

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)

Volumen I: Informe final

Julio de 2014

Equipo de evaluación

- Alain Frechette: Jefe de equipo
- Minoli de Bresser: Experta del tema en aspectos sociales
- Robert Hofstede: Experto del tema en aspectos técnicos

Grupo de gestión de la evaluación

- Oficina de evaluación del PNUMA: Michael Carbon
- Oficina de evaluación del PNUD: Alan Fox
- Oficina de evaluación de la FAO: Ashwin Bhouraskar

Revisores externos

- Arend-Jan van Bodegom, Wageningen UR
- Tom Clements, Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre, Camboya
- Jan Fehse, Value for Nature
- David Kaimowitz, Fundación Ford
- Anne Larson, CIFOR
- Joshua Lichtenstein, BIC
- Charles Lusthaus, Universalia
- Alex Moiseev, UICN
- Herman Savenije/Kees van Dijk, Tropenbos International

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 9.^a reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD 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.
 - (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 CO₂ 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".¹ 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+.

¹ 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 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.^a 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. Influida 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 del 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 el 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 capacitación 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 de la gobernanza participativa, 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 capacidad de adaptación 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 del SNA-GP.

Conclusiones

- I. La urgencia global por 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 capacidad de adaptación del Programa frente a desarrollos imprevistos.

- liii. 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.
- liv. 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+.
- lv. 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 deberán continuar su colaboración con el FCPF del Banco Mundial como sea pertinente de acuerdo con sus competencias específicas, con vistas a armonizar completamente sus normas y enfoques, eliminar la duplicación de esfuerzos y fortalecer la entrega conjunta.
- 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.

Agradecimientos

Esta evaluación no habría sido posible sin el apoyo y la participación generosa de muchas personas y organizaciones. Nos gustaría agradecer de manera especial al Grupo de Gestión de la Evaluación: Michael Carbon (PNUMA), Alain Fox (PNUD) y Ashwin Bhouraskar (FAO) por sus aportaciones, orientación y apoyo sólido; a la oficina de evaluación del PNUMA por los arreglos logísticos; a los revisores externos por su retroalimentación detallada y constructiva; a la Secretaría de ONU-REDD por su ayuda para coordinar las misiones de país y su apoyo logístico constante, incluyendo la difusión de información sobre el Programa y su respuesta al sinfín de solicitudes del Equipo de Evaluación; a las tres agencias asociadas de la ONU, incluyendo al personal del Programa, al Grupo de Gestión, el Grupo de Estrategia y el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples por la importancia que otorgaron a esta evaluación, las discusiones francas y su voluntad de involucrarse en actividades cruciales de autoevaluación; a los asociados en los países por recibir al Equipo de Evaluación, que confirmó su visita con poca anticipación, y por dar aportaciones de gran importancia sobre el éxito logrado y los desafíos que enfrentan; y a la multitud de partes involucradas a nivel nacional, regional y mundial que amablemente respondieron la encuesta electrónica y que generaron el contenido de este informe. Agradecemos infinitamente a Melissa Rodrigue y Laura De Bresser por su apoyo técnico, editorial y de investigación; y a Tracy Wallis por garantizar la producción del presente informe.

Siglas

ADS	Asignación diaria de subsistencia
AIC	Análisis institucional y de contexto
AOD	Ayuda oficial para el desarrollo
BM	Beneficios múltiples
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
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMCC	Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CN-REDD	Coordination nationale REDD (Coordinación Nacional de REDD, en la RDC)
COP	Conferencia de las Partes
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
EPG	Evaluación participativa de la gobernanza
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
FFI	Financiación forestal interina
FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Programa para la Aplicación de leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GAE	Grupo de ambiente y energía
GCF	Fondo Ecológico para el Clima
GE	Grupo estratégico
GEI	Gases de efecto invernadero
GG	Grupo de gestión
GGE	Grupo de gestión de la evaluación
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GTA-ACL	Grupo de trabajo ad hoc en acción cooperativa a largo plazo
IAG	Grupo de Asesoría sobre Bosques, Derechos y Cambio Climático (IAG)
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

IWG-IFR	Grupo de Trabajo Informal para la Financiación Interina de REDD+
JN	Junta Normativa
KfW	Banco Alemán de Desarrollo (KfW)
LEAF	Reducción de emisiones en bosques asiáticos
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MdE	Memorando de entendimiento
MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio
MPTF	Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples
MRV	Medición, reporte y verificación
MyE	Monitoreo y evaluación
NAMA	Acciones de mitigación apropiadas para el país
NICFI	Iniciativa internacional de Noruega para el clima y los bosques
NRAP	Programa de acción de REDD+ nacional
OAI	Oficina de auditoría e investigaciones
OC	Oficina central
ONG	Organización no gubernamental
OPI	Organización de los pueblos indígenas
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
OSC	Organización de la sociedad civil
PCDI	Proyectos de conservación y desarrollo integrados
PI	Pueblos indígenas
PLA	Países latinoamericanos
PNG	Papúa Nueva Guinea
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
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
PSE	Pago por servicios del ecosistema
RDC	República Democrática del Congo
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
SAS	Salvaguardas ambientales y sociales
SC	Sociedad civil
SDB	Sistema de distribución de beneficios
SEPC	Principios y criterios sociales y ambientales
SFM	Gestión sostenible de los bosques
SNA-GP	Apoyo a la acción de REDD+ nacional: Programa global
TC	Teoría del cambio
TNC	The Nature Conservancy
TR	Términos de referencia
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Índice

1.	Introducción	1
1.1	Naturaleza y estructura de este informe.....	1
2.	Propósito	2
2.1	Alcance y objetivos.....	2
3.	Metodología.....	2
3.1	Proceso de evaluación, recolección de datos y presentación de informes.....	3
3.1.1	Fase inicial.....	3
3.1.2	Fase de recolección de datos.....	3
3.2	Análisis y presentación de informes.....	4
3.3	Limitaciones	5
3.3.1	Desafíos relacionados a la recolección de datos.....	5
3.3.2	Desafíos analíticos.....	6
3.3.3	Aspectos logísticos	6
4.	Contexto.....	7
4.1	Bosques y cambio climático.....	7
4.2	REDD+: Una respuesta a un desafío global.....	8
4.3	Apoyo para REDD+	9
4.4	Desafíos de REDD+	10
5.	El Programa ONU-REDD	13
5.1	Estructura y alcance	13
5.2	Teoría del Programa	14
5.3	Lógica del Programa	16
6.	Hallazgos	19
6.1	Relevancia.....	19
6.1.1	Contexto global	19
6.1.2	Contexto nacional	22
6.1.3	Relevancia para las partes clave directamente interesadas.....	23
6.1.4	Vínculos con otras iniciativas de REDD+.....	29
6.1.5	Adecuación	30
6.1.6	Lógica del Programa	32
6.2	Eficacia.....	34
6.2.1	Resultados del Programa.....	34

6.2.2	Preparación para REDD+.....	40
6.2.3	Resultados imprevistos.....	46
6.2.4	Efectos involuntarios.....	46
6.3	Eficiencia.....	47
6.3.1	Sistemas de administración.....	48
6.3.2	Distribución de recursos.....	49
6.3.3	Costos y valor.....	50
6.3.4	Coordinación entre agencias.....	51
6.4	Impacto.....	54
6.4.1	Gobernanza sostenible de los bosques.....	54
6.4.2	Sustainable Forest Governance.....	55
6.4.3	Cambio institucional.....	57
6.5	Sostenibilidad.....	58
6.5.1	Contexto global.....	58
6.5.2	Contexto nacional.....	59
6.6	Cuestiones transversales.....	62
6.6.1	Integración de género.....	62
6.6.2	Comunidades que dependen de los recursos.....	64
6.6.3	Desarrollo de la capacidad.....	66
6.6.4	Normas, directrices y salvaguardas.....	68
6.7	Factores que afectan el desempeño.....	71
6.7.1	Diseño y estructura del Programa.....	72
6.7.2	Asociaciones y cooperación.....	75
6.7.3	Administración y coordinación del Programa.....	77
6.7.4	Administración de recursos financieros y humanos.....	80
6.7.5	Monitoreo, evaluación y reporte.....	81
7.	Conclusiones.....	82
8.	Lecciones aprendidas.....	86
9.	Recomendaciones.....	87
9.1	Revisar el objetivo y la teoría de ONU-REDD.....	87
9.2	Crear ambientes propicios.....	89
9.3	Abordar cuestiones transversales.....	91
9.4	Aclarar la gobernanza y la gestión del Programa.....	92

Recuadros

Recuadro 1.1 Marco de resultados de ONU-REDD.....	18
Recuadro 1.2 Observaciones y logros relacionados con resultado.....	38
Recuadro 1.3 Evaluación de la preparación para REDD+ (Parte 1).....	43
Recuadro 1.4 Evaluación de la preparación para REDD+ (Parte 2).....	45

Apéndices

Appendix I References	94
Appendix II Documents Consulted	99
Appendix III Informants	103
Appendix IV The Evolution of REDD – An Overview.....	109

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)

1. Introducción

1. En respuesta a los requisitos establecidos para la rendición de cuentas, la necesidad de obtener lecciones aprendidas de los primeros años de la implementación y de extraer recomendaciones para el futuro, se solicitó la evaluación externa del Programa de las Naciones Unidas para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (Programa ONU-REDD) en la novena reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD en 2012, en Brazzaville, Congo.

2. La evaluación fue realizada por un equipo independiente de consultores (Alain Frechette, Minoli de Bresser y Robert Hofstede), con apoyo técnico y de investigación proporcionado por Melissa Rodríguez y Laura de Bresser. La evaluación fue gestionada por un Grupo de gestión de evaluación (GGE) conjunto formado por las oficinas de evaluación y las tres agencias participantes de la ONU.

1.1 Naturaleza y estructura de este informe

3. El Equipo de evaluación se enorgullece de presentar este informe a la Junta Normativa de ONU-REDD y a las tres agencias participantes de la ONU (FAO, PNUD y PNUMA), para ofrecer información que ayude en la toma de decisiones. El anhelo del Equipo es que las instituciones relevantes de todos los países que participan en las intervenciones de ONU-REDD, otras iniciativas de REDD+ y la más extensa comunidad de REDD+ también se beneficien de los análisis y las recomendaciones aquí presentados.

4. Este informe está organizado de la siguiente forma:

- La Sección 2 aborda el propósito, alcance y objetivos de la evaluación.
- La Sección 3 detalla el proceso y la metodología de la presentación de informes, incluidos fuentes de datos y métodos de recolección, además de las limitaciones de la evaluación.
- La Sección 4 presenta un resumen de REDD+ y, como consecuencia, una introducción al contexto externo que rodea al Programa ONU-REDD.
- La Sección 5 explora la estructura, el alcance y la teoría del cambio implícita del Programa ONU-REDD.
- La Sección 6 contiene los hallazgos, la evidencia y los análisis asociados de la evaluación.
- La Sección 7 incluye las conclusiones del informe.
- La Sección 8 presenta lecciones aprendidas de la experiencia.
- Y por último, la Sección 9 presenta recomendaciones para el desarrollo del programa en el futuro.

5. En el Apéndice de este informe están: (i) las referencias citadas en el informe; (ii) una lista de los documentos consultados; (iii) los nombres, la función y la organización de las partes directamente interesadas que se entrevistaron; y (iv) la evolución de REDD+, tal como se captó en el proceso de la CMNUCC. El Volumen II incluye: (i) Términos de referencia; (ii) instrumentos de recolección de datos; y (iii) resultados de la encuesta.

2. Propósito

6. Como se expone en los Términos de referencia (TR), el propósito de la evaluación es *realizar una evaluación amplia y representativa del rendimiento del Programa*, que incluya la relevancia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones relacionadas, la sostenibilidad de las inversiones actuales y la probabilidad de impacto en el futuro de corto a largo plazo.

2.1 Alcance y objetivos

7. La evaluación aborda todo el rango de actividades y el alcance geográfico del Programa, desde su concepción en junio de 2008 hasta fines de 2013. Más específicamente, busca lo siguiente:

- Proporcionar evidencia de resultados para cumplir con los requisitos de rendición de cuentas.
- Promover el aprendizaje, la retroalimentación y el intercambio de conocimiento a través de lecciones aprendidas y entre la Junta Normativa, las organizaciones de la ONU participantes y otros socios.
- Proporcionar información para la revisión de la Estrategia del Programa ONU-REDD.

8. En cuanto a los TR, la evaluación se centró en un conjunto de criterios clave del CAD-OCDE (relevancia, eficacia, eficiencia, probabilidad de impacto y sostenibilidad) además de cuestiones transversales y factores que afectan el rendimiento. Estos criterios se definen en cada subsección, donde también se proporcionan las preguntas abordadas. Finalmente, la evaluación buscó articular lecciones aprendidas en la dirección estratégica del Programa, incluidos aspectos operativos y técnicos, para mejorar las actividades futuras de programación a nivel país y global.

3. Metodología

9. El diseño general de esta evaluación se basa en el uso que el programa hace de la Teoría del cambio (TC). En consonancia con Funnell y Rogers (2011), la evaluación usa la teoría del Programa para analizar cómo los diferentes contextos en los que opera ONU-REDD afectan el rendimiento del programa; si la lógica propuesta de los resultados se sostiene a nivel país; y si los supuestos en términos de factores externos necesarios para habilitar y sostener el cambio son válidos y, caso contrario, cómo tales discrepancias afecta al rendimiento. El enfoque del Equipo de evaluación estuvo firmemente basado en el uso de la TC del Programa y, a la vez, también estuvo basado en evidencias, centrado en el uso y fue participativo.

10. **Basado en evidencias:** Además de la triangulación de datos a partir de las evidencias cotejadas durante la evaluación, el Equipo comparó sus hallazgos y áreas de recomendación con literatura científica relevante para buscar puntos en común además de áreas de convergencia y divergencia. Aunque los hallazgos integran los puntos de vista de las partes clave directamente interesadas, a la vez están basados en hechos y en información obtenida de fuentes de evidencia trianguladas.

11. **Centrado en el uso:** El Equipo de evaluación mantuvo una estrecha comunicación con el GGE, la Secretaría y el Grupo de gestión (GG) para asegurar que la evaluación satisficiera las necesidades de información de la gerencia de ONU-REDD y la Junta Normativa. Estas interacciones sirvieron para asegurar que los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación fueran útiles, y no disminuyó la independencia de la evaluación porque el Equipo mantuvo la palabra final sobre el contenido del informe de la evaluación.

12. **Consultivo y participativo:** Para construir un antecedente positivo para la evaluación, crear un sentido de pertenencia y fomentar una comprensión compartida de los resultados del estudio, el

Equipo de evaluación mantuvo una intensa comunicación con el personal del Programa, tanto a nivel global como regional y nacional, a lo largo de toda la evaluación.

3.1 Proceso de evaluación, recolección de datos y presentación de informes

3.1.1 Fase inicial

13. La **misión inicial** (Roma y Ginebra, octubre y noviembre de 2013) permitió el desarrollo de la confianza mutua entre los miembros del equipo de evaluación, el personal de la Secretaría del Programa ONU-REDD y otras partes clave directamente interesadas. Ayudó a asegurar que el GGE y los consultores tuvieran una comprensión compartida de la evaluación de ONU-REDD y se usó para validar los problemas e inquietudes que debió abordar el Equipo de evaluación, mediante entrevistas con personal del Programa ONU-REDD, miembros del GG y del Grupo de estrategia (GE), y discusiones con el GGE. La misión inicial se usó para desarrollar un proyecto de TC, delinear las fronteras de la tarea asignada y obtener documentos relevantes, en los que se incluye una lista de partes clave directamente interesadas para entrevistar.

14. Como parte de la **fase inicial**, los consultores realizaron una revisión preliminar de los documentos disponibles, desarrollaron un Informe inicial y una matriz de evaluación, que fueron revisados por el GGE, la Secretaría y el GG, y concluyeron el enfoque metodológico propuesto.²

3.1.2 Fase de recolección de datos

15. **Estudio teórico profundo y revisión de la literatura:** Los consultores revisaron los documentos clave identificados por el GG, y las fuentes de información relevantes se extrajeron para redactar un informe y para que sirvieran como referencias de validación durante las entrevistas a las partes clave directamente interesadas. Estas incluyeron documentación y páginas web de antecedentes generales; documentos de estrategia; informes relevantes; notas de la gerencia del Programa; documentos de diseño, planes de trabajo y presupuesto; y también informes de monitoreo y evaluación, documentos normativos y planes del sector. Para validar las observaciones, hallazgos y áreas de recomendación, el Equipo también realizó una revisión detallada de las fuentes relevantes académicas y documentación de iniciativas relacionadas (especialmente el programa FCPF). En el Apéndice I, se incluye una lista completa de las referencias.

16. **Entrevistas semiestructuradas a las partes clave directamente interesadas:** Los consultores de la evaluación realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas y sesiones de grupo de discusión, para un total de 190 entrevistados. El GGE ayudó a programar las reuniones que informantes clave identificados por la Secretaría, el GG y los equipos de las agencias, y la Secretaría ayudó a organizar las visitas nacionales y regionales. Los informantes incluyeron una muestra de miembros de la Junta Normativa; partes directamente interesadas del Gobierno, miembros de la sociedad civil y organizaciones de pueblos indígenas; donantes actuales y potenciales; miembros del personal de las tres agencias asociadas de la ONU a nivel nacional, regional y de la OC; personal de la gerencia de la Secretaría del Programa ONU-REDD; y también representantes de otras iniciativas bilaterales o multilaterales. En el Apéndice III, se incluye una lista completa de los entrevistados.

17. **Encuesta en línea:** Para ampliar la recolección de datos sobre el rendimiento del Programa, se realizó una encuesta en línea entre el personal del Programa ONU-REDD y los representantes

² El Informe inicial está disponible en la página web del Espacio de trabajo de ONU-REDD en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12048&Itemid=53

nacionales (socios estratégicos, directores/coordinadores del programa, representantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas, observadores permanentes, ex directivos de la Junta Normativa [JN] y consultores). El instrumento se desarrolló a través de consultas con el GGE y se programó en Fluid Survey, un software en línea en el cual los datos están protegidos bajo leyes de privacidad canadienses. La encuesta se publicó en inglés, francés y español y se envió a 398 potenciales encuestados: 32 correos electrónicos rebotaron, 94 encuestados iniciaron la encuesta, 81 completaron la encuesta y 285 eligieron ignorarla; lo que arrojó una tasa de respuesta del 20 %. La encuesta estuvo disponible durante tres semanas. En total, el Jefe de la Secretaría del Programa ONU-REDD envió tres invitaciones a participar en representación del Equipo de evaluación. Para obtener una vista completa de los resultados de la encuesta, véase el Volumen II.

18. **Misiones de campo:** Sobre la base del aporte de partes clave directamente interesadas y fuentes de evidencia documentadas, se seleccionaron países según los niveles anteriores de inversiones (es decir, apoyo técnico), el grado de completitud del Programa Nacional (PN) o apoyo específico, y el involucramiento relativo de las agencias de la ONU en profundizar la preparación de los países participantes. Las misiones se llevaron a cabo en Camboya, la República Democrática del Congo, Ecuador, Kenia, Paraguay y Zambia. Cada misión de campo se extendió de tres a cinco días. También se obtuvo información relevante a partir de PN evaluados recientemente (es decir, Indonesia, Panamá, Tanzania y Vietnam) que se complementó con entrevistas (personales y telefónicas/Skype) sobre temas específicos (especialmente en Panamá y Bolivia). Además de la información a nivel país, el Equipo reunió datos a nivel regional y global a través de visitas a las oficinas de ONU-REDD en Bangkok, Ginebra, Nairobi, Nueva York, Panamá y Roma.

3.2 Análisis y presentación de informes

19. A lo largo de la evaluación — incluidos la recolección de datos, el análisis y la redacción de informes— el Equipo siguió las normas y estándares del UNEG. Según la naturaleza de las fuentes de evidencia documentadas y los métodos de recolección de datos usados, se usaron métodos de análisis cuantitativos o cualitativos. El Equipo también clasificó los criterios de evaluación conforme a una escala de seis puntos, como se define en los TR.

- **El análisis descriptivo** sirvió para comprender los contextos en los que opera el Programa ONU-REDD; cómo funciona el Programa y se coordina con los países socios, donantes y otras iniciativas; y cómo monitorea y hace seguimiento de su progreso.
- **El análisis de contenido** se usó para cotejar y analizar documentos y notas de entrevistas con el fin de identificar tendencias y patrones emergentes, además de perspectivas divergentes.
- **El análisis cuantitativo** se usó para interpretar los resultados de la encuesta y otras fuentes de datos según fue necesario.
- **El análisis comparativo** se usó para triangular múltiples métodos y fuentes de datos para asegurar la validez de los hallazgos y minimizar el riesgo de correlaciones espurias.

20. Como paso preliminar al proyecto de informe, el Equipo de evaluación trabajó para desarrollar y corroborar los hallazgos principales relevantes al propósito y los objetivos del informe. **Los hallazgos preliminares de la evaluación** se compartieron con el GGE, la Junta Normativa, el GG y el GE. El GG aportó respuestas directas (a través de Skype) y escritas (en conjunto). Solo Noruega, la Comisión Europea, la Oficina del MPTF y Papúa Nueva Guinea proporcionaron comentarios sobre la Junta Normativa. Los hallazgos preliminares también fueron revisados por un grupo externo de 10 expertos (académicos, líderes de opinión y representantes de organizaciones líderes económicas, conservacionistas y de derechos), lo que aportó valiosos comentarios y críticas constructivas que fueron completamente incorporadas en los hallazgos y discusiones del informe.

21. Siguiendo la revisión preliminar de las afirmaciones del proyecto de evaluación, se desarrolló un proyecto de informe completo y se lo envió a la JN para que lo revisara. Este **Informe final** tiene en cuenta todas las devoluciones recibidas durante la última ronda de revisiones, que incluyen comentarios y observaciones por parte del GG, Noruega, Japón, Dinamarca y la Oficina del MPTF.

3.3 Limitaciones

22. El Programa ONU-REDD es una empresa compleja, compuesta por dos programas interrelacionados (es decir, el SNA-GP y los Programas Nacionales) y varios niveles de intervención (global, regional, nacional, local) que requieren la participación de un amplio rango de partes directamente interesadas. Se propone abordar varias cuestiones complejas, delicadas e interrelacionadas (gobernanza, anticorrupción, derechos forestales, derechos sobre posesión de tierras, derechos y participación de PI, definiciones de MRV/REL, distribución equitativa de beneficios, participación del sector privado, etc.) a través de un marco novedoso y en constante evolución. Diferenciar las críticas a la agenda de REDD+ de las críticas al rendimiento de ONU-REDD es complicado debido al fuerte rol normativo del Programa al momento de definir las variadas facetas de REDD+. Para llevar a cabo esta evaluación, el Equipo de evaluación tuvo que enfrentar varios desafíos y limitaciones, algunos de los cuales surgieron durante la fase inicial, pero muchos otros surgieron durante la implementación de la tarea asignada.

3.3.1 *Desafíos relacionados a la recolección de datos*

23. Para evaluar el rendimiento de un programa tan extenso y complejo, es indispensable tener una cantidad lo suficientemente abarcadora de datos e información cuantitativa y cualitativa, y el Equipo ha enfrentado desafíos en este punto. Los principales motivos fueron: (i) de los más de 50 países socios (18 de los cuales son países de PN), los recursos disponibles permitieron al Equipo visitar solo 7 países y, debido a conflictos de tiempo, algunas visitas fueron demasiado breves (es decir, 3 días) y no pudieron incluir visitas a las iniciativas piloto. El apoyo para la programación y la logística fue inadecuado en algunos casos, lo que ocasionó pérdida de tiempo valioso y pérdida de oportunidades para reunirse con partes clave directamente interesadas, incluidos colaboradores; (ii) las oportunidades para participar con socios clave, como el FCPF del BM y la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega, también fueron limitadas debido a falta de tiempo o de disponibilidad de las partes; (iii) la tasa de respuesta a la encuesta en línea fue aceptable (20 %), pero la mayoría de las respuestas provinieron de las agencias de la ONU (62 %), con un porcentaje de contribución considerablemente menor por parte de los países socios y los representantes de la sociedad civil y del Gobierno (18 % cada uno); y (iii) nunca se obtuvieron los presupuestos anuales y los planes de trabajo de las agencias de la ONU asociadas.

24. El Equipo comprendió claramente que el foco de la evaluación estaba en el Programa en su conjunto y no en el rendimiento de los componentes específicos, como los Programas Nacionales, para evitar duplicar las evaluaciones planeadas o ya realizadas. Sin embargo, los TR también requirieron específicamente que el Equipo de evaluación evaluara el estado actual de preparación de los países apoyados. Esto hizo que fuera necesario profundizar y emitir juicios, mayormente sobre la base de la evidencia documentada, ya que las visitas a los países frecuentemente fueron demasiado breves como para extraer conclusiones útiles. Más aun, las preguntas del Equipo necesariamente se orientaron a comprender el alcance general del involucramiento, no el rendimiento de los PN en sí.

25. Para compensar la carencia de aportaciones y la naturaleza compleja del Programa, el Equipo realizó una revisión exhaustiva de los documentos del Programa y las fuentes de información

académica relevantes para mantener y validar las inferencias. Esta información figura en los pies de página, y en los Apéndices I y II de este informe se proporcionan referencias completas.

3.3.2 *Desafíos analíticos*

26. El foco del Equipo de evaluación ha estado puesto en los resultados más que en los productos. Aunque el SNA-GP y los PN individuales tienen un marco de monitoreo de los resultados, la información recolectada no se traduce directamente en un progreso mensurable hacia los resultados declarados. Por ejemplo, se realizan muchas actividades de capacitación y talleres sobre variados temas, pero hay poca evidencia de cómo está capacidad se incorpora en el trabajo de las personas capacitadas y en los sistemas nacionales que están funcionando.

27. En segundo lugar, aún no hay una definición clara de qué implica la preparación para REDD+. Aunque la meta final es movilizar a los países participantes hacia la implementación (es decir, reformas institucionales y experimentación con esfuerzos para reducir las emisiones), no hay una definición consensuada sobre el resultado esperado, ni hay indicadores de rendimiento claramente expresados para medir tal progreso. Los documentos del SNA-GP y los PN logran identificar indicadores de rendimiento. Sin embargo, los logros del SNA-GP no se traducen directamente en la preparación de cada país individual, y el desarrollo de una estrategia u hoja de ruta no significa que un país esté necesariamente "preparado". Para acreditar tal preparación, el Programa ONU-REDD lógicamente solicita la demostración de mayores niveles de logro que el simple proyecto de una estrategia nacional (por ejemplo, véase el marco de monitoreo para el SNA-GP), pero el Programa no cuenta con un único e integrador marco que una todos los diferentes niveles de resultados. Esto dificultó al Equipo de evaluación la tarea de evaluar el grado de progreso que se estaba alcanzando. A tal efecto, los evaluadores basaron sus análisis en aportaciones de partes directamente interesadas, evidencia obtenida de la bibliografía y de su experiencia y su conocimiento profesional.

28. Por último, como se menciona arriba, los resultados de la encuesta están fuertemente marcados por la perspectiva del personal del Programa, lo que sugiere un posible sesgo incorporado. Aunque en este informe se usan los resultados de la encuesta, las opiniones expresadas no se pueden tomar como coherentes con la percepción de todos los otros grupos de partes directamente interesadas. A tal efecto, se consideró que los comentarios de la encuesta aportan una mirada profunda a las fortalezas y los desafíos del Programa (véase el Volumen II para ver todos los comentarios y resultados).

3.3.3 *Aspectos logísticos*

29. La coordinación de esta evaluación global involucró al Equipo de evaluación, al GGE, al GG y a la Secretaría del Programa ONU-REDD. Las decisiones de selección de países y visitas de campo fueron tomadas conjuntamente por estos cuatro grupos y requirieron la validación por parte de personal regional y nacional. Por lo tanto, planificar nuestras misiones a los países tomó mucho más tiempo que el anticipado y las misiones se realizaron durante el período de fin de año.

4. Contexto

30. Esta sección presenta el concepto de REDD+ y también el contexto y el diseño del Programa. Para ver un resumen de la evolución de REDD+, véase el Apéndice IV.

4.1 Bosques y cambio climático

31. La deforestación tropical y la degradación de los bosques, ya sea a través de la recolección de madera, el avance de la agricultura o usos alternativos de la tierra, representa "la contribución individual más grande y más variable" a las emisiones causadas por cambios en el uso de la tierra.³ En conjunto, el cambio en el uso de la tierra (es decir, agricultura, deforestación y otros usos de la tierra) es responsable de aproximadamente un cuarto de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI) de origen humano.⁴

32. Según los últimos datos del IPCC,⁵ las emisiones netas debidas a la deforestación y la degradación forestal han disminuido levemente desde la década de 1990, tanto en términos absolutos (de $1,5 \pm 0,8$ GtC/año⁻¹ entre 1990 y 1999 a $0,9 \pm 0,8$ GtC/año⁻¹ entre 2002 y 2011)⁶ como en proporción a la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento, que han aumentado de una media de década de $6,4 \pm 0,5$ GtC/año⁻¹ en la década de 1990 a $8,3 \pm 0,7$ GtC/año⁻¹ para el período 2002-2011.⁷ Aunque las emisiones netas causadas por la deforestación actualmente representan menos del 10 % del influjo total anual de carbono, las emisiones brutas causadas por la deforestación tropical y la degradación forestal siguen siendo relativamente altas ($3,0 \pm 0,5$ GtC/año⁻¹ para la década de 1990 y $2,8 \pm 0,5$ GtC/año⁻¹ para la década del 2000).⁸ Si no fuera por los sumideros terrestres, que acumulativamente capturan alrededor del 27 % de todos los GEI, las emisiones netas causadas por la deforestación serían mucho mayores.⁹ Por consiguiente, cuando el potencial de mitigación de los bosques se combina con el equivalente cercano de capacidad de secuestro de los océanos del planeta, queda claro que "cualquier cambio significativo en la función de [estos dos] sumideros de carbono" afectaría directamente "el exceso de dióxido de carbono que quedaría en la atmósfera" y la capacidad de la comunidad internacional para limitar este aumento medio de las temperaturas globales a 2 grados, conforme al segundo objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).¹⁰

33. Terminando con la deforestación y la degradación forestal, protegiendo la regeneración de bosques y promoviendo activamente los esfuerzos de reforestación en tierras improductivas o anteriormente forestadas, la toma de CO₂ por sumidero terrestre podría aumentar potencialmente entre 3 y 5 GtC/año⁻¹.¹¹ Más precisamente, "ningún otro proceso o procedimiento por sí solo tiene el potencial de detener y revertir la acumulación de CO₂ en la atmósfera a la velocidad necesaria para

³Le Quéré et al. (2013, p. 703); IPCC (2013, p. 50).

⁴IPCC (2014).

⁵IPCC (2013a, Table 6.1, p. 486).

⁶ 1 GtC = 1 gigatón o mil millones de toneladas de carbono = 1 petagramo de carbono (PgC) = 3,664 mil millones de toneladas de dióxido de carbono (CO₂).

⁷ Las reducciones en las emisiones netas durante la última década se atribuyen al aumento de la forestación/reforestación (IPCC, 2013, p. 491) y la disminución de las tasas de deforestación global (FAO, 2012).

⁸ IPCC (2013, p. 491).

⁹ Según el IPCC (2013, p. 50), la regeneración de bosques absorbe aproximadamente 2 GtC por año. Las emisiones brutas causadas por la deforestación y la degradación forestal representan apenas el 33 % de los GEI de origen humano (Houghton, 2012, p. 601).

¹⁰Le Quéré et al. (2013, p. 730).

¹¹Houghton (2013).

estabilizar las concentraciones a 450 ppm o menos.”¹² No hay énfasis exagerado cuando se trata de destacar la importancia de los bosques para lidiar con el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la pobreza y de hecho la conservación de la vida sobre la Tierra tal como la conocemos.¹³ Como se resaltó en la CMNUCC, todas "las partes deben esforzarse en conjunto para ralentizar, detener y revertir la pérdida de cobertura forestal y de carbono forestal".¹⁴

4.2 REDD+: Una respuesta a un desafío global

34. La idea de que reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (o REDD) podría potencialmente estabilizar las concentraciones atmosféricas de CO₂ por debajo del umbral anticipado de 450 ppm fue formalmente promocionada como mecanismo de la CMNUCC en la decimotercera sesión de la Conferencia de las Partes (COP) de Bali, en diciembre de 2007 (véase el texto del recuadro). Diseñado como

un mecanismo basado en el rendimiento para reducir las emisiones de fuentes relacionadas con los bosques, REDD busca compensar a los países en desarrollo que limitan exitosamente la pérdida, conversión o degradación de los bosques dentro de las fronteras de su jurisdicción. Al atribuir valor de mercado al carbón capturado y almacenado en la biomasa forestal, REDD busca mejorar el sumidero terrestre a través del uso de pagos por servicios del ecosistema (PSE). En consecuencia, los países que toman acciones correctivas para reducir la presión agregada sobre los bosques se recompensarían en relación con las reducciones de emisiones logradas, lo que crearía un sistema en el que los intereses a largo plazo de conservación forestal podrían competir con las ganancias a corto plazo de alternativas menos sostenibles del uso de la tierra.¹⁷

REDD dentro de la CMNUCC

El concepto de un mecanismo basado en resultados para proteger los bosques en los países en desarrollo fue introducido por primera vez en la 11.ª COP de Montreal, en 2005. Con Papúa Nueva Guinea y Costa Rica como puntas de lanza en representación de la Coalición de las Naciones con Bosques Tropicales, la idea de reducir emisiones debidas a la deforestación surgió de los primeros experimentos de Costa Rica con PSE y con la advertencia de que el intercambio de valores de capital natural, particularmente los servicios de almacenamiento de carbono que prestan los bosques, no se estaba reconociendo como mecanismo potencial en la Convención. Con esta finalidad, se presentó la propuesta de "Reducir emisiones debidas a la deforestación en países en desarrollo: Enfoques para estimular la acción" para que fuera considerada por la Convención.¹⁵ Siguiendo una revisión detallada realizada por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), REDD fue adoptado en la 13.ª COP en Bali, Indonesia. Con la Decisión 1/COP 13 —el llamado Plan de Acción de Bali— la necesidad de desarrollar "*enfoques de políticas e incentivos positivos sobre cuestiones relativas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y el rol de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el mejoramiento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo*" se volvió un punto permanente en la agenda de la Convención. La COP de Bali convocó a todas las partes para que apoyaran las necesidades técnicas e institucionales de fomento de la capacidad en los países en desarrollo.¹⁶

35. Condicionado por las negociaciones y las experiencias que se están desarrollando, el diseño básico de la agenda de REDD-plus (REDD+) se estableció con los Acuerdos de Cancún de 2010 (COP-16). De

¹² Houghton (2012, p. 601). 450 partes por millón (ppm) es el umbral aproximado para mantener la temperatura global dentro de un objetivo de estabilización de 2 °C.

¹³ Agrawal et al. (2013, p. 82).

¹⁴ CMNUCC (2010).

¹⁵ Extracto de entrevistas con Kevin Conrad, Enviado Especial y Embajador de PNG y Carlos Manuel Rodríguez, ex Ministro de Medioambiente de Costa Rica.

¹⁶ UNFCCC (2008).

¹⁷ Parker et al. (2009).

aquí en adelante, el signo '+' de REDD+ se referirá a (i) la conservación de las reservas forestales de carbono; (ii) la gestión sostenible de los bosques; y (iii) los esfuerzos para mejorar las reservas forestales de carbono. Los Acuerdos también incluyeron la adopción de un amplio conjunto de salvaguardas y directrices, que destacan la necesidad de implementar REDD en el contexto de una agenda de desarrollo sostenible que se centre en la reducción de la pobreza, estrategias conducidas por los países y la inclusión de consideraciones sociales y ambientales, tales como los procesos de participación, la protección de los derechos indígenas y la conservación de la biodiversidad.¹⁸

36. Con la COP-17 (Durban), se refinó la orientación sobre sistemas de salvaguarda de información y modalidades para niveles de referencia de los bosques.¹⁹ Por último, el recientemente adoptado marco de Varsovia sobre REDD+ (COP-19, noviembre de 2013) reúne todos los elementos finales necesarios para la implementación de REDD+, incluidas decisiones sobre: (i) un programa de trabajo de financiación para los bosques basado en resultados; (ii) la coordinación del apoyo para implementar actividades; (iii) el monitoreo de bosques nacionales; (iv) sistemas de MRV; (v) el desarrollo de un sistema viable de información de salvaguarda; (vi) directrices y procedimientos para la evaluación técnica de los niveles de referencia (sobre emisiones); y (vii) la necesidad de tratar proactivamente los agentes de la deforestación y la degradación forestal. Al concluir el "libro de normas" para REDD+, el Marco de Varsovia ayudó eficazmente a devolver el entusiasmo a las charlas sobre cambio climático y a las esperanzas de alcanzar un nuevo pacto climático en 2015.²⁰

4.3 Apoyo para REDD+

37. Aunque el significado y las implicaciones de REDD+ continúan desarrollándose,²¹ el desafío inherente de diseñar e implementar sistemas de PSE de validez nacional ha llevado a que se acepte en forma generalizada la necesidad de un enfoque a REDD+ dividido en fases.²² Como lo propuso el Meridian Institute,²³ y luego lo adoptó la CMNUCC,²⁴ el enfoque por fases consiste en un proceso lineal e iterativo que aspira a lo siguiente: (i) construir capacidades institucionales y apoyar el desarrollo de estrategias nacionales de REDD+ (es decir, Fase 1 o "fase de preparación"); (ii) implementar estrategias nacionales de REDD+, incluidas la promulgación y aplicación de las reformas de políticas y medidas necesarias (es decir, Fase 2 o "fase de implementación"); y (iii) emprender la implementación a escala completa de los mecanismos de pago propuestos basados en el rendimiento sobre la base de reducciones de emisión mensurables desde niveles de referencia establecidos (es decir, Fase 3 o "fase de inversión").

38. El apoyo a la preparación para REDD+ lo brindan una variedad de organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales, como el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (FIP) del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD), la Iniciativa Internacional sobre el Clima y los Bosques de Noruega (NICFI),²⁵ el programa alemán de Pioneros de REDD (REM), el programa de

¹⁸UNFCCC (2011, Annex I).

¹⁹UNFCCC (2012).

²⁰UNFCCC (2014).

²¹Angelsen and McNeil (2012); Buizer et al. (2014); den Besten et al. (2014); Pistorius (2012).

²²Angelsen (2013, pp. 3-4).

²³Streck et al. (2009).

²⁴UNFCCC (2011, art. 73).

²⁵www.regjeringen.no.

USAID para la Reducción de emisiones en bosques asiáticos (LEAF),²⁶ el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (CBFF) del Reino Unido y Noruega, y muchas otras alternativas emprendidas por grupos tales como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), The Nature Conservancy (TNC) y la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA), por nombrar solo algunos.²⁷

39. Aunque todavía no hay un mecanismo final que pueda operar a escala (a través del Fondo Ecológico para el Clima), los esquemas de reducción de emisiones basados en resultados se están desarrollando sin la protección de los procesos de la CMNUCC, tanto independientemente (por ejemplo, mercados voluntarios) y en forma anticipada a un mecanismo formal de REDD+ (por ejemplo, el Fondo de Carbono del FCPF). Algunos ejemplos incluyen el importante progreso realizado por Costa Rica²⁸ hacia un mecanismo completamente operativo de REDD+ en septiembre de 2013; la creación del primer registro subnacional de carbono en el mundo, creado en el estado de Amapá, Brasil, en 2011-2012; y proyectos de gran escala apoyados por el FCPF tales como Mai Ndombe en la República Democrática del Congo (RDC). En forma similar, las discusiones de Varsovia (COP-19) produjeron una mayor coordinación y coherencia internacional con respecto a la emisión de financiamiento forestal (a través del Comité Permanente de Finanzas), compromisos de Noruega por USD 280 millones, la iniciativa del Reino Unido y los Estados Unidos para capitalizar el Fondo de Biocarbono del Banco Mundial con el fin de proteger los paisajes forestales, además de una asignación adicional de USD 40 millones para el programa ONU-REDD por parte del Gobierno noruego.

40. Tras varios años de incertidumbre, el ímpetu para lograr un nuevo acuerdo sobre el cambio climático en 2015 parece haber resurgido. Es difícil afirmar si tal acuerdo se concretará o no. Mientras que los anuncios de la COP-19 dan signos de esperanza, los compromisos propuestos no alcanzan los USD 23 000 a 38 000 millones que el Grupo de Trabajo Informal para la Financiación Interina (IWR-IFR) de REDD+ estimó como necesarios para asegurar una reducción del 25 % de las tasas globales de deforestación entre 2010 y 2015.²⁹

4.4 Desafíos de REDD+

41. Cuando REDD se presentó por primera vez en 2005, despertó mucha esperanza, lo que generó incluso pronósticos tempranos de una situación beneficiosa para todos de bajo costo para la mitigación del cambio climático, la protección de los bosques tropicales y la biodiversidad relacionada, y mayores flujos de recursos en los países en desarrollo para apoyar los esfuerzos de reducción de la pobreza y las iniciativas de desarrollo sostenible.³⁰ Si se lo implementa plenamente y se lo respeta, el potencial de reducciones tangibles de las emisiones y de mejores interacciones entre los humanos y el ambiente es real y significativo.³¹ Sin embargo, REDD+ hasta el momento ha demostrado ser más difícil de alcanzar, más lento de concretar y más costoso de implementar de lo que imaginaron sus primeros propulsores.³² La analogía de la fruta al alcance de la mano queda cada vez más debilitada por las duras realidades de la implementación.

²⁶ LEAF apoya los esfuerzos de REDD+ en Camboya, Laos, Malasia, Papúa Nueva Guinea, Tailandia y Vietnam.

²⁷ Para ver un resumen de estas diversas iniciativas, véase REDD+ en el contexto internacional en el Apéndice IV.

²⁸ El 10 de septiembre de 2013, Costa Rica fue el primer país del FCPF en acceder a pagos basados en el rendimiento a gran escala por conservar sus bosques, regenerar tierras degradadas y ampliar sus sistemas agroforestales para asegurar paisajes y medios de sustento sostenibles. Véase: <https://www.forestcarbonpartnership.org/letter-intent-signed-costa-rica>.

²⁹ IWG (2009).

³⁰ Eliasch (2008); Stern (2006).

³¹ IPCC (2013b).

³² Brockhaus and Angelsen (2012); Buizer et al. (2014); McDermott (2014); Phelps et al. (2012).

42. Aunque se reconoce que REDD+ ha aumentado el nivel de conciencia y compromiso de los Gobiernos y el sector privado en cuanto a la importancia de los bosques, enfrenta muchas de las mismas dificultades que los esfuerzos internacionales anteriores, tales como la Gestión sostenible de los bosques (SFM), los proyectos de conservación y desarrollo integrados (PCDI) o los esquemas de certificación forestal.³³ Gracias a REDD+, la frontera agropecuaria en constante expansión se reconoce como un propulsor fundamental de la deforestación en la mayoría de los países de REDD+,³⁴ pero lograr establecer al Programa dentro de los procesos de toma de decisiones políticas y económicas que afectan el cambio a gran escala en el uso de la tierra requerirá una constante expansión del público al que se dirige REDD+. Como lo demuestran estudios recientes, el crecimiento económico no necesariamente conduce a una mejor conservación de los bosques ni a una mejor gestión de la tierra;³⁵ meramente implica que los países con capital financiero excedente pueden derivar los costos sociales, económicos y ambientales de la producción a territorios que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo.³⁶ Tales observaciones son de ineludible importancia en cuanto a las acciones que se necesitan para reducir el ritmo y el alcance de la deforestación y la degradación forestal.

43. Además de las complejidades de definir un mecanismo de pago basado en el rendimiento, REDD+ también enfrenta el desafío de que "[l]as mercancías son difíciles de cuantificar, los vendedores no están bien definidos, los grandes compradores no existen y las reglas del juego no están establecidas".³⁷ Los problemas identificados en la literatura son muchos y muy variados: desde el potencial de filtración internacional hasta las polémicas cuestiones de la tenencia de la tierra y los derechos del carbono,³⁸ el reparto de beneficios y la tasación por fuera del mercado; la falta de capacidades locales y nacionales; los débiles compromisos nacionales e internacionales para tratar los agentes subyacentes de la deforestación (por ejemplo, subsidios perniciosos y presión local o internacional para el aumento del comercio y el crecimiento económico); la inherente dificultad de cambiar ideas, valores, creencias y comportamientos asociados; y el lento ritmo de las negociaciones sobre cambio climático —por nombrar solo algunos de los principales desafíos—.³⁹ En última instancia, el futuro de los bosques depende de la habilidad de las sociedades de todo el mundo para comprender cómo estos sistemas contribuyen a su bienestar social, cultural y económico, y su consecuente capacidad para negociar mecanismos de reparto equitativo de los beneficios.⁴⁰ El dinero por sí solo no solucionará estos problemas.⁴¹ A continuación, en el Recuadro 4.1, se presentan algunos de los desafíos clave para REDD+ identificados en las fuentes académicas relevantes.

³³ Angelsen (2013); Boyd (2010); Buizer (2014); McDermott (2014).

³⁴ Boucher et al. (2011); DeFries et al. (2010); Geist and Lambin (2002); Houghton (2012); Kissinger et al. (2012); Rademaekers et al. (2010); M. Williams (2003). En el último Informe de diferencias de emisiones presentado por el PNUMA (2013), la agricultura se considera el punto crítico de entrada para reducir drásticamente las emisiones a partir de cambios en el uso de la tierra, con solo algunas referencias pasajeras a "otras" iniciativas como REDD+.

³⁵ FAO (2012, págs. 15 a 18).

³⁶ Meyfroidt y Lambin (2011); Meyfroidt et al. (2013); M. Williams (2003).

³⁷ Angelsen y McNeil (2012, pág. 44, citado en Bray, 2013).

³⁸ Según Peskett y Brodnig (2011), los derechos de emisión de carbono se refieren a "activos intangibles creados por acuerdos legislativos y contractuales que permiten el reconocimiento de beneficios separados que surgen del secuestro de carbono en la biomasa". En otras palabras, los derechos de emisión de carbono se refieren a una clase especial de activos, que se pueden comprar y transferir independientemente de los derechos forestales. Muy pocos países han definido legalmente los derechos de tenencia de carbono, un asunto que afecta el derecho a comerciar y a beneficiarse de los esfuerzos de conservación de los bosques (véase RRI, 2014).

³⁹ Véase por ejemplo: Angelsen (2013); Boer (2013); Fosci (2013b); McDermott (2014); W. D. Sunderlin et al. (2014).

⁴⁰ Agrawal et al. (2013).

⁴¹ White (2011).

Recuadro 4.1 Desafíos clave de REDD+

Desafíos clave
<ul style="list-style-type: none">• Falta de indicadores o puntos de referencia claros para medir el progreso hacia la preparación para REDD+. ⁴²• Participación inadecuada de las partes clave directamente interesadas y compromiso político inadecuado en los procesos de REDD+ a nivel del país. ⁴³• Dependencias arraigadas y falta de voluntad política para modificar las estructuras de poder existentes y la distribución de los beneficios. ⁴⁴• Corrupción, estructuras de gobernanza débiles, falta de transparencia y complacencia en la supervisión y la aplicación de la ley. ⁴⁵• Ausencia de marcos regulatorios para integrar las salvaguardas y la distribución de los beneficios en esquemas de PSE. ⁴⁶• Inconstancia y pérdidas a escala nacional, regional y global. ⁴⁷• Voluntad insuficiente o ausente para comprometerse en reformas sobre la tenencia, falta de claridad en cuanto a los derechos del carbono y falta de salvaguardas y marcos regulatorios para proteger los derechos indígenas y de las comunidades locales a la tenencia y la distribución de los beneficios. ⁴⁸• Configuraciones de actores, procesos, marcos, directrices y herramientas excesivamente complejos. ⁴⁹• Altos costos de oportunidad/implementación/transacción y falta de modelos creíbles para la toma de decisiones. ⁵⁰• Externalización de los incentivos para la reforma (fase 2) y para alcanzar resultados mensurables (fase 3), que pone en riesgo las discusiones para los cambios normativos y las oportunidades para las soluciones que no requieren financiación a largo plazo, y a la vez ignora los fracasos de los experimentos pasados con ayuda condicional y apoyo basado en los resultados. ⁵¹• Baches en los datos y en los requisitos técnicos de REDD+, como incertidumbre sobre tasas históricas y procesos de deforestación, y la consecuente incapacidad para predecir tendencias futuras (población, demandas económicas, retroacción climática, etc.). ⁵²• Incertidumbre sobre el desarrollo, reglamento y desempeño de los mercados de carbono. ⁵³• Población creciente, riqueza, liberalización del comercio, demanda de alimentos, energía y recursos, agronegocios en expansión (p. ej., maíz, soja, aceite de palma, cacao, ganado, caucho), y el conocido apoderamiento de tierras global. ⁵⁴

⁴²Fosci (2013b); Wertz-Kanounnikoff y McNeill (2012).

⁴³Di Gregorio et al. (2012); Evans et al. (2014); Luttrell et al. (2014).

⁴⁴Brockhaus et al. (2013).

⁴⁵Ascher (1999); Humphreys (2006); Korhonen-Kurki et al. (2014); Luttrell et al. (2014); Repetto y Gillis (1988).

⁴⁶Buizer et al. (2014); McDermott (2014); McDermott et al. (2012).

⁴⁷Karsenty et al. (2014); Lambin y Meyfroidt (2011).

⁴⁸Evans et al. (2014); Karsenty et al. (2014); Naughton-Treves and Wendland (2014); Phelps et al. (2012); RRI (2013, 2014).

⁴⁹McDermott (2014); Visseren-Hamakers et al. (2012).

⁵⁰Fosci (2013a); Gregersen et al. (2010); Lubowski y Rose (2013).

⁵¹Angelsen (2013); Bray (2013); McAfee (2012); Seymour y Angelsen (2012); Vatn y Vedeld (2013); White (2011).

⁵²Seymour y Angelsen (2012).

⁵³Angelsen (2013); Seymour y Angelsen (2012).

⁵⁴Hudson et al. (2013); Meyfroidt et al. (2013); Weinzettel et al. (2013).

5. El Programa ONU-REDD

44. El Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (de aquí en adelante “Programa ONU-REDD”) es un programa conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sobre la base del supuesto que se adoptaría un régimen climático posterior al 2012 en la COP de Copenhague, se lanzó en el año 2008 el Programa ONU-REDD “para evaluar si las estructuras de pago cuidadosamente elaboradas y el apoyo de la capacidad pueden crear los incentivos para garantizar reducciones de emisión *reales, duraderas, alcanzables, confiables y mensurables* mientras se mantienen y mejoran los demás servicios de ecosistema que ofrecen los bosques”.⁵⁵ El alcance del Programa fue refinado repetidamente y siguiendo la adopción de su Estrategia 2011-2015, se puso énfasis en el apoyo a los esfuerzos nacionales de preparación para REDD,⁵⁶ centrados en la fase 1 del enfoque sincronizado sobre la implementación de REDD+. Para este fin, el Programa busca reforzar las capacidades institucionales y técnicas de los países en desarrollo para reducir las emisiones relacionadas con los bosques y participar en un mecanismo final de REDD+.

5.1 Estructura y alcance

45. El Programa ONU-REDD opera principalmente a través de dos conjuntos complementarios de intervenciones:

- Los Programas Nacionales, que brindan asistencia técnica integral a países con el propósito de preparar e implementar estrategias nacionales o planes de acción de REDD+ y establecer las capacidades necesarias.
- 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+.

46. La implementación del Programa se inició en marzo de 2009, con una fase inicial piloto de siete países (a saber, programas *Piloto rápidos* en Bolivia, República Democrática del Congo, Indonesia, Panamá, Tanzania, Vietnam y Zambia) que fue diseñado para experimentar con herramientas y metodologías, y para obtener experiencias tempranas para el desarrollo de una estrategia más sostenible.⁵⁷ Desde entonces, el Programa ha crecido para incluir a 51 países asociados registrados, incluidos 18 países que reciben apoyo para los Programas Nacionales y 29 que han recibido apoyo para el SNA-GP. En 2013, el Programa también empezó a coordinar inversiones directas bilaterales de REDD+ en representación del Gobierno noruego con Vietnam y la República Democrática del Congo. Estas inversiones llamadas inversiones de Nivel 2 están diseñadas para fomentar la experiencia del país con las modalidades de implementación para REDD+.

47. Al operar según el principio "Unidos en la acción" de la ONU, el Programa está estructurado alrededor de competencias centrales de las tres agencias asociadas de la ONU. La FAO es responsable de brindar asistencia técnica en los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV) y en los asuntos técnicos relacionados. El PNUD aconseja sobre el desarrollo de capacidades institucionales relacionadas con la gobernanza, participación de las partes directamente interesadas, salvaguardas y gestión de fondos. El PNUMA brinda orientación normativa en áreas relacionadas con la

⁵⁵ Documento marco de ONU-REDD (2008, pág. 5).

⁵⁶ www.un-redd.org.

⁵⁷ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, pág. 1.

transformación del sector (desarrollo de la economía ecológica) y la materialización de beneficios múltiples (BM) cuando se evita la deforestación.

48. El Programa es administrado por la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, compuesto por representantes de (i) nueve países del Programa Nacional, (ii) donantes, (iii) organizaciones de la sociedad civil (SC) y pueblos indígenas (PI), y (iv) las tres agencias asociadas de la ONU. Los representantes de los votantes regionales, incluida la CMNUCC, el Banco Mundial y las ONG internacionales, así como el personal del Programa pueden participar como observadores.⁵⁸

49. Las funciones de gestión están aseguradas por (i) el GE, que supervisa la coordinación interinstitucional, y la contratación y desempeño del Jefe de la Secretaría; (ii) el GG, que sirve como la entidad principal de coordinación para el desarrollo, distribución y gestión del Programa en general; (iii) la Secretaría, que asume la responsabilidad total de la gestión del SNA-GP, la coordinación de la agencia, las comunicaciones, el manejo del conocimiento y la preparación, coordinación y entrega de las sesiones de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD;⁵⁹ 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 habían recibido USD 215 237 959 de parte de donantes, que incluyen a Noruega (el primer y mayor donante de REDD+ hasta la fecha), la Unión Europea, Dinamarca, España, Japón y Luxemburgo.⁶⁰

5.2 Teoría del Programa

50. Como se expresa en su documento sobre Estrategia 2011-2015, la meta del Programa ONU-REDD es “promover la elaboración e implementación de Estrategias Nacionales REDD+ para obtener la preparación para REDD+, incluidos la transformación del uso de la tierra y el manejo sostenible del bosque y los pagos basados en el desempeño”.⁶¹ Al buscar un cambio en la agenda que vaya más allá del alcance limitado de un enfoque de preparación, el Programa se extiende efectivamente a la fase 1 y 2 (preparación e implementación) del enfoque sincronizado de la implementación de REDD+.⁶² No obstante, al igual que la definición limitada de la preparación para REDD+,⁶³ el significado y las implicancias de la meta del Programa —en términos de expectativas de resultados e indicadores de desempeño— son amplios y no están bien definidos.

51. Según los Términos de Referencia de evaluación, se produjo un esquema aproximado de la teoría del cambio del Programa en vista de los documentos relevantes del Programa y las aportaciones de las partes directamente interesadas durante la Fase inicial (véase el Recuadro 5.1 a continuación). Aunque fue preliminar y diseñado para ser actualizado sobre la base de pruebas emergentes, el Equipo de evaluación no pudo afinar la lógica ordinaria de la teoría propuesta ni los supuestos que apoyan las inferencias causales sugeridas. A pesar de esas advertencias, los elementos básicos del Programa ONU-REDD continúan alineados plenamente al marco normativo de la CMNUCC. Las implicancias de la teoría del cambio del Programa forman un punto crítico de análisis en el informe.

52. Por último, el Programa también coincide con los cinco principios interrelacionados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), a saber: un enfoque basado en los

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Ídem., pág. 19.

⁶⁰ Por orden de monto de contribución decreciente, según el Portal del MPTF. Entrada del 11/4/2014 en http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00?fund_status_month_to=&fund_status_year_to=2013.

⁶¹ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, pág. 6.

⁶² Streck et al. (2009).

⁶³ Wertz-Kanounnikoff y McNeill (2012).

derechos humanos para la programación, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, gestión basada en los resultados y el desarrollo de capacidades.⁶⁴

⁶⁴ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, pág. 16

Recuadro 5.1 Teoría del cambio reconstruida



5.3 Lógica del Programa

53. Según la Estrategia del Programa para 2011-2015, ONU-REDD se guía por un conjunto evolucionado de áreas centrales de resultado, estructuradas alrededor de siete resultados y productos asociados (véase el Recuadro 5.2, a continuación).⁶⁵ Al regirse por las necesidades y prioridades de los socios nacionales, las intervenciones programáticas se enfocan principalmente en seis áreas centrales de trabajo: (i) desarrollo de la capacidad de medición, reporte y verificación; (ii) sistemas de gobernanza fiables e inclusivos; (iii) participación de actores involucrados; (iv) salvaguardas sociales y ambientales; (v) beneficios múltiples; y (vi) transformación económica ecológica.

54. A nivel de productos, el Programa aspira a: (i) desarrollar varios marcos, herramientas y productos relativos al conocimiento; (ii) fomentar procesos y mecanismos inclusivos, equitativos y transparentes; (iii) evaluar los

⁶⁵ Además de las seis áreas de trabajo de la Estrategia del Programa, los resultados presentados en el marco de resultados del SNA-GP identifican el manejo del conocimiento (resultado 7) y los servicios efectivos de la Secretaría (resultado 8). Véase el *Proyecto de Marco de Monitoreo para el Apoyo a las Acciones Nacionales de REDD+*, 10.ª reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD, junio de 2013, Lombok, Indonesia.

propulsores de la deforestación e identificar las acciones de REDD+; y (iv) proporcionar apoyo de asesoramiento técnico en una amplia gama de áreas, como monitoreo forestal y MRV, gobernanza, involucramiento de las partes directamente interesadas, coordinación multisectorial, entre otras.

55. El logro de productos programáticos se apoya en una cantidad de supuestos. El Programa supone que los socios nacionales contribuirán con el conocimiento y la experiencia y brindarán condiciones propicias para la participación social, política y económica. Asimismo, supone que los colaboradores y participantes nacionales conservarán sus roles y responsabilidades durante y después de haber recibido el apoyo técnico y de fomento de capacidades, que el conocimiento es generado y compartido en forma efectiva, y que los servicios del Programa se ofrecen cuando y donde sean necesarios.

56. A nivel de resultado, el Programa apunta a desarrollar sistemas de monitoreo, reforzar los mecanismos de gobernanza, incrementar la participación y materializar beneficios múltiples para REDD. Asimismo, trabaja para garantizar que REDD+ y las transformaciones de la economía ecológica se refuercen mutuamente. El Programa supone que los países integrarán, difundirán y aplicarán el conocimiento, las herramientas y las metodologías obtenidas del Programa. Y en forma crítica, el Programa plantea que los países participantes serán capaces de acceder a las fuentes comercializables y no comercializables de financiación para experimentar, y participar en, las reducciones de emisiones basadas en resultados de la deforestación evitada.

57. Para lograr estos resultados, el Programa supone que los Gobiernos nacionales participarán y respetarán los derechos e intereses de las organizaciones de los pueblos indígenas y la sociedad civil. De manera más fundamental, el Programa plantea que las capacidades relacionadas con REDD+, incluidas la participación de las partes directamente interesadas, la gobernanza transparente e inclusiva y la distribución equitativa de beneficios se obtendrán, monitorearán y reforzarán una vez que concluya el apoyo externo de financiación. En otras palabras, el Programa supone que los países participantes están comprometidos con las transformaciones sociales y económicas, y que se involucrarán en las reformas de política requeridas. Con este fin, el Programa adelanta que los países participantes se comprometerán con menores emisiones de carbono, senderos de desarrollo resistentes al clima y emprenderán un amplio cambio del sistema, según se requiera. Por último pero no con menor importancia, el logro de un cambio a mayor plazo depende del supuesto que los factores externos de deforestación serán abordados y controlados.

58. En general, el Programa plantea que las aportaciones clave (es decir, el apoyo técnico de las tres agencias de la ONU, las inversiones de donantes y las capacidades a nivel país) y los productos programáticos se usarán para: (i) fortalecer las capacidades institucionales; (ii) desarrollar estrategias nacionales de REDD+; (iii) apoyar las reformas institucionales y políticas; y (iv) aportar reducciones de las emisiones basadas en resultados a través de la experimentación y las ampliaciones progresivas posteriores. Salvo los accesos a las oportunidades de financiación comercializables y no comercializables, el Programa tiene como objetivo "reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal a través de estrategias nacionales de REDD+ que transforman sus sectores forestales de forma que contribuyan con el bienestar humano y cumplan con la mitigación del cambio climático y las aspiraciones de adaptación".

59. El nivel de logro de dichos resultados se analiza dentro de la sección de Eficacia de este informe de evaluación.

Recuadro 5.2 Marco de resultados de ONU-REDD⁶⁶

Resultados	Productos
1. Los países de REDD+ deben desarrollar sistemas y capacidades, e implementar medición, reporte y verificación (MRV) y monitoreo.	<p>1.1 Se desarrollan a nivel país las actividades, herramientas y métodos para MRV y monitoreo.</p> <p>1.2 Se desarrollan capacidades a nivel país para implementar funciones de monitoreo y MRV.</p>
2. Se desarrollan sistemas de gobernanza nacionales inclusivos y confiables para la implementación de REDD+	<p>2.1 Se establecen sistemas de propiedad nacional confiables e inclusivos de análisis, evaluación y tratamiento de los desafíos de gobernanza.</p> <p>2.2 La implementación nacional de la preparación para REDD+ se fortalece con el apoyo de un Programa Nacional.</p> <p>2.3 Se analizan y fortalecen marcos jurídicos sobre forestación a fin de implementar programas y estrategias de REDD+ a nivel país.</p> <p>2.4 Se incrementa la capacidad nacional de pagos por rendimiento y de sistemas de distribución de beneficios inclusivos.</p> <p>2.5 Se identifican y promueven a nivel nacional políticas y medidas relacionadas con la gestión sostenible de los bosques.</p> <p>2.6 Se evalúan y administran los riesgos de corrupción en REDD+.</p> <p>2.7 Se fortalece la capacidad institucional para la tenencia de la tierra (con una idea para abordar además los propulsores de la deforestación y la degradación forestal).</p> <p>2.8 Las estrategias de REDD+ están atentas a las cuestiones relacionadas con la igualdad de género y las mujeres participan efectivamente en los sistemas nacionales de REDD+.</p>
4. Los pueblos indígenas, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes directamente interesadas participan efectivamente de la toma de decisiones, el desarrollo de estrategias y la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional.	<p>4.1 Se informa a los pueblos indígenas, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes directamente interesadas relevantes sobre los procesos, las políticas y las actividades de REDD+ a nivel nacional e internacional.</p> <p>4.2 Se desarrollan principios, directrices y procedimientos para el involucramiento de las partes directamente interesadas en los procesos nacionales e internacionales de REDD+.</p> <p>4.3 Se apoya la implementación de prácticas y directrices efectivas de participación de las partes directamente interesadas en los países de REDD+.</p> <p>4.4 Se brinda apoyo a las partes directamente interesadas para que se comprometan e influyan en los procesos de REDD+ a nivel nacional e internacional.</p> <p>4.5 Se desarrolla la participación del sector privado en la preparación para REDD+ y el amplio consenso de las partes directamente interesadas para la participación del sector privado.</p> <p>4.6 Se inicia REDD+ de base comunitaria (CBR+) para fortalecer la capacidad y el involucramiento de la comunidad en REDD+ (un área de trabajo recientemente adoptada).</p>
5. Se abordan y respetan las salvaguardas, y se obtienen beneficios múltiples de REDD+.	<p>5.1 Los países utilizan herramientas, directrices y apoyo para desarrollar enfoques y lograr beneficios múltiples.</p> <p>5.2 Los países utilizan el apoyo para desarrollar enfoques de abordaje y respeto de las salvaguardas.</p> <p>5.3 Los países utilizan el apoyo para brindar información sobre cómo abordar y respetar las salvaguardas.</p>
6. La transformación de la economía ecológica y las estrategias e inversiones de REDD+ se fortalecen de forma mutua.	<p>6.1 Se elabora un sólido análisis de rentabilidad para REDD+.</p> <p>6.2 Los países desarrollan estrategias y opciones de inversión para REDD+, y reciben asesoramiento técnico.</p> <p>6.3. Los países emplean la asesoría y el apoyo técnico para desarrollar estrategias de transición para abordar los propulsores de la deforestación.</p>
7. Los conocimientos del Programa ONU-REDD se desarrollan, gestionan, analizan y comparten a fin de apoyar los esfuerzos de REDD+ en todos los niveles.	<p>7.1 Se desarrollan y optimizan sistemas y recursos de gestión de conocimientos (GC).</p> <p>7.2 Los conocimientos de REDD+ se generan, adaptan y comparten continuamente para el aprendizaje, la defensoría, la promoción y el desarrollo de capacidades.</p>

⁶⁶ Como se define en el *Proyecto del Marco de Monitoreo para el Apoyo a la Acción Nacional de REDD+ 2013-2014, Décima Reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD* (junio de 2013). Debido a su enfoque de gestión y relacionado con los procesos, se omite el resultado 8 (apoyo oportuno y efectivo de la Secretaría) del presente marco. El resultado 3 faltante (es decir, salvaguardas) se integró con el resultado 5, aunque el estimado oficial permanece sin cambio alguno.

6. Hallazgos

60. Esta sección presenta los hallazgos principales de la evaluación del Programa ONU-REDD, conforme a los requisitos de los TR. Los hallazgos de esta sección del informe se presentan como afirmaciones sucintas de la evaluación, derivadas de fuentes relevantes y datos recolectados, que buscan dar una respuesta (un mensaje clave) a una o más preguntas de la evaluación. Se basan en evidencia, se centran en cuestiones clave y buscan contar "toda la historia" en una o dos oraciones. Se simbolizan con una "H" mayúscula seguida del número de referencia.

6.1 Relevancia

61. Según la definición del CAD-OCDE, la relevancia se usa aquí para referirse al grado en que los objetivos del Programa ONU-REDD son coherentes con las necesidades y las prioridades de las partes clave directamente interesadas. Esta sección examina la relevancia del Programa ONU-REDD desde las perspectivas nacional y global, incluidos sus vínculos con otras iniciativas de REDD+, su capacidad de respuesta a las necesidades de los países, la pertinencia de su objetivo principal y la solidez de sus relaciones causales esperadas. Para evaluar la relevancia del Programa ONU-REDD, los evaluadores se basaron principalmente en las percepciones de las partes directamente interesadas, las fuentes de evidencia documentada y la bibliografía académica aplicable.

6.1.1 Contexto global

H1: El Programa ONU-REDD es una respuesta relevante a las negociaciones de la CMNUCC y la agenda emergente de REDD+, pero adaptarse al estado dinámico del ambiente global es un desafío continuo.

62. El enfoque integrado de ONU-REDD para reducir las emisiones a partir de procesos de cambio en el uso de la tierra y sus fuertes vínculos con las negociaciones actuales de la CMNUCC lo vuelven un programa muy relevante. Sus objetivos y Estrategia para 2011-2015 son coherentes con la agenda global de REDD+⁶⁷ y los esfuerzos relacionados para mejorar la gobernanza de los biomas de bosques tropicales y subtropicales del mundo, incluidos los beneficios múltiples que estos sistemas proporcionan. Al hacerlo, el Programa ejerce una influencia positiva sobre la necesidad de: (i) volver a posicionar en el escenario nacional, regional y global la importancia crítica de los servicios y beneficios del ecosistema forestal; (ii) fortalecer el rigor de la agenda de REDD+ (p. ej., MRV, salvaguardas e involucramiento de las partes directamente interesadas); y (iii) fomentar la capacidad de los países socios para desarrollar caminos económicos sustentables que apoyen el mantenimiento de los sistemas de recursos forestales.

63. Desarrollado tras el impulso de la COP de Bali y sobre el supuesto de que un nuevo protocolo sobre el clima y nuevos mecanismos de pago basados en los resultados pueden ser aceptados antes de que acabe la década, el memorando de entendimiento (MdE) entre las agencias asociadas de la ONU está centrado en apoyar los esfuerzos de los países para entregar reducciones de las emisiones reales, confiables y mensurables. Aunque no logró materializarse un acuerdo posterior a 2012 en la COP de Copenhague, los países desarrollados se comprometieron a garantizar USD 30 mil millones entre 2010 y 2012, más USD 100 mil millones para 2020, destinados a fines de adaptación y mitigación.⁶⁸ Aprovechando los antecedentes positivos del Acuerdo de Copenhague, las agencias asociadas de la ONU devolvieron su confianza en las negociaciones de la CMNUCC al extender su compromiso de apoyar los esfuerzos de preparación nacional al menos hasta 2015.⁶⁹

⁶⁷ Más del 80 % de los que respondieron a la encuesta consideran que el Programa ONU-REDD es coherente con el grueso de la agenda de REDD+.

⁶⁸ El Acuerdo de Copenhague (UNFCCC, 2010, art. 8)

⁶⁹ La Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015

64. Aunque los compromisos del período de inicio rápido⁷⁰ y las consecuentes negociaciones están ayudando a crear un impulso favorable para las negociaciones actuales sobre el clima, que culminarían con un posible acuerdo internacional hacia 2015 (en conformidad con la Plataforma Durban),⁷¹ la evidencia reciente sugiere la necesidad de una apreciación más crítica de cómo evoluciona el contexto global y la financiación futura de REDD+.

65. De los compromisos originales para 2010-2012, se prometieron USD 3,1 mil millones para REDD+; poco más de la mitad (USD 1,9 mil millones) ya se han depositado; y solo USD 268 millones ya se han desembolsado.⁷² En 2013, los nuevos compromisos de financiación para el clima disminuyeron hasta en un 71 % (en comparación con 2012),⁷³ y un informe reciente realizado por el⁷⁴ Proyecto de Financiación forestal interina (FFI) sugiere que la demanda total del mercado para activos de carbono y las inversiones relacionadas para programas y proyectos de mitigación del cambio climático está en un período de baja constante, con las inversiones bajo el Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) disminuyendo hasta detenerse desde Varsovia.

66. Además, pese a la importancia fundamental de REDD+ como estrategia central de mitigación para combatir el cambio climático,⁷⁵ el progreso en casi todos los aspectos del mecanismo es más lento de lo que se esperaba (véase la Sección 4.4). En particular, la probabilidad de un mecanismo viable de financiación basada en el rendimiento sigue siendo un objetivo inestable. Incluso si se alcanza un acuerdo sobre el clima en 2015, no hay una estrategia de financiación global clara para REDD+ hasta que el nuevo protocolo entre en vigencia en 2020. Suponiendo que en ese momento aún exista un mercado del carbono en total funcionamiento —una proposición que cada vez despierta más escepticismo entre los académicos y observadores⁷⁶— el informe del FFI advierte que "actualmente no hay fuente de demanda para pagar las reducciones de emisiones a mediano y largo plazo originadas con REDD+ a la escala necesaria para satisfacer los objetivos de reducción de las emisiones en los países con bosques tropicales antes de 2020".⁷⁷

67. Dado que la integración de créditos de REDD+ en cualquier mercado (nacional, regional o global) reduciría el valor de los activos del carbono y desalentaría otros esfuerzos de mitigación, las Partes de la Convención tendrían que: (i) aumentar los objetivos de reducción de las emisiones globales; (ii) descontar el valor de los créditos de REDD+; (iii) limitar el volumen de reducciones de emisiones permitidas de REDD+; o (iv) invitar a los donantes y a las instituciones financieras internacionales a llenar el bache entre oferta y demanda.⁷⁸ La falta de una solución nueva con límite óptimo de Pareto para los países del Anexo 1 y también los que no son del Anexo 1 indica negociaciones difíciles en vísperas a París y, potencialmente, la falta de un acuerdo temprano sobre la integración de los créditos de REDD+ en un futuro sistema de mercado global del carbono.⁷⁹

⁷⁰ En conjunto, los compromisos realizados entre 2010 y 2012, incluida la creación del Fondo Ecológico para el Clima en Cancún (CMNUCC, 2011, art. 102) han pasado a conocerse como el período de "financiación de inicio rápido".

⁷¹ UNFCCC (2012, decisión 2/CP.17, art. 4)

⁷² Véase GCP et al. (2014, Cuadro 1) y Fransen et al. (2013). Los lectores deben saber que no hay una rendición de cuentas coherente sobre la financiación real de REDD+. Por ejemplo, GCP et al. (2014) indican que pueden haberse prometido entre USD 4,5 mil millones y 6,1 mil millones, mientras que Streck y Parker (2012, p. 124) informan compromisos por USD 4,17 mil millones a fines de 2011, con asignaciones por USD 446 millones.

⁷³ Fransen et al. (2013, p. 10)

⁷⁴ GCP et al. (2014, p. 6)

⁷⁵ IPCC (2014)

⁷⁶ Por ejemplo, véase Angelsen (2013); Fosci (2013b); Lubowski y Rose (2013); Munden-Project (2011); Vatn and Vedeld (2013)

⁷⁷ GCP et al. (2014, p. 6). Los autores del informe calculan que el suministro de créditos para REDD+ es de 13 a 39 veces mayor que la demanda potencial, para una reducción del 50 % en la tasa de deforestación global para el año 2020 (pág. 8).

⁷⁸ Beltran et al. (2013); GCP et al. (2014)

⁷⁹ Una solución con límite óptimo o eficacia de Pareto se refiere a una situación en la que los intereses o recompensas de todos se pueden mejorar sin que empeore la situación de ninguna persona, grupo o —como en este caso— país.

68. Ciertamente, el Marco de Varsovia para REDD+ (COP 19) proporciona directrices técnicas para la plena implementación de REDD+⁸⁰ e incluye una decisión sobre pagos basados en los resultados⁸¹ que aclara la diversificación de las posibles fuentes de financiación de REDD+, incluido el rol del Fondo Ecológico para el Cima. Sin embargo, la "promesa de financiación predecible y basada en resultados por parte de la comunidad internacional", como la idean los compromisos de Cancún y Varsovia, aún no se ha hecho realidad.⁸² La complejidad de configurar un sistema de PSE y la dificultad de asegurar la permanencia y adicionalidad de los esfuerzos para evitar la deforestación están lejos de haber sido resueltas.⁸³ Además, la agricultura —la principal causa de la deforestación tropical— no ha sido un eje central de los procesos de negociaciones de la CMNUCC ni de los esfuerzos de REDD+ en general.

69. En medio de la necesidad de sostener y alimentar el optimismo para un acuerdo global en la COP de 2015 en París, la mayoría de los que respondieron a la evaluación, incluidos altos representantes de la ONU, admitieron con relucencia que un acuerdo en el futuro próximo sobre los términos de un mecanismo de financiación del carbono es cualquier cosa menos seguro. En el panorama político-económico actual, la relevancia aún vigente del objetivo del Programa para apoyar los esfuerzos nacionales con el fin de alcanzar la preparación para REDD+ y obtener financiación basada en resultados enfrenta pronósticos desafiantes. Aunque el Programa parece estar adaptándose al contexto cambiante (p. ej., su creciente atención en la gestión sostenible de la tierra, transformación ecológica de la economía, soluciones no comercializables, reformas normativas, derechos seguros y equitativos sobre los recursos, beneficios múltiples, etc.), aún no hay un esquema, visión o consenso sobre qué podría implicar para ONU-REDD un escenario alternativo para REDD+. La necesidad de incentivos positivos y apoyo a largo plazo (como financiación mediante mercados voluntarios o de cumplimiento, mayores AOD, asistencia técnica, acuerdos comerciales favorables) es un truísmo que reconocen todos los que respondieron a la evaluación, pero suponer que las sociedades solo cambiarán si les pagan para hacerlo inevitablemente limita el alcance de las acciones permitidas.

70. El panorama dinámico en que opera ONU-REDD y los cambios delineados en este hallazgo indican importantes desafíos en el camino a seguir, y también la necesidad de un liderazgo global para conducir estas cuestiones. La próxima Cumbre sobre el Clima en septiembre de 2014 podría ayudar a definir el escenario para las acciones positivas sobre el cambio climático y los esfuerzos para abordar la brecha de financiación que amenaza con minar el futuro de REDD+. El fondo de reposición del FMAM-6, que consiste en USD 4,43 mil millones, destinado a combatir "los propulsores subyacentes de la degradación ambiental" es otro signo positivo.⁸⁴ Sin embargo, como se resalta en el comunicado de prensa, "los problemas (...) solo pueden abordarse eficazmente si pueden armarse amplias coaliciones de partes directamente interesadas a lo largo de los países y los sectores en pos de una agenda de acción común". Los hallazgos de este informe sugieren que el Programa ONU-REDD está bien posicionado para volverse un actor fundamental en tal coalición global para el cambio. La pregunta es si más de lo mismo conducirá a mejores resultados.

⁸⁰ Ley y Política Climática. 2014. Resumen. Desembalando el "Marco de Varsovia para REDD+". Los requisitos para implementar REDD+ según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁸¹ UNFCCC (2014, Decisión 9)

⁸² GCP et al. (2014, p. 6). Véanse también Las negociaciones de REDD+ en CMNUCC: de Marrakech a Varsovia. Disponible en: <http://theredddesk.org/what-is-redd#toc-4>

⁸³ Angelsen (2013, p. 2); Angelsen y Rudel (2013); Lubowski y Rose (2013)

⁸⁴ Véase el comunicado de prensa del FMAM-6 (14 de abril de 2014), disponible en <http://www.thegef.org/gef/node/10428>.

6.1.2 Contexto nacional

H2: El Programa ONU-REDD, aunque conducido principalmente por la ONU, es en gran medida coherente con las necesidades y prioridades de los países, como lo manifiestan las políticas, planes y marcos sectoriales relevantes en cuanto a bosques, ambiente, adaptación climática y mitigación.

71. Los objetivos del Programa ONU-REDD son en gran medida coherentes con las necesidades e intereses de los países socios en desarrollo. Como lo evidencia la fuerte voluntad de los representantes nacionales de incorporar la agenda de REDD+ en las políticas sectoriales, planes y marcos relacionados, la relevancia del Programa ONU-REDD es más fuerte en los ministerios de bosques y ambiente. En Ecuador, por ejemplo, la agenda de REDD+ responde directamente al requisito constitucional del estado de adoptar "medidas adecuadas y transversales para mitigar el cambio climático, a través de la limitación de emisiones de GEI y de la deforestación". La recurrencia de este hallazgo se observó a lo largo de todos los países visitados y de los resultados de la evaluación a mediano plazo de Panamá y las evaluaciones completas de los PN de Indonesia y Vietnam.

72. Es interesante que ninguno de los países visitados considerara al Programa ONU-REDD un marco estricto para el desarrollo de capacidades nacionales orientadas a involucrarse en un futuro mecanismo de pago basado en los resultados. Reconociendo el lento e incierto progreso de las negociaciones sobre el cambio climático, los representantes de los países tienden a ver el potencial de la financiación basada en resultados como un eventual ingreso de dinero más que como el propósito de sus esfuerzos. Según la mayoría de las partes, el valor esencial del Programa radica en su enfoque integrado para alcanzar resultados de desarrollo sostenible. Por ejemplo, el Plan Nacional Forestal de Bolivia de 2008, que forma la base de las políticas forestales actuales y el preámbulo del documento nacional de ONU-REDD, tiene el objetivo de "fomentar acciones para la conservación, restauración y recuperación de los bosques, no solo con el fin de obtener los bienes que producen, sino también de asegurar la función ambiental que cumplen a nivel local y global para reducir los riesgos derivados del cambio climático". En forma similar, en la RDC, Nigeria y Zambia, REDD+ es principalmente considerado como una herramienta de gestión de los bosques para alcanzar beneficios múltiples, que incluyen satisfacer las necesidades de las comunidades que dependen de los bosques y gestionar los recursos a nivel ambiental. Como opinó un alto representante de la ONU, "REDD+ en África tiende a ser considerado una puerta de ingreso al desarrollo sostenible y el desarrollo rural integrado. La mitigación es simplemente la llave para la transformación a lo largo de todos los sectores".

Percepciones de las partes directamente interesadas sobre la relevancia del Programa

"REDD provides options to address the many challenges we face, including forest sector management, improving livelihoods, governance, capacity building, and forest protection."

"We need greater emphasis on multiple benefits – carbon message is weak and of low relevance for the poor. We need to tell them how REDD+ will help feed them and improve their livelihoods."

"UN-REDD has provided meaningful support to Vietnam in its forest protection and development mission."

73. Aunque se reconoce ampliamente la relevancia del Programa,⁸⁵ un amplio rango de observadores (OSC, representantes gubernamentales y personal del Programa) cuestionaron tanto la confiabilidad como la validez del proceso usado para definir las necesidades de los países. Los que respondieron a la evaluación observan, por ejemplo, que no está claro quién realiza las evaluaciones de necesidades de los países, cómo se completan los informes (es decir, con qué datos) y qué proceso (si es que lo hay) se usa para validar la información y las suposiciones. Varios observadores llegaron

Percepciones de las partes directamente interesadas sobre el rol central de las agencias de la ONU

“Toute la vision est tracée à l’avance, sans l’implication des pays.”

“Power lies with the agencies, not the countries.”

“... dans la plupart des cas, le Plan d'activités du Programme ONU-REDD est unilatéralement élaboré.”

“Le programme gagnerait à montrer une souplesse pour prendre en considération les besoins différenciés des pays et régions.”

“Some of the early interventions at national level were designed in a vacuum without proper guidance from the negotiations and without a basic understanding at the country level.”

a sugerir que los "Programas Nacionales están muy desconectados de las realidades de campo" o que las "agencias de la ONU son arrogantes", que imponen "su visión sobre los países" en vez de apoyar objetivos y aspiraciones nacionales de los miembros de esos países. Dado que la agenda global de REDD+ y los requisitos condicionales que impone a los países participantes se definen principalmente en las iniciativas multilaterales y bilaterales existentes y no en los países participantes,⁸⁶ tales percepciones no pueden causar sorpresa. Para lograr la preparación para REDD+ y el consecuente acceso a las oportunidades de financiación, los países deben cumplir con un conjunto común de reformas institucionales y aplicar herramientas, marcos, directrices y principios similares que tienen poca flexibilidad para la autodeterminación o la variación necesaria para cada país, aunque la ausencia de un acuerdo internacional probablemente facilitaría que surjan con el tiempo enfoques alternativos.⁸⁷

74. Los países socios en desarrollo (incluidos representantes de OSC y PI) pueden influir en las negociaciones de REDD+ a nivel global a través de la CMNUCC, y a lo largo del Programa ONU-REDD a través de la Junta Normativa, pero es un hecho que las tres agencias de la ONU son los principales guardianes del Programa, y lo que se ofrece depende en gran medida de las decisiones de las agencias asociadas de la ONU. Formalmente, los países deciden cómo se asignan los recursos en la JN, pero en la práctica, las agencias determinan las prioridades de inversión y los objetivos, y estas los envían a los representantes de los países para que sean aprobados, no para que sean debatidos —una observación que las agencias asociadas de la ONU atribuyen a la naturaleza misma de los acuerdos de programas conjuntos—. Las aportaciones y el debate se consideran mayores al nivel país.

6.1.3 Relevancia para las partes clave directamente interesadas

H3: El Programa ONU-REDD goza de una alta aceptación en los ministerios anfitriones, desde su alta jerarquía hacia abajo. El apoyo en los niveles legislativos más altos, a lo largo de los sectores, y en el nivel de la comunidad es más variable.

Desarrolladores de políticas

75. En casi todos los países donde opera (a través de PN o del SNA-GP), el Programa ONU-REDD puede contar con el apoyo de los más altos funcionarios civiles de su institución anfitriona (normalmente el Ministerio de

⁸⁵ Más del 80 % de los que respondieron a la encuesta concuerdan en algún grado en que los objetivos del Programa son relevantes para las necesidades de los países.

⁸⁶ Angelsen (2013); Buizer et al. (2014); Gallemore y Munroe (2013); Jagger et al. (2012); Thompson et al. (2011)

⁸⁷ Buizer et al. (2014, p. 5)

Ambiente y Recursos Naturales o la Autoridad Forestal Nacional). Esto es crucial para asegurar el éxito del Programa y la continuidad de su relevancia. Más allá de eso, el apoyo por parte de los administradores públicos (elegidos o designados) varía a lo largo de los PN. En la RDC, la estrategia nacional de REDD+ fue adoptada por decreto ministerial, y el Ministro de Finanzas preside sobre el Comité interministerial, que supervisa la implementación de la estrategia nacional y la capitalización del fondo nacional. Sin embargo, los socios de la implementación, los representantes de las OSC y el personal del Programa expresaron fuertes reservas al comité actual de desarrolladores de políticas, enfatizando el hecho de que el comité existe solo en teoría. Tales observaciones son coherentes con los resultados de un reciente estudio comparativo, que indica el débil compromiso político en la RDC.⁸⁸ En forma similar, pese a un compromiso presidencial frecuentemente mencionado para reducir las emisiones debidas a la deforestación en Indonesia, los datos empíricos recientes sugieren que el apoyo político para REDD+ es considerablemente menor de lo que sostienen algunos analistas.⁸⁹ En especial, la capacidad del presidente para conducir el cambio es limitada por la falta de apoyo en el parlamento y la burocracia, que controlan los procesos nacionales de toma de decisiones y mantienen fuertes relaciones con las industrias basadas en la tierra y con los agronegocios interesados en mantener el statu quo.⁹⁰

76. En cambio, en Vietnam REDD+ goza de una sólida aceptación en los niveles más altos de gobierno, goza de apoyo intersectorial y de compromiso político para el cambio.⁹¹ En Nigeria, los entrevistados confirmaron la intención del Gobierno nacional de apoyar los esfuerzos de REDD+ (por ejemplo, declaró una moratoria para la explotación forestal) y el respaldo crucial del gobernador en cuya jurisdicción están la mayoría de las áreas densamente forestadas del país. Aunque el apoyo de los altos niveles políticos no es suficiente para asegurar un firme compromiso nacional con REDD+, es necesario. Sin ese apoyo, como revela el caso de Tanzania,⁹² existe el riesgo de que la reorientación hacia cambios transformativos⁹³ sea lenta y ardua (véase esta discusión en profundidad en la sección "Apoyo intersectorial" a continuación).

Apoyo intersectorial

77. Pese a un puñado de ejemplos que parecen demostrar un apoyo político más fuerte para la concreción de la agenda de REDD+, la evidencia de los siete países visitados durante esta evaluación, las investigaciones realizadas a nivel regional e internacional y la revisión de las fuentes académicas relevantes indican un débil compromiso político general para la acción de REDD+. Además de la falta de un compromiso político más amplio en la Junta Normativa de ONU-REDD y el discutible apoyo a nivel nacional, la evaluación señala que en la mayoría de los casos los ministerios o departamentos que lidian con finanzas, planificación nacional, agricultura, industria, comercio y educación están visiblemente ausentes de las mesas de discusión relevantes. Por ejemplo, la mesa redonda de REDD en Ecuador no tiene ninguna representación de los ministerios, salvo del Ministerio de Ambiente. Existe un comité interministerial sobre el cambio climático, pero según los participantes, se presenta con irregularidad y con la representación de personal de baja jerarquía dentro de los ministerios. En varios otros países socios (como la RDC, Filipinas y Zambia), se invita a los ministerios clave a los comités de coordinación y asesoría para REDD+, pero ellos no se presentan regularmente, o directamente no se presentan.

78. Los motivos de la falta de compromiso político y apoyo intersectorial para REDD+ incluyen: (i) el limitado poder de convocatoria de los ministerios forestales o de ambiente donde el Programa está generalmente radicado; (ii) las dependencias arraigadas de los intereses establecidos; (iii) los nexos conniventes entre Gobierno y empresas; (iv) la debilidad o ausencia de las coaliciones locales que pueden desafiar la distribución de los beneficios según las políticas tradicionales; (v) el débil compromiso político por el desarrollo y la

⁸⁸Korhonen-Kurki et al. (2014)

⁸⁹Larrabure y Moeliono (2013)

⁹⁰Luttrell et al. (2014)

⁹¹Korhonen-Kurki et al. (2014); Stewart y Swan (2013)

⁹²Gapare y William (2013)

⁹³Brockhaus y Angelsen (2012)

implementación de las políticas de REDD+; (vi) el fracaso para vincular el propósito de REDD+ con los intereses de desarrollo más amplios de los países participantes; y (vii) los limitados esfuerzos internacionales para combatir la liberalización de la dinámica comercial, la demanda del mercado y la necesidad de crecimiento que empuja a los Gobiernos en todas partes a limitar las barreras a las inversiones locales y extranjeras (por ejemplo, políticas favorables a las inversiones, subsidios que alientan el desarrollo, derechos exclusivos sobre los recursos y marcos regulatorios socioambientales débiles y su aplicación).⁹⁴ Aunque reconocido en alguna medida en el diseño del Programa (por ejemplo, el trabajo anticorrupción, la creación de mesas redondas de discusión a nivel nacional, la transformación de la economía ecológica), estas observaciones y las que ya se advirtieron (véase "Desarrolladores de políticas") imponen la necesidad de una apreciación más cauta.

79. Alcanzar un compromiso político para la sostenibilidad y el cambio institucional en pos de la equidad es un proceso arduo en el mejor de los casos. Como revelaría cualquier revisión somera de la historia, la dificultad de asegurar y sostener tal apoyo traiciona el sempiterno desafío de alcanzar un cambio a nivel del sistema. Además, en tanto una entre varias iniciativas de REDD+ que operan en un país en determinado momento, sería inverosímil atribuir tales desafíos solo a ONU-REDD. Aún así, es necesario hacer preguntas difíciles. ¿En qué medida las inversiones programáticas atienden las necesidades nacionales y los intereses de los países participantes y en qué medida sintonizan con ellos, en oposición a los requisitos propios de REDD+? Como dijo un alto funcionario de la ONU, "¿para qué y para quién estamos desarrollando REDD+?". A nivel retórico, casi todos los países apoyarán la idea de una mayor sostenibilidad y, dada la oportunidad, la mayoría participará en actividades de bajo costo para obtener recursos que fortalezcan sus capacidades y potencialmente den ganancias a largo plazo. Pasar de la dimensión de las buenas intenciones a la del cambio real puede ser un salto difícil. Aunque los problemas mencionados anteriormente y en lo que queda de este informe se podrían interpretar como prueba de que la preparación necesita simplemente más tiempo y que los frutos del cambio aparecerán cuando los países pasen a las fases de implementación e inversión, tal estrategia no está libre de riesgo (véase H1) y podría limitar los incentivos de superar los desafíos políticos e intersectoriales mencionados. Como programa creado para poner a prueba varias fórmulas de riesgo y desarrollar experiencia a nivel del país con los procesos de REDD+, ONU-REDD está bien posicionado para asumir el liderazgo de estas cuestiones.

Sector privado

80. La necesidad de involucramiento del sector privado en el desarrollo de las soluciones de REDD+ es el tema de varias publicaciones, además de estar enumerado como un área prioritaria para el involucramiento de las partes directamente interesadas en el marco de resultados del SNA-GP. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las relaciones con el sector privado han sido lentas para concretarse, tanto a nivel nacional como internacional. Considerando la lentitud con que el sector privado se involucra con REDD+ en general, la situación del Programa no parece ser inusual. Además de los proveedores de servicios técnicos y las compañías involucradas en la prestación de servicios de consultoría o contrapartidas de carbono mediante mercados voluntarios —como los que operan en la RDC, Ecuador y Vietnam—⁹⁵, los ejemplos de involucramiento del sector privado en REDD+ siguen siendo pocos en general.^{96, 97} Aunque algunos entrevistados sugieren que esto se debe a que "aún no se ha hecho el análisis de rentabilidad para REDD+", nuestro análisis indica un conjunto de motivos más complejo.

⁹⁴Brockhaus et al. (2013); Costanza et al. (2013); Di Gregorio et al. (2012); Meyfroidt and Lambin (2011); Weinzettel et al. (2013)

⁹⁵ El "sector privado" tiende a ser interpretado de una forma muy vaga por los propulsores de REDD+ a nivel nacional. Como en el caso de la RDC, el "sector privado" se refiere a cualquier organización que cumpla con el registro nacional de operadores comerciales y que pueda por tanto recibir y gestionar fondos a través de cuentas verificables en una institución financiera establecida. Como tal, el "sector privado" en la RDC se usa para designar ONG, firmas y contratistas que pueden prestar servicios pagaderos al Gobierno o a cualquiera de los fondos activos de REDD+.

⁹⁶ Otros ejemplos dignos de mención son el programa de pagos por servicios del ecosistema forestal (PSAF), que en parte recibe fondos del Gobierno nacional y contribuciones del sector privado, y el proyecto Mai Ndombe REDD en la RDC, que está apoyado financieramente por la compañía con sede en Alemania *Forest Carbon Group AG*. Debe advertirse que el Programa ONU-REDD no participa

81. Dentro del alcance del Programa ONUREDD, el término "sector privado" se usa para designar tres conjuntos de actores categóricamente diferentes: industrias que demandan recursos intensivos; empresas pequeñas o medianas que operan principalmente en los mercados internos; e inversores potenciales en contrapartidas de carbono. Esta sección se centra solo en las dos primeras interpretaciones.

Respuestas de la encuesta sobre la participación del sector privado

"Private sector involvement has been minimal at [the] country [level], as most [operators] do not understand how their interest will be covered, especially from [an] economic point of view."

"The private sector has been marginalised from the process in various countries and at the global level. There has not been to date a private sector observer at the Policy Board."

82. Con respecto a las industrias que demandan recursos intensivos (por ejemplo, minería, explotación forestal, productores de celulosa y papel) y el agronegocio involucrado en la producción de materias primas a gran escala, los factores disuasivos para participar en REDD+ incluyen: (i) los altos costos de oportunidad de REDD+;⁹⁸ (ii) la predominancia de procesos dependientes de la cadena de valor y la ausencia de cualquier voluntad política expresa de alterar la distribución actual de los beneficios;⁹⁹ (iii) la capacidad relacionada de los actores privilegiados para dirigir las decisiones político-económicas en su favor (es decir, participar en comportamientos interesados en la ganancia, por medios legales o extralegales);¹⁰⁰ y (iv) en comparación con el Banco Mundial, las agencias de la ONU tienden a estar en cierta desventaja en términos de su capacidad para involucrar al sector privado. Aunque tales factores ayudan a racionalizar la ausencia de grandes actores industriales en los procesos de REDD+ en general, no explican por qué el involucramiento local en los esfuerzos apoyados por ONU-REDD sigue siendo relativamente débil o por qué la Junta Normativa debe seguir sin un representante del sector privado. Como el sector privado incluye algunos de los principales instigadores de la deforestación, es evidente que su involucramiento es crucial para el desarrollo de estrategias viables en los países.

83. Hay quienes sostienen que el involucramiento del sector privado en las discusiones de REDD+ se acelerará una vez que los países pasen a la fase de implementación. Sin embargo, cambiar el curso tradicional de los negocios llevará tiempo. En la misma forma en que ONU-REDD ha logrado exitosamente asegurar la confianza y el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas, hay motivos para creer que el involucramiento temprano de los representantes del sector privado a nivel nacional y global (por ejemplo, la Junta Normativa) sería una ventaja para todos.¹⁰¹ Un paso en la dirección correcta es la reciente incorporación (una iniciativa global para fortalecer los lazos con el "sector privado y las finanzas del sector privado para lograr REDD+", incluidas formas de abordar los riesgos de la agricultura y los bosques asociados a las cadenas de suministro de las materias primas) a los resultados relacionados con la economía ecológica del programa para 2014 y 2015.¹⁰²

específicamente con los proveedores y compañías involucrados en la provisión de contrapartidas del carbono mediante mercados voluntarios.

⁹⁷ Según los resultados de la encuesta, solo el 25 % de los que respondieron están de acuerdo en alguna medida con que el sector privado participa inadecuadamente en los procesos de toma de decisiones de REDD+.

⁹⁸ Angelsen y McNeil (2012); Fosci (2013a)

⁹⁹ Véase también North (1990); North (1994)

¹⁰⁰ Brockhaus et al. (2013); Knight (1992); Luttrell et al. (2014)

¹⁰¹ El sector privado es inherentemente reacio a los riesgos por lo que aprender cómo las empresas toman sus decisiones, minimizar su exposición al riesgo y asegurar la rentabilidad es fundamental para guiar el desarrollo de reformas de políticas exitosas, incluidas cuestiones relacionadas con la tenencia y los derechos sobre recursos por parte de comunidades locales e indígenas. El potencial de abordar necesidades insatisfechas (por ejemplo, mitigación de riesgos, mecanismos de aseguramiento, estrategias de inversión que minimizan la deforestación y aumentan el bienestar socioeconómico) y usar la autoridad para convocar reuniones y la neutralidad de la ONU para abordar cuestiones fundamentales tales como la relativa ausencia de la agricultura en los procesos de REDD+ y CMNUCC, y la divulgación completa de protocolos para las cadenas de suministro global y los productos no causantes de deforestación son solo algunas de las acciones que ONU-REDD podría apoyar proactivamente.

¹⁰² Véase UNREDD_PB11_III_3a_Annex_SNA Budget Revision.pdf.

84. Las partes directamente interesadas a nivel del país informan que no se ha solicitado activamente a las empresas pequeñas y medianas que operan en los mercados locales que den aportaciones a las discusiones nacionales de REDD+ y ayuden en la búsqueda de posibles soluciones. Sin embargo, hay muchos acertijos que resolver para que las pequeñas industrias (por ejemplo, carbón, productos forestales maderables o no maderables, producción de alimentos) sean sostenibles y viables en escenarios de REDD+.

85. Como lo demuestran las experiencias recientes en los países latinoamericanos, los casos en que fueron eficaces las inversiones para conservar bosques (por ejemplo, "FONAFIFO" en Costa Rica y "Socio Bosque" en Ecuador) no podrían haberse apoyado solamente sobre incentivos comerciales para compensar los costos de oportunidad. Requirieron medidas adicionales que estimularan los esfuerzos voluntarios de conservar los bosques. En bosques marginales, se ha reportado que los pagos (y otros beneficios) pueden a veces inclinar el balance levemente en favor de las actividades de mantenimiento de bosques,¹⁰³ pero también puede lograrlo la descentralización de derechos de elección colectiva o el reconocimiento legal y la aplicación de la propiedad comunitaria.¹⁰⁴ Diseñar soluciones eficientes específicas para cada contexto con el propósito de lograr los fines deseados al menor costo requiere mucha experimentación y aprendizaje. Demorar esas actividades hasta fases posteriores en el enfoque por fases no es una estrategia recomendable.

Organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas

86. Para las OSC y las OPI, la relevancia de ONU-RED en primer lugar surge de la autoridad para convocar del Programa, y la plataforma única que les ha dado para manifestar los derechos igualitarios y los intereses de sus respectivas zonas de influencia, en los ámbitos locales o globales de toma de decisión. La implementación de salvaguardas (como consentimiento libre, previo e informado) y los derechos de veto relacionados se consideran contribuciones importantes para la democratización del régimen de REDD+. Dentro de esta apreciación en general positiva, sigue habiendo varios desafíos.

87. A nivel país, la opinión general es que las consultas a OSC y OPI han aumentado notablemente con los años, pero la participación en los procesos de *toma de decisiones públicas y la revisión de políticas* sigue siendo limitada. Por ejemplo, en Ecuador, la mesa redonda de REDD+ concede asientos a dos organizaciones de pueblos indígenas, pero la mesa en sí solo tiene funciones de consulta. Al final, las decisiones las toma solamente el Gobierno. Situaciones similares se han observado o informado en otros países socios, como Camboya, Nepal, Filipinas, Tanzania, Vietnam y Zambia. Según las partes directamente interesadas que se entrevistaron, el principal obstáculo para la participación de las OSC en la RDC no fue el Gobierno, sino las personas designadas por el Programa, aunque estas últimas no opinaron lo mismo.¹⁰⁵ Sin embargo, como lo demuestra claramente el caso de Panamá, si una organización de la sociedad civil o de los pueblos indígenas (en este caso, COONAPIP) está en profundo desacuerdo con el rumbo de las acciones del Programa Nacional, puede literalmente paralizar las operaciones hasta que se hayan tratado los problemas de fondo. Este acontecimiento icónico en la evolución del Programa puso firmemente a prueba la determinación de las agencias socias de la ONU para defender los principios que rigen a ONU-REDD, que, en el caso de Panamá, ha ayudado a fortalecer la posición de los PI en los procesos de toma de decisiones de REDD+.¹⁰⁶

88. Otro aspecto difícil en el involucramiento de la sociedad civil es la cuestión de la representación: los grupos en cuyo nombre se pronuncian y las zonas de influencia que representan son más difusos en comparación con

¹⁰³ Arriagada et al. (2012)

¹⁰⁴ Larson et al. (2010); Ostrom (1990); White (2011)

¹⁰⁵ Véase "Mémorandum de la société civile environnementale congolaise sur le processus REDD en R.D. Congo." Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/05/memorandum-de-la-sc-au-fcpf.pdf>

¹⁰⁶ Véase el informe de evaluación de mitad de ciclo del Documento del Programa Nacional (agosto de 2013), y varios comunicados de prensa sobre la situación del Programa ONU-REDD en Panamá (p. ej., Thomson Reuters Foundation – 13 de junio de 2013; www.mongabay.com – 25 de junio de 2013; www.redd-monitor.org – 30 de agosto de 2012; www.rtcc.org – 13 de diciembre de 2012; www.un-redd.org – 10 de diciembre de 2013).

las organizaciones de pueblos indígenas. Consequently, the comparatively less organised non-IP communities, composed of mostly poor migrant and rural households, are neither well identified in UN-REDD Programme documents nor as clearly represented in national and global arenas. En Paraguay, la representación nacional de los PI (FAPI) es parte de una implementación nacional. Si bien los grupos no pertenecientes a pueblos indígenas deberían estar representados en el Comité Nacional de REDD+ (CONAREDD), esto aún no se ha concretado. En la mesa redonda nacional de REDD+ en Ecuador, hay un representante de una comunidad no perteneciente a pueblos indígenas dependiente de los bosques (y dos representantes de PI), pero a falta de una organización nacional o regional que se dedique a eso, este asiento no PI lo ocupa un grupo local sin afiliación directa regional o nacional. En Camboya, el Programa se está esforzando por involucrar a comunidades no pertenecientes a pueblos indígenas en áreas de protección comunitaria, en silvicultura comunitaria y a través de la vigente Red Comunitaria de Pescadores. A lo largo de ONU-REDD, la relativamente débil representación de las comunidades no pertenecientes a pueblos indígenas ha sido reconocida por el personal del Programa e interpretada en términos de un esfuerzo consciente de dirigirse inicialmente a zonas de influencia históricamente marginadas. Se espera que en el futuro a mediano plazo aumente la llegada a las comunidades no pertenecientes a pueblos indígenas.

89. Por último, y quizá lo que es más importante, se ha hecho relativamente poco hasta el momento con respecto a las cuestiones más delicadas que afectan a los PI y las comunidades que dependen de los bosques, es decir, los derechos sobre la tierra, los derechos de emisión de carbono, la reforma de la tenencia y los mecanismos de distribución de beneficios en escenarios de REDD+. Se están observando modestos esfuerzos para abordar los derechos de las poblaciones locales en un grupo de países apoyados por el Programa ONU-REDD (principalmente a nivel proyecto).¹⁰⁷ Nuevos marcos normativos, tales como las directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tierra, los bosques y las áreas de pesca se han promocionado en más de 100 países y, a partir de 2013, se agregó una fortalecedora capacidad institucional para abordar la tenencia (Producto 2.7) al marco de resultados del SNA-GP para la acción inmediata. Estos son desarrollos positivos, pero será necesario hacer más para cambiar los arraigados intereses político-económicos y las estructuras de poder que subyacen al derecho de usar, gestionar y excluir a otros de un sistema de recursos comunitarios designado.¹⁰⁸ Sin tales reformas, como lo demuestran la experiencia de Australia con el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques de Kalimantan¹⁰⁹ y la detallada bibliografía académica sobre estos asuntos,¹¹⁰ es improbable que los esfuerzos para reducir las emisiones relacionadas con los bosques logren el impacto que pretenden. REDD+ y el reciente impulso para asegurar los derechos del carbono ahora amenazan con volver a centralizar los derechos forestales y los beneficios.¹¹¹ Fortalecer las salvaguardas, aclarar los mecanismos de reparto de beneficios y adoptar un enfoque basado en derechos para implementar REDD+ son solo algunas de las cuestiones que se deberán tratar para asegurar los intereses y la continuidad del apoyo de los PI y las comunidades que dependen de los bosques.¹¹² Con este fin, el Equipo de evaluación reconoce las importantes contribuciones de ONU-REDD para el involucramiento de las partes directamente interesadas y el CLPI (como medios para que los PI y las comunidades locales se familiaricen con sus derechos) e incentiva al Programa a continuar su liderazgo innovador en estas áreas.

¹⁰⁷ Larson et al. (2013); William D. Sunderlin et al. (2014)

¹⁰⁸ Véase Larson et al. (2010); Schlager and Ostrom (1992)

¹⁰⁹ Véase <http://www.redd-monitor.org/2013/07/04/australia-shuts-down-the-kalimantan-forest-carbon-partnership-a-lot-of-funds-spent-and-very-little-progress/>.

¹¹⁰ Véase la Sección 4.4 sobre los Desafíos de REDD+, la nota al pie 108 a continuación y el reciente estudio de W. D. Sunderlin et al. (2014)

¹¹¹ Boer (2013); Phelps et al. (2010); RRI (2013, 2014); véase también GLOBE International (2013) The GLOBE Forest Legislation Study. Disponible en: www.globeinternational.org/index.php/legislation-studies/publications/forest-legislation-study

¹¹² Ribot y Larson (2012); Schroeder y McDermott (2014)

6.1.4 Vínculos con otras iniciativas de REDD+

H4: La ventaja comparativa del Programa en el ámbito global de REDD+ se está volviendo más clara y está aumentando constantemente a nivel nacional la coordinación con otras iniciativas de REDD+.

90. Desde que se creó en 2008, la ventaja comparativa del Programa se ha vuelto progresivamente más clara y, actualmente, es ampliamente reconocido por sus contribuciones normativas y técnicas a la agenda global de REDD+. Como lo observaron encuestados de las tres regiones, se le elogia al Programa su enfoque de fijación de estándares para (i) el involucramiento de las partes directamente interesadas; (ii) salvaguardas y consentimiento libre, previo e informado (CLPI); (iii) esfuerzos de gobernanza y anticorrupción; y (iv) medición, informes y verificación de los bosques. Responde a las demandas de sus países socios (es decir, un período de respuesta de diez días para pedidos del SNA) y no tiene par en cuanto a su capacidad y velocidad para iniciar PN y distribuir fondos como sea necesario. Los representantes de los países también consideraron importantes para construir capacidades nacionales la presencia a nivel nacional y el uso de expertos técnicos residentes para apoyar la implementación del PN.

91. Dentro del ámbito global de REDD+, el Programa ONU-REDD comparte algunas semejanzas con varias otras iniciativas, en particular con el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF) del Banco Mundial. De hecho, las dos iniciativas han tenido un rol clave en la definición de la agenda actual de REDD+,¹¹³ por lo que se adoptaron marcos comunes (por ejemplo, propuestas de preparación, R-PP), herramientas (por ejemplo, la Evaluación de las necesidades del país conjunta entre FCPF y el Programa ONU-REDD) y procesos (por ejemplo, el enfoque por fases a la implementación de REDD+) que han definido los estándares con los que serán juzgados los países participantes. Por los lugares compartidos para la toma de decisiones (es decir, varias reuniones consecutivas de la Junta Normativa de ONU-REDD y el Comité de Participantes del FCPF), los esfuerzos crecientes de programación conjunta y entrega (por ejemplo, la RDC, Camboya, Congo-Brazzaville, Indonesia, Vietnam y Perú) y la producción conjunta de informes y planes de acción, los observadores de las tres regiones han elogiado e incentivado los crecientes niveles de cooperación entre los dos marcos de trabajo. Además del reconocimiento de que el PNUD es un socio de entrega de FCPF, se está solicitando cada vez más que la ONU, con su enfoque en una programación basada en derechos y su rol histórico como actor neutral, apoye el trabajo del FCPF en entornos cultural, social y económicamente sensibles (como Camboya, Honduras, Papúa Nueva Guinea y Surinam).

92. Aunque tales desarrollos son alentadores, varios observadores sostuvieron que la convergencia de los dos programas de preparación dentro del sistema de multilateral crea confusión y posibles ineficiencias debidas a la duplicación de esfuerzos. Las superposiciones son más obvias en la fase de preparación y menos en la de implementación, donde el FCPF y otros (por ejemplo, el Programa de Inversión Forestal) tienen una ventaja comparativa clara (es decir, fondos sólidos y experiencia en el manejo de mecanismos de pago basados en resultados).¹¹⁴ Sin embargo, las similitudes con otras organizaciones e iniciativas no terminan con el FCPF. Los esfuerzos de preparación para REDD+ también están apoyados por ONG (como el Fondo Mundial para la Naturaleza, The Nature Conservancy, Conservation International y Winrock International), fondos e instituciones bilaterales dedicados al tema (como Australia, Finlandia, Alemania, Japón, Noruega, el Reino Unido y los EE. UU.) y acuerdos multilaterales (como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el FMAM). Como muchos de estos esfuerzos convergen en los mismos países donde opera el Programa ONU-REDD, la necesidad de coordinación y de enfoques de programación conjunta es evidente. Aunque los Gobiernos tienen un rol fundamental en la

¹¹³ L. G. Williams (2013)

¹¹⁴ Aunque el Banco Mundial alberga el Fondo de Preparación, el Fondo de Carbono y el Fondo de Biocarbono, también está acosado por importantes retrasos en el desembolso de fondos y por costos de las transacciones comparativamente superiores a los de ONU-REDD. Por ejemplo, según una reciente Revisión global del programa del FCPF (agosto de 2012, págs. 26 a 29), los desembolsos de asignaciones (por un total de USD 4,9 millones en subvenciones) demoraron un promedio de 14,5 meses hasta la entrega entre 2010 y 2012 (a un costo de USD 22 millones). El informe está disponible en: http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/fcpf_gpr.pdf.

coordinación de un amplio rango de actores involucrados en los procesos de REDD+, las agencias de desarrollo y los contribuyentes asociados a los esfuerzos nacionales o locales de REDD+ también tienen responsabilidad en asegurar que sus contribuciones agreguen valor.

93. En sentidos similares, muchos países han emprendido esfuerzos de gestión sostenible de los bosques en las últimas décadas. Aunque la comunicación entre los responsables por los esfuerzos anteriores y los líderes de las intervenciones relacionadas con REDD puede ser menor de lo adecuado en algunos países, como algunos afirmaron ante el Equipo de evaluación (p. ej., como resumió un entrevistado "no hablamos entre nosotros, simplemente construimos otro silo llamado REDD+"), no hay evidencia creciente de que esté ocurriendo una armonización entre estos esfuerzos. Por ejemplo, en lugares donde REDD+ y otros procesos coinciden (p. ej., Programa para la Aplicación de leyes, Gobernanza y Comercio Forestales, FLEGT, en Camerún, la República Centroafricana, Côte d'Ivoire y Ghana), los líderes de los países activamente buscan formas de aprovechar las lecciones, herramientas y procesos originados en los esfuerzos relacionados para aumentar el impacto de las inversiones anteriores. El equipo del FLEGT de la FAO ha sido recientemente convocado para explícitamente fortalecer los vínculos entre los procesos nacionales de REDD+ y FLEGT. Con el antecedente positivo de estos esfuerzos y otros similares, el Equipo de evaluación espera que la coordinación entre las iniciativas relacionadas aumente en el tiempo.

94. Actualmente, se hacen algunos esfuerzos a nivel del país para coordinar las diferentes iniciativas, pero hay poca evidencia de programación e implementación conjuntas reales. Ese rol ha tenido ONU-REDD en la RDC, por ejemplo, mientras que en otros países (como Colombia y Ecuador), los comités de coordinación nacional o los grupos de trabajo de REDD+ fueron establecidos antes de la llegada de ONU-REDD. El consenso general entre las partes directamente interesadas que se consultaron es que se necesitan más coordinación y programación conjuntas en todos los niveles de REDD+, con énfasis en usar los mecanismos de coordinación que ya existen. No fue infrecuente observar que las agencias de la ONU no participan con otras a nivel nacional para construir sobre los esfuerzos que ya existen; en cambio, eso queda a completa voluntad de los individuos ya que no hay procesos formales que exijan el trabajo conjunto dentro del Programa ONU-REDD. Colocar el centro de atención o coordinador nacional de REDD+ a la cabeza de tales estructuras sería un paso en la dirección correcta.

95. Un componente crítico para la coordinación y para los esfuerzos de mejorar la entrega de esfuerzos de construcción de capacidades, la asistencia técnica y otros productos relacionados de REDD+ es la necesidad de aclarar qué desean alcanzar los socios nacionales e internacionales. La falta de una definición o interpretación común de la preparación para REDD+ y de qué implica es un obstáculo enorme para mejorar la coordinación.

6.1.5 Adecuación

H5: La estrategia del programa ya no parece suficiente para abordar las necesidades en desarrollo de los países socios.

96. Sin un acuerdo sobre el cambio climático para operativizar REDD+ según los principios de la CMNUCC, es improbable que los esfuerzos para lograr reducciones de las emisiones a partir de una menor deforestación tengan el impacto esperado. Más aun, la evidencia sugiere que la idea de REDD+ ha adquirido constantemente nuevos significados desde 2008, y pocos países actualmente lo ven como un mecanismo estricto basado en el rendimiento para garantizar la reducción de las emisiones.¹¹⁵ Estos desarrollos crean tanto desafíos como oportunidades para el Programa ONU-REDD. Por un lado, el nivel de esfuerzo necesario para reducir la tasa de deforestación global es mayor de lo que supusieron los primeros propulsores, y los cálculos de financiación necesaria para alcanzar tales objetivos nunca se materializaron.¹¹⁶ Sin embargo, el consenso científico sobre la necesidad de salvaguardar los bosques tropicales para alcanzar los objetivos del IPCC hasta un aumento máximo

¹¹⁵ Angelsen y McNeil (2012); Buizer et al. (2014); den Besten et al. (2014); McDermott (2014); Pistorius (2012)

¹¹⁶ GCP et al. (2014); IWG (2009)

de 2 °C antes del fin del siglo —a lo que debemos agregar los esfuerzos de adaptación al cambio climático, la protección de la biodiversidad y los objetivos de desarrollo sostenible de la comunidad internacional— señala una demanda sin precedentes de reformas relacionadas con REDD, junto con un cambio fundamental en la trayectoria de los negocios tradicionales.

97. Dado el contexto reciente de REDD+ y las incertidumbres sobre los desarrollos futuros, ¿es apropiado el programa ONU-REDD, en términos de diseño, estrategia y resultados esperados, para alcanzar su objetivo de reducir las emisiones evitando la deforestación? Las respuestas tentativas a esta pregunta variaron mucho a lo largo de las poblaciones de partes directamente interesadas que fueron entrevistadas. Sin embargo, sin el desarrollo de mercados de cumplimiento que de hecho reconocen o aceptan los créditos de emisiones de REDD+; sin compromisos firmes por parte de la comunidad internacional para solventar la falta de fondos para 2015-2020; y sin soluciones a problemas complejos como derechos sobre tierras, derechos de carbono y la medición, el reporte y la verificación de tales fenómenos, es probable que los esfuerzos para alcanzar resultados tangibles (es decir, reducción de las emisiones y reducción de la deforestación) sigan implicando una lucha.

98. Con negociaciones que no progresan hacia el lugar deseado, parece estar perdiendo intensidad en algunos países el ímpetu para alcanzar la preparación para REDD+ en un esquema estricto de reducción de emisiones. Esto se percibió durante la evaluación por parte de representantes de niveles altos en las tres agencias de la ONU, (uno de los cuales señaló que "REDD+ se ha vuelto un objetivo inestable y, personalmente, dudo que el programa sea lo suficientemente flexible para mantenerse al ritmo de los cambios en el objetivo"); y en las órdenes estrictas que recibieron algunos representantes (por ejemplo, "nuestro presidente nos ha dado solo dos años para dedicarnos a la preparación para REDD+. Si a tal fecha no hay inversiones externas concretas, debemos abandonar la tarea").

99. Las opiniones sobre cuáles son los cursos de acción más apropiados para el Programa ONU-REDD difirieron bastante. Aunque se pueden deducir muchas sugerencias de fuentes académicas relevantes, no se está observando un consenso en cuanto a cómo se alcanzarán los objetivos de reducción de emisiones, con o sin acuerdo sobre el clima. Dada la complejidad de REDD+ y las muchas incertidumbres que dificultan su cumplimiento, algunos entrevistados sostuvieron que se debe hacer una campaña más intensa a favor de los bosques y los beneficios que brindan para integrar completamente esos valores en las estrategias de desarrollo sostenible de los países socios. Algunos sugirieron que una estrategia sin arrepentimientos¹¹⁷ ofrecería un curso de acción más apropiado para el llamado período interino, suponiendo que un nuevo acuerdo sobre el cambio climático entre en vigencia en 2020. Otros insistieron que cualquier movimiento que se aparte de la reducción de emisiones hacia "opciones de desarrollo de baja emisión y adaptable al clima" ocasionarían "otro conjunto de ideas normativas vagas que podrían usarse para justificar casi cualquier cosa" y a la vez se perdería de vista el objetivo "simple" y claro de REDD+ que es "usar pagos basados en el rendimiento para reducir la deforestación".

100. Por supuesto, las reformas en las políticas y la tenencia, la gobernanza eficiente, el desarrollo económico sostenible y el mapeo y monitoreo de los bosques seguirán siendo vitales para reducir las emisiones debidas a la deforestación. Pero si la meta sigue atada a asegurar el acceso a pagos basados en el rendimiento (provengan del mercado o de fuentes por fuera del mercado) y esto no se concreta o demuestra ser insuficiente para satisfacer la demanda emergente, entonces el incentivo para seguir tales estrategias podría desvanecerse (véase H1). Reevaluar el valor agregado del Programa ONU-REDD para fortalecer su adecuación en el contexto actual posterior a Cancún y Varsovia parece más crítico que nunca.

101. A nivel de producto, el Programa ONU-REDD se ha adaptado constantemente a los cambiantes contextos globales y nacionales en los que opera. Actualmente, el Programa ofrece una conceptualización más amplia de REDD+ que la propia de un sistema estricto basado en el rendimiento. Como se articula en los documentos del

¹¹⁷ El término "sin arrepentimientos" se refiere a actividades que, sin importar las futuras decisiones o los resultados en términos de financiación de REDD+ o la creación de mercados de carbono, seguirían siendo necesarias para garantizar la gobernanza sostenible de los recursos.

Programa Nacional y por parte de los representantes a nivel nacional, el Programa es ambicioso en su intento de transformar por completo las sendas del desarrollo socioeconómico apartándolas de la deforestación. Para lograrlo, usa una variedad de medios, algunos de los cuales no están subordinados al resultado de las negociaciones futuras sobre el cambio climático. Por ejemplo, una mejor gobernanza de los bosques y mejores mecanismos de reparto de los beneficios son fundamentales para cualquier esfuerzo viable de conservación, y ninguno depende de los procesos de la CMNUCC. En Ecuador, las contribuciones en el componente de economía sostenible aspiran a identificar los sectores que más probablemente vayan a disminuir la deforestación como resultado de comparaciones costo-beneficio, incluida una contabilidad según costo total de los muchos beneficios que proporcionan los bosques. Como parte de un esfuerzo para combatir corrupción en todo el país, Indonesia está haciendo énfasis en la necesidad de delinear estrictas medidas anticorrupción en REDD+.

102. Como destacan los socios de los países, REDD+ tiene el potencial de volverse un factor fundamental para el cambio en la manera en que se usan, se gestionan y se gobiernan las tierras y los recursos en todo el mundo en vías de desarrollo. El problema, según la mayoría de las partes directamente interesadas que fueron entrevistadas, es que los cambios en el contexto subyacente no son visibles en el diseño y el objetivo último del Programa, incluida la asignación de recursos. Aunque no existe un consenso actual sobre qué significa preparación, el foco predominante del Programa continúa firmemente puesto en desarrollar capacidades nacionales para acceder a pagos basados en el rendimiento por reducciones en las emisiones (es decir, MRV, niveles de referencia, la administración de fondos [futuros] y una adecuada participación de las partes directamente interesadas para alcanzar tales fines). Mientras tanto, la evidencia sugiere que crear condiciones que posibiliten el cambio transformador (por ejemplo, gestión y gobernanza de los bosques, tenencia, políticas de comercio e inversión nacional e internacional, reformas en la agricultura, mecanismos equitativos de reparto de beneficios, aplicación de salvaguardas) es mucho más importante para alcanzar reducciones en las emisiones que aprender cómo medir tales cambios o gestionar los posibles retornos del mercado. Aunque es posible que la estrategia 2011-15 ya no sea coherente con las necesidades en evolución de los socios nacionales y los contextos en que operan, el Programa se está adaptando a las circunstancias cambiantes. Al modular sus inversiones y su apoyo en virtud de los ricos y variados conjuntos de datos (como los análisis institucionales y de contexto [AIC], el reciente desarrollo de la herramienta de enfoques del país a las salvaguardas [CAST], las evaluaciones de gobernanza participativa, los esfuerzos emergentes para abordar la tenencia), el Programa ONU-REDD está ayudando a asegurar que sus contribuciones sigan siendo relevantes para las necesidades de los países socios y los desafíos que enfrentan en términos de alcanzar resultados sostenibles.

6.1.6 Lógica del Programa

H6: Aunque la lógica del Programa está firmemente posicionada en la agenda global de REDD+, la ausencia de una teoría del cambio clara debilita la capacidad del Programa para asegurar que está haciendo lo correcto para alcanzar los resultados que espera.

103. El Programa ONU-REDD y su estrategia 2011-2015 aspiran a construir las capacidades de los países socios para que alcancen la preparación para REDD+. Está ampliamente alineado con la agenda global de REDD+, las negociaciones de los resultados de la CMNUCC y el marco conjunto de ONU-REDD/FCPF para evaluar la preparación de los países. Sin embargo, el Programa en sí no está estructurado en torno a una teoría del cambio (TC) explícita. Esto dificulta evaluar el rigor de las relaciones causales propuestas entre las seis áreas de trabajo delineadas en la estrategia o los ocho resultados especificados en el Programa Global. Por tanto, es difícil evaluar la medida en que estos resultados conjuntos son suficientes para establecer que los países están preparados para la fase de inversión.

104. Durante la fase inicial, el Equipo de evaluación desarrolló una TC aproximada basada en su mejor comprensión del diseño, el marco lógico y los supuestos del Programa. La teoría emergente (Recuadro 5.1) supone que con aportaciones clave por parte del Programa (apoyo técnico y financiero), los países podrán alcanzar resultados inmediatos en la forma de mejores capacidades y mecanismos (MRV, salvaguardas,

compromiso de las partes directamente interesadas, gobernanza, alternativas económicas sostenibles) que atraigan financiación para REDD+ desde fuentes comerciales y no comerciales y contribuyan al bienestar humano. En conjunto, tales esfuerzos deberían conducir a una menor deforestación y a las consecuentes reducciones en las emisiones. La teoría está centrada en un escenario posterior a 2012 que ya no está completamente alineado con las actuales negociaciones de la CMNUCC y la naturaleza en desarrollo de REDD+, incluida la necesidad de incentivos no basados en el mercado. El personal del Programa reconoce tales cambios, pero en las decisiones de la Junta Normativa no se los ha reconocido formalmente.

105. Más aun, muchos de los supuestos necesarios para apoyar la lógica subyacente no parecen sostenerse. Fundamentalmente, para que la teoría funcione, uno debe suponer que los países en desarrollo se comprometerán a implementar prácticas de desarrollo de baja emisión y adaptables al clima. Sin embargo, las declaraciones públicas y los compromisos firmados no son lo que cambia el mundo (véase H3). El compromiso por parte de los desarrolladores de políticas y los representantes del sector es visiblemente bajo en la mayoría de los países. En la mayoría de los casos, las prioridades de desarrollo —incluso en lugares que muestran un progreso relativamente fuerte hacia la preparación para REDD+, como la RDC, Ecuador, Indonesia y Vietnam— siguen estando basadas en caminos de negocios tradicionales que priorizan los agronegocios, la minería y las concesiones convencionales para la explotación forestal, con respuestas atenuadas a la necesidad de una reforma en la tenencia u otras medidas progresistas. Donde están ocurriendo cambios visibles, los problemas de la deforestación no han desaparecido; simplemente se exportan a un estado menos progresista.¹¹⁸ Más de la mitad de quienes respondieron a la encuesta identifica como desafíos centrales para el logro de resultados la falta de claridad en cuanto a lo que el Programa desea lograr, el bajo sentido de pertenencia de los países y las expectativas poco realistas que el Programa crea.

106. Es necesario reconsiderar cuidadosamente si la lógica subyacente del Programa es lo suficientemente firme como para alcanzar el objetivo de preparación para REDD+. De acuerdo con el documento marco de ONU-REDD, el Programa aspiraba a (i) ayudar a los países en desarrollo en la preparación e implementación de estrategias y mecanismos nacionales de REDD; y (ii) apoyar el desarrollo de soluciones normativas y enfoques estandarizados para REDD. Tal como está implementado actualmente, sin embargo, el Programa no aspira a desarrollar, evaluar e implementar soluciones viables para los propulsores de la deforestación y degradación forestal específicos de cada contexto hasta la fase de implementación o inversión. Valiéndose de los conocimientos que se obtuvieron de todo esto, de las evaluaciones de PN completas y de otras fuentes emergentes como los hallazgos preliminares de la evaluación independiente del Fondo de Inversión en el Clima,¹¹⁹ los datos de la evaluación sugieren que es necesario reexaminar la medida en que el enfoque actual sigue siendo sólido. El hecho de que ninguno de los países haya podido alcanzar el nivel planificado de desarrollo dentro del plazo y presupuesto asignados, tal como se discutió en la sección anterior, es una lección reveladora para todos los esfuerzos relativos a REDD.

¹¹⁸ Meyfroidt y Lambin (2011); Meyfroidt et al. (2013)

¹¹⁹ En el Programa de Inversión Forestal (FIP), el informe señala en la Sección 4.4 que (i) "la mayoría de los planes del FIP no logran mostrar claramente cómo los proyectos individuales lograrán conjuntamente una transformación del sector y otros cambios institucionales y normativos asociados, cambios en los paradigmas de la gestión de los bosques y reorientación de las estrategias y las prioridades de inversión en el sector, todos factores cruciales para la ampliación y la sostenibilidad"; (ii) "la mayoría de los planes de inversión del FIP no logran abordar los propulsores"; y, en el Recuadro 5.7, que (iii) "los planes de inversión del FIP toman poco en cuenta los desafíos, riesgos y costos de alcanzar (...) beneficios de desarrollo", incluida "una teoría del cambio lógica". Véase la evaluación independiente del Fondo de Inversión en el Clima (versión abierta a comentarios públicos), consultada el 31 de mayo de 2014 en: http://www.cifevaluation.org/cif_eval_for_comment.pdf.

6.2 Eficacia

107. La eficacia se relaciona con el grado en que se alcanzaron o es posible alcanzar los objetivos del Programa ONU-REDD.¹²⁰ Con este fin, la evaluación centró su atención analítica en las ocho áreas de trabajo del Programa y buscó medir el progreso relativo a los siguientes conjuntos de parámetros:

- El grado en que se están alcanzando los resultados programáticos tal como se planificó.
- Si el Programa conduce eficazmente a los países hacia la preparación para REDD+.
- Si el Programa está generando efectos o resultados no deseados.

108. Esta sección pretende aportar evidencia de resultados alcanzados (en el nivel de resultados) para cumplir con los requisitos de rendición de cuentas y fomentar la discusión y el aprendizaje en torno a los factores que han moldeado o condicionado tales logros. Sin embargo, se debe tener en mente que en un contexto marcado por inversiones y programas que se superponen, la atribución de resultados es un asunto crucial para todas las inversiones de REDD+. Muchos de los países que reciben el apoyo del Programa también reciben el apoyo de otras iniciativas (por ejemplo, FCPF, FIP, FMAM, FAO/FIN, fondos bilaterales, ONG). En ese sentido, el Programa ONU-REDD es solo una parte de una constelación mayor de actores, y es difícil determinar el grado en que el Programa puede hacerse cargo completamente de los logros o desafíos.

6.2.1 Resultados del Programa

H7: El Programa ONU-REDD es eficaz en términos de generar productos clave, y el progreso hacia los resultados está mejorando.

109. En general, la evaluación encuentra que se están alcanzando resultados a lo largo de todo el espectro del Programa (PN y el SNA-GP), con niveles de logro relativamente altos a nivel producto y un éxito más modesto en términos de resultados. Esta perspectiva es coherente con los resultados de la encuesta, donde el 67 % de los que respondieron están de acuerdo en alguna medida con que el Programa está alcanzando sus resultados esperados.¹²¹ En el nivel del producto, se han realizado notables logros en las áreas de monitoreo y MRV de bosques, participación de partes directamente interesadas y el desarrollo de sistemas nacionales de gobernanza de REDD+, incluida la introducción de salvaguardas ambientales y sociales (SAS), CLPI y trabajo en medidas anticorrupción. En términos de beneficios múltiples y transformaciones en economía verde, los logros hasta el momento se han centrado principalmente en productos de conocimiento, con algunos análisis específicos del país sobre oportunidades emergentes. A medida que más y más países llegan a estar preparados para la implementación, se espera que crezca la demanda de estas dos áreas de trabajo.

¹²⁰ CAD-OCDE (2002). Glosario de términos clave en la evaluación y la gestión basada en resultados.

¹²¹ En cuanto a los resultados de la encuesta, véase el comentario de la sección sobre limitaciones (3.3).

110. En términos de resultados, se ha observado progreso en varios frentes. Además de despertar la conciencia sobre la necesidad de que las partes directamente interesadas participen, el Programa ha instrumentado la ayuda para que los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil tengan una voz con más peso en los diálogos nacionales sobre normativa forestal y los debates globales en torno a la agenda de REDD+. Es muy elogiado por su apoyo al fomento de la capacidad en el área de MRV y monitoreo de bosques y por sus esfuerzos para asegurar que se apliquen las salvaguardas, el CLPI y los sistemas y procesos de gobernanza inclusiva. Por último, el Programa también ha ayudado a expandir el paradigma del desarrollo para que incluya valoración de los bosques, uso sostenible de servicios y productos del ecosistema, y la necesidad de colaboración intersectorial.

111. La evidencia que corrobora los logros mencionados (véase el Recuadro 6.1) surge de varias fuentes. Según los que respondieron a la encuesta, las tres fortalezas más comúnmente identificadas del Programa son, en orden de importancia: (i) la asistencia técnica, el fomento de la capacidad y la generación de productos relativos al conocimiento; (ii) la participación y la cooperación de las partes directamente interesadas (especialmente con los PI y las OSC); y (iii) la concienciación y promoción de conceptos sobre REDD/REDD+, incluido el cambio climático. En forma similar, las visitas a los países de Latinoamérica revelaron que el Programa jugó un papel importante a la hora de instigar discusiones activas en torno a principios de CLPI y asegurar su integración en los esfuerzos nacionales de REDD+ y de gobernanza de los bosques en general. La mayoría de los países que reciben el apoyo de ONU-REDD (como Camboya, la RDC, Ecuador, Nigeria, Panamá y Paraguay) informan un considerable progreso en términos de incluir las consideraciones de los PI en los esfuerzos nacionales de REDD+. Por último, los avances en el área de MRV, especialmente en la RDC, Panamá y Vietnam, se consideraron como algunas de las principales contribuciones del Programa a los esfuerzos de preparación nacional.

112. Pese a los muchos éxitos enumerados aquí, el progreso hacia logros en el nivel de los resultados sigue siendo un desafío. Todos reconocen la importancia de incorporar a REDD+ en las agencias de políticas nacionales, y algunos países han logrado exitosamente asegurar un alto nivel de aprobación por parte de desarrolladores de políticas (por ejemplo, la RDC, Indonesia, Perú y Vietnam). No obstante, según estudios recientes, solo Vietnam muestra signos de que realmente desea implementar y aplicar tales cambios.¹²² En forma similar, la coordinación intersectorial se reconoce cada vez más como una condición necesaria para lograr reducciones de la emisión mensurables y permanentes, y algunos países socios (los mencionados arriba) están intentando activamente definir plataformas de múltiples partes directamente interesadas o comités interministeriales para apoyar el diálogo.¹²³ Sin embargo, tal coordinación está resultando difícil de alcanzar o mantener.¹²⁴ Pasar de las reglas en la forma a las reglas en el uso es un paso gigante para la mayoría de los países. Además de los comités variables y las prioridades cambiantes de los países socios, los entrevistados indicaron que la implementación del Programa también está obstaculizada por demoras en los procedimientos (por ejemplo, análisis de necesidades o situaciones, contratación de personal, definición de un mecanismo de coordinación funcional). Por su parte, los que respondieron a la encuesta advierten dificultades en la gestión y la

Respuestas a la encuesta sobre logros clave del Programa ONU-REDD

“Increased awareness of the need for cooperation between all sectors and the necessity to involve all stakeholders at all levels, providing them with appropriate and full information and safeguards.”

“Mobilizing and involving different stakeholders in the sector including CSOs and IPs.”

“Raising awareness of the importance of placing REDD+ within the broader development agenda as a mean[s] to deliver REDD+ and to secure its long-term impact.”

¹²²Brockhaus et al. (2013); Korhonen-Kurki et al. (2014)

¹²³Según la evaluación de mitad de ciclo para 2012 en el PN de la RDC, la unidad de coordinación nacional está activamente involucrada en procesos de reformas de la agricultura en apoyo a los requisitos de REDD+, y hay informes de que el Banco Mundial está financiando dos grandes proyectos agroforestales.

¹²⁴See Brockhaus et al. (2013); Di Gregorio et al. (2012); Korhonen-Kurki et al. (2014); Luttrell et al. (2014); Murdiyarsa et al. (2012)

coordinación relativas a la agencia, poca coordinación y colaboración en el nivel nacional, inadecuada implementación, débil comunicación y falta de un foco claro o de un sentido de dirección.

113. A partir de la evidencia obtenida en visitas, evaluaciones completas, resultados de la encuesta y documentos relevantes del programa, el Recuadro 6.1 a continuación presenta un resumen de los principales logros del Programa en relación con cada una de sus áreas de trabajo. Las declaraciones de resultados se derivan del marco SNA-GP y de las áreas de trabajo identificadas en la Estrategia para 2011-2015.

Escala de calificación de rendimiento para los Recuadros 6.1 a 6.3

Escala de 4 puntos (FCPF)	Escala de 6 puntos (TR de la evaluación de ONU-REDD)
Verde = progreso importante	AS = altamente satisfactorio
Amarillo = con buen progreso, aún requiere desarrollo	S = satisfactorio MS = moderadamente satisfactorio
Naranja = requiere más desarrollo	MI = moderadamente insatisfactorio
	I = insatisfactorio
Rojo = aún no se ve	AI = altamente insatisfactorio

Recuadro 6.1 Observaciones y logros relacionados con resultados

RESULTADOS	OBSERVACIONES
<p>Resultado 1: Los países REDD+ tienen sistemas y capacidades para desarrollar e implementar MRV y monitoreo.</p> <p>Calificación general: MS</p>	<p>Aproximadamente el 80 % de los que respondieron a la encuesta creen que el Programa es eficaz a la hora de trabajar por este resultado. La evaluación muestra que las capacidades técnicas están realmente mejorando. Pero sigue siendo una incógnita si los países tendrán los recursos y medios para sostener tales logros a lo largo del tiempo. Estos hallazgos coinciden con la evaluación de las actividades de MRV apoyada por Noruega, de las cuales las actividades de MRV de ONU-REDD forman parte.¹²⁵</p> <p>Una cuestión clave para MRV y otras áreas técnicas del Programa es la fuerte dependencia de expertos internacionales y la tendencia a substituir la capacidad, en vez de fomentarla. Los esfuerzos de fomento de la capacidad generalmente se centran en una cantidad limitada de personas más que en un fomento institucional de la capacidad o a través de enfoques de "capacitación para capacitadores". No está garantizado que esta capacidad se retenga después de que se termina la financiación debido al alto porcentaje de recambio del personal en la mayoría de los países.¹²⁶</p> <p>También hay un fuerte énfasis en la contabilidad de carbono, en detrimento de otros valores forestales. Además de los ecotipos forestales, no se mapean activamente otras características como las funciones de los bosques (servicios del ecosistema), la biodiversidad, los usos habituales/comerciales/industriales/agrícolas de la tierra y los propulsores de la deforestación, aunque se hacen esfuerzos paralelos bajo el rubro de beneficios múltiples para atender esta ausencia. Hay evidencias de que Tanzania ha realizado mapeo de carbono y biodiversidad, y se están desarrollando sistemas completos de acceso abierto en la RDC, PNG y Paraguay.</p> <p>Las cualidades técnicas del trabajo asociadas con este resultado y la fuerte dependencia de los expertos internacionales (FAO Roma, CMCC) lo vuelven susceptible de aislamiento con respecto a propósitos más amplios del Programa y potenciales complementariedades con otras áreas de resultados. Además, el progreso depende en gran medida de la situación inicial, lo que explica por qué Ecuador por ejemplo (con un importante progreso previo en el mapeo) tiene resultados mucho más tangibles que Paraguay (que no tenía experiencia en mapeo).</p>
<p>Resultado 2: Se desarrollan sistemas de gobernanza nacionales inclusivos y confiables para la implementación de REDD+.</p> <p>Calificación general: MI</p>	<p>En general, solo el 38 % de los que respondieron a la encuesta creen que el Programa es eficaz a la hora de trabajar por este resultado. Este es un resultado ambicioso considerando que no están bien definidos el significado, las implicancias y los procesos usados para mejorar la gobernanza de REDD+.</p> <p>Las evaluaciones de riesgo de corrupción de REDD+ se han llevado a cabo en varios países, lo que condujo a (i) la creación de una fuerza de trabajo intersectorial dedicada al asunto en Kenia; (ii) el reconocimiento de riesgos de corrupción en Nepal; (iii) la integración de salvaguardas en la estrategia marco de REDD+ en la RDC, y el plan de Fondo e inversión para REDD+; y (iv) una iniciativa para fortalecer las capacidades de las OPI para monitorear la explotación forestal ilegal en Perú.</p> <p>Se han establecido plataformas de múltiples partes directamente interesadas en la mayoría de los países del PN, lo que expande el diálogo sobre REDD/REDD+ pero, como se muestra en la RDC, Ecuador y Panamá, la representación no es clara ni completa y el rol de estas plataformas en la gobernanza es limitado.</p> <p>En la mayoría de los países, se lidia con REDD+ principalmente a través del sector ambiental/forestal. Aunque aún no existen sistemas de gobernanza nacionales totalmente integrados (véase Relevancia), el Programa está buscando activamente el compromiso de todos los actores mediante la creación de comités interministeriales. Sin embargo, falta el consejo de la Junta Normativa sobre cómo podría fortalecerse esto.</p> <p>El Programa ha atraído considerable atención hacia los intereses de grupos vulnerables, pero su capacidad de influir en las agendas nacionales de REDD+ sigue siendo limitada.</p> <p>Se ha progresado en términos de acuerdos fiduciarios para mitigar los riesgos de gestión de fondos (observados en la RDC y Vietnam), gracias a un intenso apoyo del PNUD. La necesidad de tales acuerdos varía según el país.</p> <p>En unos pocos países, se realizan evaluaciones todo a lo largo del país sobre los propulsores de la deforestación, pero faltan las estrategias para abordar estos propulsores, incluida las implicancias en la gobernanza relacionada.</p>

¹²⁵ LTS International et al. (2013)

¹²⁶ *Ibíd.*

RESULTADOS	OBSERVACIONES
<p>Resultado 4: Los PI, las OSC, las comunidades locales y otras partes directamente interesadas participan eficazmente en la toma de decisiones, el desarrollo de estrategias y la implementación nacional e internacional de REDD+.</p> <p>Calificación general: MS</p>	<p>El 67 % de los que respondieron a la encuesta creen que el Programa es eficaz a la hora de asegurar la participación de las partes directamente interesadas, especialmente de los PI y las OSC. La evaluación señala altos niveles de participación de los PI y las OSC en procesos de toma de decisiones internacionales (por ejemplo, la Junta Normativa) y una mayor participación en las consultas a nivel nacional.</p> <p>Sin embargo, la integración de las perspectivas de OPI y OSC en las decisiones y políticas reales a nivel nacional relacionadas con REDD+ no es evidente en muchos países (como Ecuador, Indonesia, Vietnam), se está desarrollando favorablemente en otros (como la RDC, Panamá) y es positiva en otros (como Paraguay).</p> <p>Los procesos y criterios de selección para la inclusión de OPI y OSC son variables a nivel nacional. En algunos países (como Camboya, Ecuador, Paraguay), se usó un proceso transparente para seleccionar e incluir las principales OPI, mientras que en otros (como la RDC), el proceso fue más improvisado.</p> <p>Todavía son limitadas la representación y la inclusión de comunidades dependientes de los bosques que no pertenecen a PI, pequeños terratenientes y poblaciones rurales en general (incluidas las comunidades migrantes). Esto se debe a que el foco inicial del Programa ha estado puesto en los PI y las OSC dependientes de los bosques (véase Relevancia).</p>
<p>Resultado 5: Se abordan y respetan las salvaguardas, y se materializan los beneficios múltiples de REDD+.</p> <p>Calificación general: MS</p>	<p>Aproximadamente el 53 % de los que respondieron a la encuesta consideran al Programa eficaz para introducir la noción de salvaguardas sociales y ambientales. La evaluación señala que las salvaguardas se desarrollan y se están considerando en varias actividades piloto, aunque su aplicación práctica/operativa no es clara o es demasiado trabajosa (por ejemplo, más de 70 indicadores) como para ser aplicada en la realidad. El nuevo requisito para presentar informes en la COP 19 debería ayudar a racionalizar la implementación, incluyendo la nueva herramienta de enfoques del país a las salvaguardas (CAST).</p> <p>Un poco más del 50 % de los que respondieron a la encuesta consideran que el Programa es eficaz para incorporar estrategias de beneficios múltiples en REDD+ a nivel nacional y procesos de toma de decisiones.</p> <p>La evaluación señala que los beneficios múltiples se están considerando cada vez más (por ejemplo, mapeo participativo y estudios sobre servicios del ecosistema en la RDC, Panamá, Tanzania y Zambia), pero las implicancias operacionales, legales o para la vida cotidiana (incluidas salvaguardas para el reparto de los beneficios) aún no se han definido en ninguno de los países. Dada la falta de un cambio formal en las prácticas de gestión de los bosques en los países socios, incluidos la tenencia y los derechos sobre recursos en forma más amplia, todavía no puede evaluarse el grado en que las salvaguardas, el reparto de los beneficios y otras consideraciones relacionadas se respetan o se realizan en realidad.</p> <p>Algunos países, como Nigeria, han colocado la realización de beneficios múltiples en el centro de sus estrategias nacionales de REDD+, lo que vuelve a la generación de beneficios inmediatos y tangibles para las comunidades dependientes de los bosques una precondition para la preparación avanzada de REDD+. Ecuador se apoya en un fuerte conjunto de salvaguardas que fueron definidas por un comité participativo de salvaguardas, anterior al Programa ONU-REDD. Ahora, sin embargo, varios miembros de ese comité consideran que las salvaguardas actuales son demasiado detalladas y es inviable implementarlas por completo, lo que constituye una importante lección para el Programa en cuanto a las posibles soluciones intermedias entre la compleción de las salvaguardas y la viabilidad de su implementación real.</p>
<p>Resultado 6: La transformación de la economía verde y las estrategias e inversiones de REDD+ se refuerzan mutuamente.</p> <p>Calificación general: MI</p>	<p>Las discusiones sobre las oportunidades de la economía verde recién han comenzado a realizarse en algunos países y a nivel global. En consecuencia, solo el 36 % de los que respondieron a la encuesta creen que el Programa es eficaz a la hora de trabajar por este resultado.</p> <p>El trabajo en esta área continúa limitado a unos pocos estudios y, actualmente, no hay inversiones de REDD+ que apoyen la transformación a una economía verde ni mecanismos concretos que conducirían a tales cambios. Se espera que esto cambie a medida que más y más países estén listos para la implementación.</p> <p>En los niveles tanto nacional como global, los propulsores directos (por ejemplo, el sector privado en general; las agroindustrias de gran escala; las industrias de productos forestales maderables, papel y minería; las comunidades dependientes de los bosques rurales y migrantes) e indirectos (por ejemplo, ministerios de finanzas, comercio, agricultura, industria, desarrollo rural) de la deforestación están ausentes de la mesa de negociaciones.</p>

RESULTADOS	OBSERVACIONES
<p>Resultado 7: Los conocimientos del Programa ONU-REDD se desarrollan, gestionan, analizan y comparten a fin de apoyar los esfuerzos de REDD+ en todos los niveles.</p> <p>Calificación general: MS</p>	<p>La gestión y la divulgación de los conocimientos es una responsabilidad compartida de las tres agencias de la ONU y de la Secretaría, que tiene el rol de liderazgo.¹²⁷ En el caso de ONU-REDD, la gestión de los conocimientos se define como "el proceso mediante el cual el Programa reflexiona y comparte experiencias y, luego, construye a partir de ellas en forma colectiva para mejorar la forma en que funciona el Programa".</p> <p>A lo largo de los últimos cuatro años, el Programa ha generado una impresionante cantidad de productos del conocimiento de alta calidad en la forma de resúmenes de políticas, estudios de lecciones aprendidas, estudios de síntesis y lineamientos de mejores prácticas. Estos han abarcado muchas cuestiones fundamentales: cuestiones legales sobre REDD+, tenencia de territorios por parte de PI, integración de géneros, salvaguardas y CLPI, participación del sector privado y distribución de los beneficios, por nombrar solo algunos. Se han dictado talleres globales y regionales en los tres continentes para compartir las mejores prácticas globales y las experiencias de los países. También se está desarrollando una comunidad de prácticas de REDD+ a través de plataformas de talleres en línea (es decir, UNREDD.net y UNREDD.org). En consecuencia, el 58 % de los que respondieron a la encuesta observaron que el Programa es eficaz a la hora de alcanzar este resultado.</p> <p>Aunque el Programa es relativamente eficaz a la hora de generar productos de conocimiento sobre REDD+, se lo considera comparativamente más débil en términos de generar conocimientos para la toma de decisiones. Con este fin, casi todos los miembros del GG y el GE observaron que el Programa fue relativamente débil en términos de proporcionar la información que necesitaban para gestionar el Programa con eficiencia.</p> <p>Los comentarios de entrevistados regionales y nacionales señalaron que los intercambios de aprendizajes deberían seguir centrándose en el aprendizaje Sur-Sur y deberían ser más reiterativos. La evaluación también indicó que el fuerte énfasis en la presentación de informes sobre productos en todos los niveles no conduce a generar el tipo de conocimiento que se necesita a los fines de tomar decisiones relacionadas con la programación estratégica.</p>

¹²⁷ Documento del Marco del SNA-GP, pág. 70

6.2.2 Preparación para REDD+

H8: Los países que participan en los Programas Nacionales no están progresando como se planeaba.

Lograr la preparación para REDD+ es un proceso de largo plazo que requiere esfuerzos, inversiones y apoyo técnico sostenidos.

114. Según casi el 80 % de los que respondieron a la encuesta, el Programa ONU-REDD es eficaz a la hora de conducir a los países socios hacia la preparación para REDD+. Sin embargo, solo un tercio cree que la duración de los PN es suficiente para desarrollar las estrategias de REDD+. Como lo admite la mayoría de la comunidad de REDD+ en general —que incluye países, socios de entrega, expertos y académicos— el tiempo, el esfuerzo y los recursos necesarios para alcanzar la preparación para REDD+ se subestimaron notablemente. Incluso los países considerados "altamente motivados" y relativamente avanzados dentro del Programa ONU-REDD enfrentan grandes desafíos. Por ejemplo, la evaluación final del PN de Vietnam¹²⁸ afirma que "Vietnam no está preparado para REDD+ (...) algunos sistemas esenciales para la implementación de NRAP, como SDB y MRV, han sido explorados (...) pero las piezas clave de la arquitectura de REDD+ aún no están en su lugar" y que "se requerirán muchos años más para pilotar y fomentar las capacidades". En Ecuador, tras dos años de implementación y con muchas otras iniciativas importantes que apoyan la preparación, esta evaluación señaló que la MRV y las salvaguardas están bien implementadas; las cuestiones de economía verde están teóricamente desarrolladas; pero la participación de las partes directamente interesadas aún es parcial. No hay coordinación intersectorial y las estrategias de inversión a futuro no son concretas. En la RDC, tras años de esfuerzo y considerables inversiones tanto de fuentes bilaterales como multilaterales, los acuerdos de gestión nacional y los organismos de coordinación están en estado precario. Muchos requisitos para la preparación se han cumplido y el país ahora ingresa en los acuerdos de la Fase II, pero el organismo de coordinación nacional ya no tiene los recursos técnicos¹²⁹ necesarios para apoyar tales fines; el compromiso político es incierto; los comités nacionales e interministeriales son inoperantes; hay una creciente desconfianza entre las OSC y los representantes de la ONU; y, aunque los propulsores de la deforestación se han identificado, las soluciones no están a la vista. Por último, en cuanto a la MRV, una parte del apoyo financiero permitió al equipo consolidar sus logros. Hasta abril de 2014, el sistema aún no estaba completamente en operación.

"... the average progress of the program is moderately unsatisfactory with most satisfactory progress in terms of Outcome 2 (technical capacity to monitor, measure, report and verify emissions reductions from deforestation and forest degradation) and less satisfactory progress in terms of Outcome 1 (institutional capacity established for the efficient coordination and implementation of the REDD+ National Strategy in Panama)."

Panamá - Informe de evaluación de mitad de ciclo, borrador, pág. 15.

¹²⁸ Informe de evaluación final de Vietnam, pág. 16, sección 6 (Impacto)

¹²⁹ Hacia el final del PN de la RDC en 2012, los miembros centrales del equipo técnico abandonaron la unidad de coordinación nacional (CN-REDD) o fueron relevados de sus cargos por mala conducta. Hasta diciembre de 2013, nadie en el personal que quedaba —a excepción del director— había recibido su pago en 2013. Según el personal que quedaba, ninguno había aprovechado las oportunidades de capacitación o apoyo técnico que ofrece el Programa. La resiliencia y la capacidad funcional de CN-REDD son inciertas.

115. Conforme a los requisitos de esta evaluación, los Recuadros 6.2 y 6.3 a continuación presentan resúmenes de evaluaciones sobre esfuerzos de preparación en cada uno de los países visitados durante esta evaluación, incluidos los PN que se revisaron recientemente (consultar la leyenda a color mostrada arriba en la Sección 6.2.1). Con este fin, los resultados a nivel producto, contenidos en los documentos de la estrategia del PN, se usaron como muestras representativas para medir el progreso hacia la preparación nacional para REDD+. El cuadro resultante ilustra claramente las diferentes tasas de progreso, en las que algunos países demuestran logros satisfactorios en muchas áreas mientras que otros quedan atrás en la comparación, a pesar de recibir niveles similares de apoyo. En general, ninguno de los países revisados obtuvo calificaciones satisfactorias en todas las áreas de programación. Aunque la RDC se acerca, el progreso se logró, como afirmó un alto directivo, "gracias a un intenso acompañamiento".

Recuadro 6.2 Evaluación de la preparación para REDD+ (Parte 1)

PARAGUAY	ECUADOR	PANAMA	VIETNAM
(evaluators' assessment)	(evaluators' assessment)	(external review assessment)	(external review assessment)
<i>Outcome 1: Improved institutional and technical capacity of Government and Civil Society organisations to manage REDD activities in Paraguay</i>	<i>Outcome 1: National forest monitoring system designed and implemented</i>	<i>Result 1: Institutional capacity established for the efficient coordination and execution of the REDD+ national strategy in Panama</i>	<i>Outcome 1: Improved institutional and technical capacity for national coordination to manage REDD activities in VN – S</i>
1.1 REDD National Action Plan – U	1.1 National Forest Assessment – HS	1.1 Validated legal frame for the implementation of the National REDD+ Strategy – U	1.1 National coordination mechanism established (Original Output: “National coordination mechanism”) – HS
1.2 National Environmental (SEAM) and Forest (INFONA) Information System to measure and evaluate reduction of emissions from deforestation and forest degradation – MU	1.2 Historical Map of deforestation, degradation, and carbon sequestration-related activities – HS	1.2 Operational Framework for the implementation of the National REDD+ Strategy – U	1.2 Data and information for national REL/RL for REDD available (Original Output: “National reference scenario for REDD”) – MS
1.3 National carbon accounting and data management system – U	1.3 Reference Scenario for emissions from deforestation, degradation, and carbon sequestration activities – MS	1.3 Sectoral, institutional, municipal, and individual capacities strengthened for the implementation of REDD+ National Strategy – U	1.3 Framework National REDD+ Action Programme Strategy (“Framework National REDD Program [Strategy]”) – MS
1.4 Equitable and transparent payments and benefit sharing system – MU	1.4 National GHG MRV Monitoring System for the Forestry Sector – S	1.4 One system for payment and distribution of benefits was validated and made operational – MU	1.4 Performance-based, transparent benefit sharing payment system from national to local levels (Original Output: Same) – MU
<i>Outcome 2: Capacity established to implement REDD at local level</i>	<i>Outcome 2: Process of consultation with and involvement of civil society, communities, Indigenous Peoples and nationalities, Afro-Ecuadorian people, Motubio people and communes for REDD+ implemented nationwide</i>	<i>Result 2: Technical capacity to monitor, measure, inform, and verify the reduction of the emissions of deforestation and the degradation of the forests</i>	1.5 Communications material produced for sharing lessons nationally and internationally (Original Output: “Communications material for sharing lessons internationally”) – MS
2.1 REDD Demonstration project – HU	2.1 Dissemination of REDD+ information among key stakeholders – S	2.1 A national forests and carbon inventory and monitoring system – S	1.6 National MRV system designed (Original Output: Not in original Log frame) – S
2.2 REDD project proposals designed for other forest areas – HU	2.2 Development and implementation of the “Civil Society Involvement Program” – MS	2.2 Establish national reference levels – S	<i>Outcome 2: Improved capacity to manage REDD and provide other payment for Ecological Services at provincial and district levels through sustainable development planning and implementation – MS</i>

PARAGUAY	ECUADOR	PANAMA	VIETNAM
<i>Outcome 3: Increased knowledge and capacity building on REDD for forest-dependent communities, especially Indigenous Peoples and other relevant stakeholders in the country</i>	2.3 Monitoring System to assess the effectiveness of the engagement of key stakeholders and good governance – HU	2.3 An accounting system for carbon and the generation of emission information – MS	2.1 District-level forest land-use plan mainstreaming REDD potential (Original Output: “REDD potential mainstreamed in provincial and district-level forest land-use plan”) – MS
3.1 National REDD campaign – U	<i>Outcome 3: Policies and instruments for the implementation of REDD+ developed</i>		2.2 Participatory C-stock monitoring (PCM) system operational (Original Output: “Participatory C-stock monitoring system”) – MU
3.2 Training and consultation on REDD with Indigenous Peoples – MS	3.1 Socio-economic analysis of the implementation of a REDD+ mechanism in Ecuador – MS		2.3 Equitable and transparent benefit sharing payment systems defined (Original Output: “Equitable and transparent benefit sharing payment systems”) – MS
3.3 Training and consultation on REDD with small, medium, and large producers, and other stakeholders – MU	3.2 Design of policies and actions for the effective implementation of REDD+ – S		2.4 Awareness on REDD+ created at district and local levels (Original Output: “Awareness raising at provincial, district and local levels”) – MS
	<i>Outcome 4: Development of the necessary operational framework for the implementation of the REDD+ mechanism</i>		<i>Outcome 3: Improved knowledge of approaches to reduce regional displacement of emissions – U</i>
	4.1 Module for tracking and monitoring REDD+ initiatives, developed within the national registration system – S		3.1 Drivers of regional emissions displacement and inter-sectoral leakage assessed (Original Output: “Quantification of regional displacement of emissions risk”) – U
	<i>Outcome 5: Multiple environmental and social benefits guaranteed</i>		
	5.1 Multiple benefits monitoring system – HS		3.2 Regional synergies and collaboration on REDD+ enhanced (Original Outputs 3.2, 3.3: “Regional dialogue on displacement of emissions risk,” “Analysis of opportunities for linkage with non-REDD initiatives to reduce cross-border flow of illegal timber”) – U
	5.2 Definition of the multiple benefits to leverage strategy – S		
	<i>Outcome 6: Design and implementation of the benefits distribution system</i>		
	6.1 Mechanism for benefits distribution validated and in process of implementation – MU		

Recuadro 6.3 Evaluación de la preparación para REDD+ (Parte 2)

CAMBODIA	DRC	ZAMBIA	INDONESIA
(evaluators' assessment)	(evaluators' assessment)	(evaluators' assessment)	(external review assessment)
<i>Outcome 1: Effective national management of REDD+ readiness process and stakeholder engagement</i>	<i>Component 1: Organise and consult in preparation for REDD+</i>	<i>Outcome 1: Capacity to manage REDD+ readiness strengthened</i>	<i>Outcome 1: Strengthened multi-stakeholder participation and consensus at national level</i>
1.1 National REDD+ readiness coordination mechanism established – HS	1a. National readiness management arrangements – MU	1.1 REDD+ readiness coordination and management bodies established and functioning – HS	1.1 Consensus on key issues for national REDD+ policy development – S
1.2 Stakeholders are engaged in REDD+ readiness process – HS	1b. Stakeholder consultations and participation – S	1.2 REDD+ readiness process integrated into national development planning process – U	1.2 REDD lessons learned disseminated – S
1.3 Stakeholders are accessing information on REDD+ and the readiness process – HS	<i>Component 2: Prepare the REDD Strategy</i>	1.3 Communication and advocacy strategy for REDD+ developed and implemented – S	1.3 Communications programme developed and implemented – U
<i>Outcome 2: Development of the REDD+ national strategy and implementation framework</i>	2a. Assessment of Land Use, Forest Policy and Governance – MS	Output 1.4 Mapping and gap analysis of relevant REDD+-related initiatives – S	<i>Outcome 2: Demonstration of REL, MRV, and fair payment systems for REDD</i>
2.1 Development of individual REDD+ strategies and implementation modalities – MS	2b. REDD strategy options – S	<i>Outcome 2: Broad-based stakeholder support for REDD+ established</i>	2.1 Improved capacity and methodology design for forest carbon inventory, including sub-national pilot implementation – S
2.2 Evaluation of REDD+ co-benefits and studies on revenue and benefit sharing – MS	2c. REDD implementation framework – MS	2.1 Stakeholder engagement process functioning – HS	2.2 REL proposed at provincial level (central Sulawesi) – S
2.3 Options developed for a REDD+ funding mechanism and revenue sharing – MS	2d. Social and environmental impacts – S	2.2 Conflict resolution and redress mechanism reviewed – MU	2.3 Harmonised fair and equitable payment mechanism at provincial level – U
2.4 Policy and legal framework developed for REDD+ implementation – abandoned due to lack of funding.	<i>Component 3: Develop reference emission level and reference levels</i>	<i>Outcome 3: National governance framework and institutional capacities for REDD+ strengthened</i>	2.4 Toolkit for priority setting towards maximising potential carbon benefits and incorporating co-benefits (e.g., poverty reduction – MS
2.5 Safeguards and monitoring of co-benefits developed – MS	3a. Evaluation of historic data – HS	3.1 National REDD+ strategy and institutional capacity to implement it developed (ongoing) – MS	<i>Outcome 3: Capacity established to implement REDD at decentralised levels</i>
<i>Outcome 3: Improved capacity to manage REDD+ projects at sub-national level</i>	3b. Assessment of DRC national circumstances – HS	3.2 REDD+ strategy integrated into national development planning process – U	3.1 Capacity for spatial socio-economic planning incorporating REDD at district level – MS
3.1 REDD+ pilot project guidelines developed and approval of funding for demonstration sites selected – MS	<i>Component 4: Design a monitoring system</i>	3.3 Legislative framework to enable REDD+ implementation strengthened – U	3.2 Empowered local stakeholders are able to benefit from REDD – U
3.2 Implementation of pilot project activities – HS (Three ongoing pilots have been supported)	4a. Design a measurement/monitoring, reporting, and verification system – HS	3.4 Mechanism to administer REDD+ finance established – MS	3.3 Multi-stakeholder engagement in district REDD implementation plans – U

CAMBODIA	DRC	ZAMBIA	INDONESIA
<i>Outcome 4: MRV monitoring system and REL framework designed and capacity built for implementation</i>		3.5 Benefit sharing model developed and approved – MU	
4.1 MRV capacity built – MRV/REL technical team established – S		<i>Outcome 4: National REDD+ strategies identified</i>	
4.2 Cambodia monitoring system plan developed – S		4.1 Study on drivers of deforestation completed – S	
4.3 Review of forest-cover assessment completed – S		4.2 Candidate activities for REDD+ implementation identified – U	
4.4 National forest inventory designed to enable measurement of emissions and removal factors for REDD+ – HS		<i>Outcome 5: MRV capacity to implement REDD+ strengthened</i>	
4.5 Support for the establishment of REDD+ GHG reporting system – MU		5.1 REDD+ integrated into forest inventory system (ILUA) – S	
4.6 Cambodia RL/REL framework developed – U		5.2 Operational land monitoring system established and institutionalised – MS	
		5.3 An estimate of GHG emissions and removals from forest land completed – HS	
		<i>Outcome 6: Assessment of RL and REL levels</i>	
		6.1 Historical rates of forest area and carbon stock changes reviewed – MS	

6.2.3 Resultados imprevistos

H9: El Programa ONU-REDD está ayudando a volver a posicionar la importancia fundamental de los bosques en los ámbitos de políticas nacionales y globales, y proporciona a las comunidades que dependen de los bosques una plataforma sin par para que expresen sus necesidades, derechos e inquietudes.

116. El Programa ONU-REDD ha ayudado a que la gobernanza y conservación de los bosques vuelvan a estar en las discusiones sobre políticas nacionales y globales (véase Relevancia). En particular, ha ayudado a resaltar la importancia de los servicios forestales del ecosistema, no solo por el cambio climático, sino también por la extensa agenda de desarrollo sostenible en su totalidad. A través de sus estrechos vínculos con las negociaciones de la CMNUCC, el Programa ha contribuido a hacer que la agenda de REDD+ sea un punto de reunión crítico para las negociaciones sobre el cambio climático; una perspectiva compartida ampliamente con los encuestados, quienes consideran que la concientización y la defensa están entre los logros clave del Programa.¹³⁰

117. En la lucha por integrar un enfoque basado en los derechos a la programación, el Programa ha contribuido también con la democratización de la política forestal y los campos del cambio climático a nivel nacional y mundial. Ha proporcionado eficazmente una plataforma sin precedentes para los Pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil para expresar no solo sus inquietudes, necesidades e intereses, sino sus derechos, sea el consentimiento libre, previo e informado, derechos sobre la tierra habituales o legales, derechos sobre los recursos o la igualdad en los procesos de distribución de beneficios.

6.2.4 Efectos involuntarios

H10: El Programa ONU-REDD ha contribuido involuntariamente con el desarrollo de una agenda compleja y externamente impulsada por el cambio.

118. En vez de internalizar los incentivos y fomentar la energía, las capacidades y la disposición de los individuos, las comunidades y las sociedades para tratar los problemas que enfrentan relacionados con los sistemas de recursos forestales, la complejidad de la agenda REDD+ y su arquitectura basada en el rendimiento tiende a externalizar los incentivos, el conocimiento y las capacidades requeridas para lograr el cambio. Al reducir la utilidad de una variable totalmente compleja (es decir, sistemas socioecológicos relacionados con los bosques) a una variable cuantificable simple (es decir, carbono), REDD+ genera riesgos. Los esfuerzos para abordar dichos riesgos han generado niveles de complejidad sin precedentes en el impulso mundial para reducir la deforestación causante de emisiones y degradación forestal.¹³¹ A partir de los asuntos técnicos debatidos (p. ej., niveles de referencia), las salvaguardas y directrices requeridas para navegar los límites disputados de derechos y beneficios, REDD+ multiplica eficazmente la cantidad de actores y estructuras requeridos para tratar los innumerables asuntos que surgen de la monetización y maximización de un simple elemento a través de un conjunto complejo de ideas, valores, intereses y creencias. En breve, la simplicidad patrocinada del ideal de REDD+ (es decir, una solución donde todos ganan a bajo costo para la mitigación del cambio climático) está resultando ser "por mucho la empresa internacional de gestión forestal más compleja jamás intentada".¹³²

119. La complejidad de la agenda de REDD+ significa que las soluciones para abordar las causas directas e indirectas de la deforestación también tienden a sobrepasar el alcance de los países en desarrollo. Es necesaria

¹³⁰ El 62 % de los encuestados creen que el Programa es exitoso en términos de la creación de un sentido de compromiso compartido hacia los objetivos globales del Programa. Asimismo, el 57 % piensa que el Programa está haciendo contribuciones notables hacia el cambio de los valores y las creencias de las partes directamente interesadas, y los comportamientos respecto a los bosques.

¹³¹ McDermott (2014)

¹³² *Ibíd.*, pág. 18; véase también Angelsen (2013); Visseren-Hamakers et al. (2012)

la confianza en la asistencia técnica externa, al igual que el respaldo financiero requerido para apoyar las transformaciones solicitadas. Además, según la premisa central de REDD+, si la financiación se alcanza por medio de un mercado de cumplimiento eventual o asistencia basada en el rendimiento, como es el caso actualmente, el supuesto básico es que los¹³³ “incentivos *externos* brindarán los impulsos necesarios para las reformas”. Mientras que muchos discuten correctamente que la razón por la que REDD+¹³⁴ ha obtenido tal protagonismo en las agendas de la política nacional y mundial es precisamente debido al mecanismo de incentivo que yace en el núcleo del marco propuesto, el costo y la complejidad del logro de¹³⁵ REDD+ también significa que el éxito está indisolublemente unido a la continuación del apoyo técnico y financiero proporcionado externamente.

120. Tal como se reveló en la encuesta y las respuestas a la entrevista, la tarea de obtener la preparación para REDD+ es formidable, y las perspectivas sobre lo que el Programa pretende obtener varían ampliamente. La falta de enfoque o el claro sentido de dirección y la necesidad de manejar expectativas nacionales fueron remarcados igualmente como desafíos clave para el Programa. La forma en que ONU-REDD y otros deciden confrontar dichos desafíos es una cuestión que está más allá del alcance de esta evaluación. Las soluciones sociales, económicas y políticas para el mantenimiento de los ecosistemas forestales requieren necesariamente la aprobación nacional. Las soluciones impulsadas por el país podrían tomar más tiempo y diferentes formas de incentivos y apoyo, pero también podrían probar ser, al final, más efectivas.

6.3 Eficiencia

121. El término eficacia se refiere a cuán bien el Programa ONU-REDD emplea los recursos disponibles, incluidos los recursos financieros y humanos, el tiempo y otras capacidades organizativas, a fin de cumplir sus objetivos. Por convención, la eficacia se define en términos de costos por unidad de producto y la medición es determinada por el grado en que los productos agregados (y por ampliación, los resultados) representan un retorno razonable sobre la inversión.¹³⁶ Así, la eficacia enfoca la atención en los medios empleados para obtener objetivos valorados y si estos fueron entregados con los menores costos y riesgos posibles o con el mayor monto de beneficio por unidad del recurso empleado.

122. En esta sección, se obtiene la eficacia de las percepciones de las partes directamente interesadas y su alineación con los gastos presupuestarios. Específicamente, la evaluación busca determinar:

- La medida en que el Programa depende de los sólidos sistemas de gestión para rastrear, monitorear y evaluar el uso de recursos.
- Si la distribución de recursos parece razonable o adecuada, relacionada con lo siguiente:
 - los componentes nacionales y mundiales del Programa;
 - la calidad y oportunidad de productos clave;
 - las contribuciones de las tres agencias asociadas de la ONU.
- Si la coordinación entre agencias contribuye a las ganancias en eficiencia mejoradas.
- Si las capacidades de la agencia están siendo completamente aprovechadas.

¹³³ Angelsen y McNeil (2012); Angelsen (2013)

¹³⁴ Angelsen (2013, pág. 7); véase también Karsenty y Ongolo (2012). Es importante observar que el punto de Angelsen respecto a los incentivos externos refiere específicamente a lo que él llama “asistencia basada en el rendimiento”. No obstante, no existe diferencia teórica entre un pago que cumpla una condición de mercado y uno que responda a las condicionalidades del donante. En cualquier caso, el motivo del rendimiento yace en las ganancias anticipadas.

¹³⁵ GCP et al. (2014); IWG (2009)

¹³⁶ Lusthaus, Charles, et al. (2002). *Evaluación organizacional: Un marco para mejorar el rendimiento*, IDRC/IADB, Ottawa/Nueva York

6.3.1 *Sistemas de administración*

H11: 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. La forma en que dichos recursos son asignados y empleados por cada agencia de la ONU es menos claro para todos, tanto dentro como fuera de las tres agencias asociadas.

123. El Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (MPTF) es un mecanismo de gestión intermediada de los fondos empleado para administrar fondos realizados por donantes participantes, en representación del Programa ONU-REDD y las tres agencias participantes de la ONU en particular. Como tal, sigue estrictamente las decisiones de la Junta Normativa sobre la administración de los fondos del Programa y brinda una presentación de informes transparente sobre dichos fondos. El PORTAL, que es el sistema de presentación de informes financieros de libre acceso del MPTF,¹³⁷ brinda un claro panorama de la distribución y el uso de fondos en las tres agencias asociadas y entre los componentes del SNA-GP y del Programa Nacional, incluido el gasto y las tasas de desembolso en cada uno de los países del Programa Nacional. Igualmente, la Secretaría, en colaboración con la Oficina del MPTF, elabora un informe anual consolidado sobre el avance que contiene una narración general e información financiera sobre el Programa, incluida una breve descripción de los logros clave por país. No obstante, la información en dichos documentos es acumulativa, y se espera que las agencias de la ONU mantengan un registro de dichas asignaciones e informen con mayor detalle sus respectivas asignaciones de presupuesto.

124. En ese sentido, los presupuestos disponibles y la planificación del gasto son claros y detallados para el SNA-GP y los países asociados, respecto a sus Programas Nacionales respectivos. Para el SNA-GP, se elaboró y presentó a la Junta Normativa un presupuesto anual consolidado y un plan de trabajo para su aprobación. El plan de trabajo presenta, para las diferentes áreas del resultado, los productos y las actividades esperados, la agencia responsable de cada uno y la asignación de presupuesto según las cinco categorías (es decir, personal, suministros/materiales, servicios contractuales, viajes y costos operativos generales). También describe los porcentajes de fondos para el SNA-GP que son asignados a las funciones internacionales de apoyo, funciones específicas del país y la Secretaría. Por ejemplo, en el último plan de trabajo presupuestal de diciembre 2013, los porcentajes respectivos fueron de 21 %, 55 % y 23 %. Finalmente, uno de los desafíos centrales del Programa es su dependencia de facto en las asignaciones de financiación anuales que limitan los esfuerzos de planificación a largo plazo sobre la base de los flujos de recursos predecibles. Aunque el compromiso del fondo ha sido relativamente estable, el monto exacto de los recursos disponibles nunca se conoce antes de tiempo, haciéndolo casi imposible de planificar con confianza.

125. A nivel nacional, existe un proceso de planificación presupuestal anual detallado que involucra al Gobierno y a las tres agencias de la ONU en conjunto. Los planes de trabajo y los presupuestos anuales del Programa Nacional identifican para cada resultado las actividades planificadas, los montos asignados a cada agencia de la ONU y su descripción acorde a las categorías de presupuesto anteriormente mencionadas. La cantidad de dinero que se asigna a un país o proyecto específico puede encontrarse generalmente en los sitios web administrados por agencias establecidos para dichos fines (p. ej., open.undp.org).

126. Más allá de ello, la administración de fondos es más imprecisa. Los países y las agencias de la ONU brindan informes anuales en forma general, solo informando sobre los productos. Por consiguiente, cuándo y dónde se gastan dichos recursos, en qué, por quién y por qué no está claro para el Equipo de evaluación o entre las diferentes agencias asociadas, ya que esta información no es compartida internamente. Este es un punto de contención destacado entre las agencias, tal como lo confirma una cantidad de informantes clave. Más de uno de los responsables del presupuesto declararon directamente: “No sé dónde gastan las demás agencias su dinero”. La Secretaría del Programa ONU-REDD no tiene ninguna percepción sobre el presupuesto disponible,

¹³⁷ <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>

más allá de las categorías generales. Asimismo, un coordinador del Programa Nacional comentó: “No tengo idea en qué gastan las agencias individuales y qué dinero tienen disponible en cierto punto, para un tipo de actividad determinada”. Otro asesor internacional en un país del Programa Nacional solicitó a una de las agencias de la ONU una explicación de sus procesos presupuestarios y contables y no pudo obtener una respuesta clara. Aunque se requiere que cada una de las agencias asociadas informe de los gastos de acuerdo con las categorías de presupuesto del GNUM, ninguna de ellas distribuyen sus planes de trabajo y asignaciones presupuestarias detalladas para la parte del dinero que reciben. Siendo un acuerdo tripartito (es decir, separado e independiente), no se emplea ningún mecanismo de contabilidad centralizado, diferente del MPTF, para: (i) planificar, monitorear y evaluar el uso de recursos; (ii) identificar y mitigar los generadores de costos; (iii) asegurar la relevancia estratégica y operativa de los productos; y (iv) rendir cuentas/informar anualmente sobre el uso y distribución de fondos (p. ej., comparar los costos administrativos y operativos, la eficacia de los diferentes mecanismos de entrega, el uso o la relevancia de la asistencia técnica directa frente a las contribuciones teóricas o relacionadas al conocimiento).

127. Un problema adicional es que las agencias de la ONU emplean diferentes normas y procedimientos de contratación y contabilidad. Por ejemplo, para el PNUMA, el Documento de Proyecto Nacional de ONU-REDD es un documento legal, en tanto que para el PNUMA, es un acuerdo de subvención separado con las necesidades nacionales a ser desarrolladas. Las agencias de la ONU también tienen formas diferentes de tomar decisiones. El PNUMA delega la toma de decisiones sobre actividades específicas a las oficinas nacionales; las decisiones de la FAO son tomadas en Roma o por jefes regionales; y con respecto al PNUMA, las decisiones generalmente son tomadas por las sedes centrales, sin embargo los presupuestos pueden ser administrados por otras agencias (en su mayoría PNUMA) a nivel país. A este punto, cada agencia sigue distintas modalidades de entrega, con la implicancia de que, al contrario de tener un solo mecanismo de entrega/administración de ONU-REDD para el Programa en su totalidad, los países asociados están obligados a contratar en forma separada con cada agencia de un sistema "Una ONU". Asimismo, los entrevistados y encuestados enfatizaron el hecho de que la ausencia de un marco uniforme de administración de recursos ha llevado a impresiones percibidas (o reales) del tratamiento diferencial a través del Programa, dependiendo para qué agencia uno trabaje.

128. Finalmente, cada agencia acata estrictas directrices de administración y cortafuegos diseñados para garantizar el uso contable y transparente de los fondos. Ninguno de los administradores superiores del Programa tiene una supervisión directa sobre el uso y la asignación de fondos. Todos están sujetos a estrictos procedimientos de agencia, que requieren la aprobación de oficinas contables y la firma de los jefes de división o departamento. No obstante, como sostienen los entrevistados del Programa Nacional, los procedimientos establecidos tienden a crear ineficiencias y demoras que finalmente afectan el progreso y el rendimiento general del Programa.¹³⁸

6.3.2 *Distribución de recursos*

H12: La distribución de los recursos a lo largo del Programa no está vinculada a una estrategia claramente articulada.

129. Sobre la base de datos disponibles, no es posible vincular la distribución de recursos a una estrategia claramente articulada, las recomendaciones de los países asociados, los debates de la JN, resultados programáticos, o cualquier otro procedimiento, mecanismo o instrumento estratégico de toma de decisiones. En tanto los presupuestos del Programa Nacional sean desarrollados por países con apoyo del personal del

¹³⁸ Este hallazgo está respaldado por la evaluación de la contribución de Noruega a las actividades de medición, reporte y verificación (LTS International et. al. 2013), que observa que mientras las actividades de medición, reporte y verificación están “bien alineadas con [...] las prioridades nacionales, los canales multilaterales no han sido lo suficientemente flexibles a las circunstancias nacionales” y “dada la amplia dispersión de financiación, el nivel de progreso [de las actividades de medición, reporte y verificación canalizadas a través de ONU-REDD y el FCPF] está generalmente más limitado en comparación con lo obtenido a través de las asociaciones bilaterales”.

Programa, no existen claras directrices estratégicas para el desarrollo de dichos presupuestos. Además, a pesar de que los países están en una posición conductora, varios funcionarios del Gobierno y miembros del personal de la agencia que participaron en el desarrollo de los documentos del Programa Nacional admitieron que, en la práctica, las directivas vienen en su mayoría de posiciones laterales (a saber, las agencias de la ONU). Los informantes apuntan a la existencia del cabildeo y la competencia entre las agencias para las actividades en el presupuesto, que conducen a actividades que podrían no estar siempre alineadas con los resultados previstos. Como lo estableciera un miembro del personal regional: “Aparte de las reuniones conjuntas en buenos términos, se debe ser inteligente y encontrar a los representantes nacionales en su tiempo privado para convencerlos de la mejora de tu [agencia] contribución”. Otro señaló abiertamente que “X no hizo un buen trabajo en el país Y; ella es sagaz y experta en asuntos técnicos, pero no lo suficientemente experimentada para obtener un trozo lo bastante grande para nosotros”.

130. Asimismo, para un programa nacional cuya meta principal es fomentar la capacidad de los países participantes para lograr la preparación para REDD+, la lógica para involucrar el volumen de los recursos disponibles (aproximadamente 60 %) al SNA-GP en vez de inversiones sostenibles (es decir, Programas Nacionales) no está bien sustentado.

131. Finalmente, casi el 80 % de los encuestados considera que el Programa es efectivo en términos de fomentar las capacidades existentes y el conocimiento a nivel nacional. Sin embargo, durante las visitas a los países, los entrevistados enfatizaron ampliamente que la calidad de los expertos técnicos es variable y que no se da la consideración suficiente al uso de expertos nacionales y regionales. Los informantes explicaron que las agencias asociadas enfrentan fuertes incentivos para promover las capacidades internas en lugar de soluciones locales. Para este fin, la evaluación observa que no se usa un mecanismo aparente para sopesar las ganancias en eficiencia de la entrega del Programa a través del personal de la agencia o consultores técnicos internacionales frente a los expertos/ONG especializadas establecidos local/regionalmente. Por ejemplo, en Paraguay y Ecuador, las ONG establecidas localmente y las empresas privadas con experiencia considerable en REDD+ y áreas técnicas relacionadas confirmaron que ser reconocidos, mucho menos invitados, por el Programa -una vez que llega al país- es un desafío. Aunque dichos expertos ahora forman parte de los debates en las mesas redondas nacionales en Ecuador e incluso participan en la entrega conjunta del proyecto con ONU-REDD (a través de la financiación externa), ninguno de los expertos consultados ha sido reconocido como socio de entrega del Programa, aun cuando sería de interés a largo plazo hacerlo (a saber, para asegurar la sostenibilidad de los resultados del Programa Nacional).

132. Ciertamente, dichas observaciones no pueden ser generalizadas, como lo demuestra el caso de la RDC, donde el desarrollo conjunto del sistema nacional de medición, reporte y verificación es visto como un éxito inequívoco. Igualmente, en la región asiática, varios países (p. ej., Bangladesh, Indonesia, Sri Lanka)¹³⁹ tienen una larga y vasta experiencia en la participación colaborativa.

6.3.3 Costos y valor

H13: No existe un sistema establecido para rastrear y monitorear la calidad y el valor de los resultados del Programa (niveles producto/resultado).

133. En referencia a lo anterior, el Programa ONU-REDD no depende de un sistema integrado de administración para rastrear y monitorear el uso de los recursos disponibles, ni de la calidad y el valor de los resultados obtenidos a niveles de producto y resultado. Esto dificulta la realización de análisis más complejos (es decir, comparaciones de valor por dinero o interinstitucionales), y sobre todo tomar decisiones sobre cómo asignar mejor los recursos disponibles para obtener los objetivos establecidos.

¹³⁹ Filipinas es vista como un caso excepcional, ya que la implementación completa fue subcontratada a las ONG por determinadas razones.

6.3.4 Coordinación entre agencias

H14: La coordinación entre las tres agencias asociadas está mejorando, sin embargo los desafíos para la programación e implementación conjunta permanecen considerables.

134. A nivel administrativo, se cree que la coordinación interinstitucional ha mejorado significativamente desde que se creó el Programa. Los debates a nivel administrativo son vistos como abiertos, constructivos y productivos. La coordinación del Programa se logra principalmente a través del GG, que establece el estilo de la relación así como la agenda para la acción y la obtención de los resultados de programación. Como lo observaran los funcionarios superiores de las tres agencias, el compromiso y la capacidad del GG actual no tiene precedentes en la corta historia del Programa. Al progresar con los desafíos enfrentados por la programación e implementación conjunta, los funcionarios superiores reiteraron su confianza en la capacidad del Grupo para resolver problemas emergentes y fomentar un Programa más sólido y más unificado, capaces de "unirse en la acción".

135. En general, las reuniones de coordinación conjuntas del GG son consideradas como útiles para identificar las áreas de complementariedad, el intercambio de conocimientos y el seguimiento de estrategias conjuntas. En tanto que un enfoque conjunto de la ONU no implica que las capacidades de la agencia son *aprovechadas conjuntamente* (p. ej., expertos técnicos de dos o más agencias que trabajan en conjunto hacia la entrega de un resultado común), ello no significa que se pueda decidir en conjunto sobre las áreas de intervención y evitar el potencial de duplicación o superposición.

136. No obstante, más allá de la estructura central de administración, las opiniones sobre la eficacia de la coordinación interinstitucional difieren considerablemente. Para el personal del Programa y los socios nacionales por igual, la coordinación interinstitucional implica costos de transacción más altos en términos de reuniones y procesos redundantes de verificación y validación, que algunas veces se traducen en mecanismos mejorados de entrega a nivel nacional. Además de las funciones de supervisión del GG, que son percibidas como muy amplias y que requieren demasiadas personas (véase H32), los documentos e informes del Programa Nacional deben ser firmados por tres agencias; cada una de las tres agencias tienen diferentes presupuestos y acuerdos de gastos presupuestados; la administración es realizada por tres departamentos financieros con diferentes procedimientos; y el monitoreo es realizado separadamente por cada agencia. Estos asuntos también son planteados en la evaluación de los Programas Nacionales de Tanzania y Vietnam.

137. Respecto al Programa ONU-REDD, el valor agregado de los expertos fuera de las unidades responsables de las mismas agencias no se ha aprovechado óptimamente. Por ejemplo, la FAO tiene amplia experiencia con la financiación y gobernanza forestal, sin embargo esta experiencia no es avalada por ONU-REDD. Igualmente, el PNUD tiene experiencia sustancial con los sectores de desarrollo económico así como con el monitoreo de la biodiversidad, pero la división de tareas o responsabilidades parece dificultar la evaluación de dicha experiencia.

138. En algunos casos, la financiación de REDD ha llevado al desarrollo de estructuras paralelas (p. ej., Departamentos de recursos naturales versus forestales de la FAO), aunque las superposiciones potenciales están siendo abordados gradualmente (p. ej., el compromiso entre el FMAM-PNUD y el Grupo de Energía y Medio Ambiente [EEG]) a nivel de agencia, con una colaboración general creciente a nivel mundial (por ej., sobre la transformación de la economía ecológica entre el PNUMA y el PNUD, sobre gobernanza y tenencia entre el PNUD y la FAO).

139. La experiencia mundial, en su mayoría ubicada en Roma (FAO), Ginebra, Nueva York y Oslo (PNUD), así como en Cambridge (WCMC/PNUMA) y Nairobi (PNUMA), está siendo canalizada a través de los núcleos regionales o proporcionada directamente al país asociado. Cuando esto último ocurre, se observan las incidencias de intervenciones sin anunciar y por ende, sin coordinar, en cada país visitado.

140. Debido a la proximidad de los pares de diferentes agencias, se observaron esfuerzos más consistentes para la coordinación a nivel regional. A pesar del hecho que no todas las agencias tienen un puesto de coordinador regional (p. ej., hasta hace poco, la FAO en ALC y el PNUMA en África) y que el personal regional tiene diferentes cargos dentro del sistema de la agencia (que implica mayor o menor autonomía), se están realizando coordinaciones cordiales, reuniones y planificación conjunta de misiones (en algunas regiones más frecuentemente que en otras).

141. A nivel nacional, los beneficios de la coordinación y colaboración interinstitucional deben aún tener un efecto en la implementación. El trabajo con el Programa ONU-REDD implica costos de transacción inevitables, tales como la necesidad de operar a través de tres distintas líneas de presupuesto, procedimientos internos y una toma de decisiones compleja. En este contexto, la coordinación entre las tres agencias de la ONU está en práctica para asuntos de dinámica interpersonal. Aunque existen ejemplos positivos de la coordinación interinstitucional (por ej., Camboya, Colombia, Indonesia, Zambia), en muchos países es un desafío. En Paraguay, existe un conflicto evidente en la coordinación entre la FAO y el PNUD/PNUMA. En parte, ello se debe a las diferentes agencias gubernamentales a las que están asociadas, pero las agencias de la ONU no han tenido éxito en la mejora de la coordinación. En Bolivia, luego de que el Gobierno solicitara un cambio de enfoque para el Programa Nacional, en simultáneo con una misión conjunta de alto nivel a Bolivia, las agencias hicieron lobby con el Gobierno por separado. Según un representante del Gobierno boliviano quien fue testigo de todo el episodio, esto causó desconfianza en una agencia e impulsó la confianza en otra agencia a tal punto que el resto del Programa será ejecutado prácticamente por una sola agencia. Por su parte, la situación de conflicto en Panamá motivó el lanzamiento de una misión de alto nivel a través de dos agencias, pero la tercera decidió no participar y fue, por lo tanto, solo involucrada marginalmente en la resolución del conflicto. Finalmente, en Ecuador, existe una unidad de administración coherente y bien estructurada, sin embargo diferentes miembros tienen diferentes líneas de respuesta y el coordinador nacional puede cumplir su tarea en la supervisión del equipo solo parcialmente. Además, los diferentes acuerdos contractuales han tenido como resultado condiciones de trabajo muy diferentes entre pares. Curiosamente, dichos conflictos interinstitucionales no fueron observados en los países visitados en las regiones asiáticas y africanas, quizás debido a los contextos socioculturales discrepantes. La evaluación final de la Iniciativa de inicio rápido de Vietnam indicó que durante el Programa, las agencias de la ONU aprendieron en su mayoría a trabajar juntas, en vez de adaptarse y mejorar sus operaciones.

142. La evidencia relacionada con este hallazgo lleva al Equipo de evaluación a concluir que, en ausencia de la armonización mejorada y claramente más definida, los mecanismos formales de coordinación y la coordinación interinstitucional seguirán siendo un desafío. Aunque la Secretaría debe, en principio, ser la unión que mantenga juntas las partes móviles del Programa ONU-REDD –facilitando las comunicaciones e interacciones entre las tres agencias y entre ellas y los países asociados-, no tiene la claridad de mandato para hacerse cargo de dicho rol en su totalidad (véase H32). Esta observación es ampliamente coherente con una de las lecciones emergentes de la Evaluación independiente de Unidos en la acción, que señala una “falta de claridad y visión compartida entre las organizaciones de la ONU y las partes directamente interesadas que corresponden al punto

Respuestas a entrevistas sobre coordinación interinstitucional

“Overkill of sharing of information, of exchanges and consultations that slow down the pace and process.”

“Cohesion within the inter-agency safeguard group is improving, but coordination creates inevitable transaction costs.”

“Coordination incentives are low. People want ownership of results and outputs, which makes it a disincentive to collaborate or cooperate. Much relies on personal relationships at the moment. Corrections will require changes in the underlying incentives.”

“Collaboration needs to be integrated in performance management – make it part of the evaluation process.”

“Right now, everything hinges on people knowing each other personally.”

“Delivering as One is forced.”

de integración deseable y cómo se puede lograr de la mejor manera, incluso [...] cómo se percibe la coordinación y los enfoques para mejorarla”.¹⁴⁰

H15: 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.

143. El Programa ONU-REDD está respaldado por una estructura de toma de decisiones costosa y que consume tiempo, e incluye las reuniones semanales interinstitucionales del Grupo de administración, reuniones trimestrales del Grupo de estrategia, amplias sesiones bianuales de la Junta Normativa y equipos de administración específicos de la agencia para cada uno de los socios de la ONU. Aparte de dichos órganos formales de toma de decisiones, existen varios procesos de toma de decisiones dentro de cada agencia, que difieren entre las agencias. Como resultado, los documentos clave del Programa, tales como los Documentos de Programa Nacional, pueden ser revisados, comentados y aprobados por hasta diez oficinas diferentes (incluidas las oficinas de las agencias nacionales y regionales de la ONU, el GG, la Secretaría, los jefes de departamento, la Junta Normativa y a veces el GE), antes de que sean ratificados formalmente.

144. Entre todos estos campos de decisión existe una Secretaría administrativa con las tareas principales de apoyar la entrega de los servicios del Programa, (incluido el apoyo administrativo y logístico a los demás órganos), facilitar el intercambio de conocimientos, administrar las asociaciones y relaciones externas y desarrollar una estrategia de relaciones con los donantes. Según sus Términos de referencia, la Secretaría tiene principalmente un rol de apoyo y enlace y ninguna autoridad de coordinación o funciones ejecutivas para dinamizar los procesos o brindar una supervisión administrativa del Programa. No tiene un rol para la toma de decisiones, sin embargo desarrolla planes, estrategias y marcos de monitoreo, todos los cuales necesitan ser aprobados por el GG o el GE. Los miembros de la Secretaría son contratados por tres agencias diferentes y tienen líneas de mando dobles. El jefe de la Secretaría es un miembro del panel para la contratación del personal de la Secretaría y brinda aportaciones a las evaluaciones de rendimiento, sin embargo las agencias son quienes toman las decisiones finales de contratación. La autoridad limitada de la Secretaría no es solo evidente a partir de los Términos de referencia, sino que fue confirmada por entrevistas con el personal de la Secretaría (p. ej., “No podemos decidir sobre ningún punto”) y el personal del Programa en las tres regiones.

145. Que la intensa estructura de gobernanza del Programa y las coordinaciones engorrosas para la toma de decisiones sean necesarias para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la aceptación de las partes directamente interesadas es un asunto que requiere ser considerado seriamente. Para las partes externas directamente interesadas, e incluso las partes internas, no está claro quién “tiene las riendas” y toma las decisiones estratégicas y programáticas sobre las áreas prioritarias y la asignación de recursos. Aunque a la Junta Normativa se le ha encomendado la decisión final sobre casi todos los aspectos del Programa, los votos están en mociones y planes presupuestarios previamente decididos. Las asignaciones presupuestadas dentro de cada agencia asociada no son distribuidas o debatidas abiertamente. Los representantes nacionales, tanto antiguos como actuales, de la Junta Normativa comentaron que no tienen información suficiente para brindar una opinión equilibrada sobre los planes presupuestarios. Además, tal como mencionó un representante: “Los planes presupuestarios son siempre los primeros en ser aprobados durante las reuniones de la Junta Directiva y [toman] al grupo por sorpresa”. Estas diversas facetas de la actual estructura de gobernanza generan dudas sobre la capacidad de la Junta para cumplir con sus responsabilidades fiduciarias, incluido el establecimiento de prioridades en armonía con estrategias, objetivos y compensaciones. En este aspecto, la evaluación secundaria los descubrimientos y las recomendaