participantes para administrar sus propios asuntos.
- xxxvi. La falta de compromiso y sentido de la propiedad de los países también implica limitaciones para la sostenibilidad de los resultados del Programa a nivel país.
- xxxvii. En general, la evaluación calificó la **sostenibilidad** como **Improbable**.

### Cuestiones transversales

- xxxviii. La importancia y la necesidad de integración de género en ONU-REDD se reflejan en la mayor parte de las directrices y los documentos políticos y programáticos, sin embargo la implementación de las actividades de integración de género a nivel país no ocurre en forma sistemática y coherente. Será importante la atención a integrar los asuntos de género, especialmente a nivel local, si el Programa aspira a abordar mejor todos los propulsores de la deforestación.
- xxxix. El Programa ofrece una plataforma de habilitación para los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil a fin de influir en las discusiones globales sobre REDD+. La capacidad de las poblaciones dependientes de los bosques para influir en los procesos de REDD+ ha demostrado hasta ahora ser más limitada a nivel país, y las comunidades no indígenas no están bien representadas en el Programa, en general. El reconocimiento de derechos sobre la tierra y los recursos, los mecanismos claros de distribución de los beneficios y el monitoreo y la aplicación de las salvaguardas siguen siendo cuestiones polémicas.
- xl. La captación e integración institucional de capacidades recientemente adquiridas constituye desafíos importantes para muchos países, con dificultades observadas en términos de integrar conocimiento y herramientas en las instituciones nacionales existentes.
- xli. El Programa ONU-REDD ha sido una fuerte voz en el establecimiento de prioridades de los principios del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y el reconocimiento de los



derechos de los Pueblos Indígenas en la implementación de las salvaguardas de la CMNUCC, especialmente en los foros de toma de decisiones. Las contribuciones del Programa a las salvaguardas sociales y ambientales están ayudando a generar la concienciación a nivel país y global; no obstante, puesta en práctica de dichos principios sigue siendo un desafío, principalmente debido al alto número de salvaguardas y a la falta de orientación clara sobre cómo implementarlas, monitorearlas y hacerlas cumplir.

- xlii. A través de este trabajo sobre anticorrupción y evaluación participativa del Gobierno, el Programa ONU-REDD está ayudando a establecer estándares más sólidos para la gobernanza de REDD+.

### Factores que afectan el desempeño

- xliii. **Diseño y estructura del Programa.** El desempeño del Programa ONU-REDD se ve afectado por su ambiciosa naturaleza y la correspondiente ausencia de una teoría del cambio clara y explícita. Esto implica limitaciones en la capacidad del Programa para desarrollar una estrategia coherente para alcanzar resultados, definir prioridades, asignar recursos eficientemente, gestionar la implementación con una dinámica adaptativa y desarrollar principios de diseño lo suficientemente sólidos como para alcanzar resultados sostenibles en diferentes entornos socioeconómicos.
- xliv. Aunque los países tienen éxito a la hora de involucrarse en los procesos relativos a REDD, la sostenibilidad de los resultados del Programa y su apropiación por parte de los países socios depende crucialmente de que se mantengan estructuras internacionales dedicadas a tal fin (es decir, ayuda financiera y técnica). La sobredependencia de la promesa financiera de REDD+ deja a ONU-REDD expuesto a riesgos potenciales y entorpece la resiliencia de los resultados del Programa.
- xlv. Los propulsores de la deforestación y la degradación forestal se están identificando en la fase de preparación, pero el Programa ha prestado poca atención hasta ahora a estas cuestiones, y no hay estrategias viables a la vista para superar estos desafíos. Aunque se están produciendo contribuciones teóricas, el progreso en términos de soluciones ejecutables es lento, y pocos países han trazado un camino claro para frenar los propulsores de la deforestación una vez que está disponible el apoyo concreto de REDD+.
- xlvi. **Cooperación y creación de sociedades.** La autoridad para convocar reuniones, la legitimidad y la credibilidad de las tres agencias de la ONU se consideran las fortalezas clave del Programa. Al forjar con éxito sociedades y cooperaciones de beneficio mutuo con socios clave del desarrollo (como el FCPF) y las iniciativas de REDD+ o al implementar organismos de manera más abarcativa, los esfuerzos del Programa están ayudando a fortalecer su ventaja comparativa y su valor agregado en todos los niveles de interacción. Muchas de estas relaciones se inician por medio de canales informales, especialmente a nivel país. La colaboración formal es más fuerte en los niveles regional y global.
- xlvii. **Organización y gestión del Programa.** Las funciones de gestión y coordinación han mejorado con el tiempo, pero la capacidad de los diferentes organismos administrativos para contribuir significativamente a los objetivos del Programa se ve afectada por la superposición de roles y responsabilidades entre el Grupo de gestión, el Grupo estratégico y la Secretaría; la insuficiente autonomía para la toma de decisiones; y la atención puesta en la equidad interinstitucional en vez de en la estrategia. Esto hace que se dupliquen esfuerzos, demora los procesos de toma de decisiones y aumenta el costo de las transacciones.
- xlviii. **Administración de recursos humanos y financieros.** Las asignaciones de recursos son, en gran medida, coherentes con los objetivos y prioridades programáticos, y están rigurosamente gestionadas y monitoreadas por las tres agencias asociadas. Sin embargo,

el proceso que se usa no es ni de acceso abierto ni claro desde el punto de vista estratégico. La falta de un mecanismo conjunto de rendición de cuentas y presentación de informes en las tres agencias asociadas y la falta de una capacidad general de supervisión por parte de la Junta Normativa hace que sea difícil rastrear la eficiencia, eficacia y la solidez de las inversiones del Programa.

- xlix. **Monitoreo, reporte y evaluación.** El Programa monitorea el progreso y presenta informes sobre la consecución de productos, y actualmente se está desarrollando un marco basado en los resultados, vinculado al ciclo de gestión del Programa. Los vínculos entre los productos y el logro de los resultados esperados no siempre son claros. El propósito y los resultados esperados del Programa deberán aclararse antes de que se concreten los beneficios de un enfoque basado en los resultados, incluida la relación entre los PN y los componentes de SNA-GP.

## Conclusiones

- i. La urgencia global de reducir las emisiones debidas a la deforestación está fuera de discusión, y el Programa ONU-REDD es una respuesta relevante a los requisitos del mecanismo de REDD+, en sintonía con los requisitos de la CMNUCC. Sin embargo, contra las suposiciones iniciales, REDD+ ha demostrado hasta ahora ser más complejo y mucho más difícil de implementar de lo que sus primeros propulsores habían pronosticado.
- ii. Aunque el Programa es una respuesta relevante a los requisitos de la agenda de REDD+ y a lo que necesitan los países participantes para cumplir con el mecanismo propuesto, el Programa solo aborda parcialmente los desafíos que los países enfrentan para efectivamente reducir las emisiones debidas a la deforestación. El foco está mayormente puesto en los requisitos técnicos del enfoque por fases de REDD+, y no en desarrollar soluciones tangibles para abordar los dilemas que los países enfrentan en cuanto al destino de sus recursos.
- iii. El contexto global ha cambiado considerablemente desde que se presentó REDD+ por primera vez. La teoría y las suposiciones implícitas que orientaron la creación y el desarrollo del Programa ONU-REDD ya no parecen sostenerse. Aunque el Programa genera un amplio rango de beneficios residuales, el logro de una reducción en las emisiones sigue fuertemente atado al resultado de las discusiones futuras de la CMNUCC y de la continuidad en la financiación de REDD+. En un mundo dinámico e impredecible, esto implica limitaciones para la resiliencia del Programa frente a desarrollos imprevistos.
- iv. El Programa es eficaz en cuanto a alcanzar resultados a nivel del producto en la mayoría, si no en todas, las áreas en las que opera. Sin embargo, alcanzar un cambio a nivel de todo el sistema es un proceso a largo plazo. Pese a que algunas áreas de trabajo están más desarrolladas que otras, los cambios que el Programa aspira a poner en marcha son sustanciales. Dada la naturaleza acumulativa del cambio en las políticas y las instituciones dentro de sistemas político-económicos soberanos, la expectativa de que los países podrían cumplir con los requisitos exactos del Programa en un ciclo de tres a cinco años fue demasiado ambiciosa.
- iv. Trabajar en la agenda de REDD+ y en el involucramiento de la ONU para la entrega de tal mecanismo ha ayudado a atraer la atención internacional hacia la importancia fundamental de los bosques para alcanzar un futuro sostenible. Las agencias asociadas de la ONU envían de forma poderosa el mensaje de que los bosques son fundamentales para el futuro. Aunque alcanzar el éxito es más difícil de lo que se esperaba, la ausencia del involucramiento de la ONU en la difusión de tal ideal probablemente hubiera limitado la importancia política y la legitimidad del marco de REDD+.



- iv. En el contexto actual de austeridad económica e intereses atenuados en dar apoyo a los bienes públicos globales, los esfuerzos para aumentar (mucho más para sostener) los resultados seguirán siendo un desafío. A menos que ONU-REDD trabaje para incluir a actores clave y para desarrollar caminos alternativos que limiten la dependencia de los países en la financiación de REDD+ y a la ayuda técnica externa, la capacidad de cualquier país para sostener sus resultados será limitada.
- lvi. Pese a los cientos de desafíos que enfrenta ONU-REDD —que son los mismos a lo largo de todos los procesos de REDD+— el Programa ha conseguido sentar importantes precedentes que merecen ser reconocidos. La prueba de fuego será cuando el Programa preste o no atención a las advertencias que contiene esta evaluación y adopte un marco más resiliente para concretar reducciones en las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal.
- lvii. La calificación general del desempeño del Programa es **Moderadamente satisfactorio**.

### Recomendaciones

- lviii. Recomendación 1: La Junta Normativa debe reexaminar el propósito general y los objetivos estratégicos de ONU-REDD para abordar tanto los desafíos importantes que enfrenta REDD+ como el contexto dinámico en que opera. Esto debería incluir un enfoque en soluciones más flexibles e impulsadas por los países para concretar las reducciones de las emisiones; la necesidad de abordar los factores subyacentes que condicionan el uso de la tierra y el cambio de la cobertura terrestre; y el desarrollo de un Programa más resiliente y por lo tanto menos dependiente de los recursos.
- lix. Recomendación 2: En consulta con los países socios y otras partes directamente interesadas, el Grupo de gestión de ONU-REDD debe desarrollar una Teoría del cambio sólida que explique qué aspira el Programa a alcanzar y cómo logrará tales fines (es decir, vincular la teoría a la acción).
- lx. Recomendación 3: Las agencias asociadas de la ONU deben profundizar su colaboración con el FCPF del BM en vistas a operar como "un mismo programa", de forma tal que se eliminen las redundancias, se armonicen los estándares y los enfoques, y se exploren las oportunidades de entrega conjunta (basándose en las competencias centrales de las agencias).
- lxi. Recomendación 4: Las agencias asociadas de la ONU deben trabajar con los países socios para fortalecer el sentido de propiedad de los países en todos los aspectos de los esfuerzos nacionales de REDD+, incluido el desarrollo de un enfoque ascendente.
- lxii. Recomendación 5: Como parte de la revisión de la Estrategia del Programa, las agencias asociadas de la ONU y los países participantes deben poner mayor énfasis en enfoques integrados intersectoriales a REDD+ y deben defender un apoyo político de más alto nivel y un fomento de las capacidades entre los organismos gubernamentales nacionales.
- lxiii. Recomendación 6: Las agencias asociadas de la ONU y los países socios deben iniciar acciones conjuntas para abordar los propulsores clave de la deforestación y la degradación forestal al combatir los problemas e involucrar a las partes clave directamente interesadas (especialmente del sector privado) tan pronto como sea posible en la fase de preparación para REDD+.
- lxiv. Recomendación 7: La JN debe hacer de los derechos sobre los recursos un área prioritaria para las intervenciones del Programa, aprovechando los esfuerzos que ya existen relativos a la tenencia en los niveles nacional, regional y global. Con este fin, el Programa debe apoyar los esfuerzos de los países para aclarar los derechos sobre la tierra y los recursos de

las poblaciones que dependen de los bosques, incluidos los derechos sobre el carbono y la distribución de los beneficios asociada.

- lxv. Recomendación 8: Las unidades responsables dentro de las agencias asociadas de la ONU, con el apoyo de los países socios, deben continuar los esfuerzos para optimizar las salvaguardas sociales y ambientales para REDD+, especialmente en lo referente a los mecanismos de distribución de los beneficios, y apoyar los esfuerzos de los países para brindar información sobre cómo se pueden abordar y respetar las salvaguardas.
- lxvi. Recomendación 9: Las unidades responsables dentro de las agencias asociadas de la ONU, con el apoyo de los países socios, deben intensificar los esfuerzos para integrar la equidad de género a lo largo del Programa, brindando suficientes recursos y capacitación relevante para asegurar un enfoque más integral y sistemático.
- lxvii. Recomendación 10: Los países socios y las agencias asociadas de la ONU deben esforzarse por asegurar una representación justa y verificable de las OSC, los PI y otras poblaciones que dependen de los bosques en la toma de decisiones de la JN.
- lxviii. Recomendación 11: La Junta Normativa y las agencias asociadas de la ONU deben revisar y simplificar la estructura de gobernanza de ONU-REDD para reducir las superposiciones, fortalecer las funciones estratégicas y más significativas de la JN, y aclarar los roles y las responsabilidades del GG y de la Secretaría.
- lxix. Recomendación 12: La Secretaría del Programa ONU-REDD debe continuar sus esfuerzos para desarrollar e implementar herramientas basadas en resultados de planificación, monitoreo y reporte a lo largo de todo el Programa, para obtener lecciones sobre los esfuerzos actuales de implementación, apoyar las necesidades de gestión para la adaptación e informar los logros al público interno y externo.

## Siglas

GTA-ACL	Grupo de trabajo ad hoc en acción cooperativa a largo plazo
SDB	Sistema de distribución de beneficios
CAST	Herramienta de enfoques del país a las salvaguardas
CBFF	Fondo Forestal de la Cuenca del Congo
CCBA	Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad
MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio
CN-REDD	Coordination nationale REDD (Coordinación Nacional de REDD, en la RDC)
COP	Conferencia de las Partes
SC	Sociedad civil
OSC	Organización de la sociedad civil
RDC	República Democrática del Congo
ADS	Asignación diaria de subsistencia
GAE	Grupo de ambiente y energía
GGE	Grupo de gestión de la evaluación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques

FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Programa para la Aplicación de leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
GCF	Fondo Ecológico para el Clima
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de efecto invernadero
OC	Oficina central
IAG	Grupo de Asesoría sobre Bosques, Derechos y Cambio Climático (IAG)
AIC	Análisis institucional y de contexto
PCDI	Proyectos de conservación y desarrollo integrados
FFI	Financiación forestal interina
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
OPI	Organización de los pueblos indígenas
PI	Pueblos indígenas
IWG-IFR	Grupo de Trabajo Informal para la Financiación Interina de REDD+
KfW	Banco Alemán de Desarrollo (KfW)
PLA	Países latinoamericanos
LEAF	Reducción de emisiones en bosques asiáticos
MyE	Monitoreo y evaluación
BM	Beneficios múltiples
GG	Grupo de gestión
MdE	Memorando de entendimiento
MPTF	Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples
MRV	Medición, reporte y verificación
NAMA	Acciones de mitigación apropiadas para el país
ONG	Organización no gubernamental
NICFI	Iniciativa internacional de Noruega para el clima y los bosques
NRAP	Programa de acción de REDD+ nacional
OAI	Oficina de auditoría e investigaciones
AOD	Ayuda oficial para el desarrollo
JN	Junta Normativa
PSE	Pago por servicios del ecosistema
EPG	Evaluación participativa de la gobernanza
PNG	Papúa Nueva Guinea
REDD+	Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo
REM	Pioneros de REDD

R-PIN	Nota sobre la Idea del Plan de Preparación
R-PP	Propuesta de preparación
RRI	Iniciativa para los Derechos y Recursos
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
SEPC	Principios y criterios sociales y ambientales
SAS	Salvaguardas ambientales y sociales
SFM	Gestión sostenible de los bosques
GS	Grupo estratégico
SNA-GP	Apoyo a la acción de REDD+ nacional: Programa global
TNC	The Nature Conservancy
TC	Teoría del cambio
TR	Términos de referencia
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Programa ONU-REDD	Programa de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo
CMCC	Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza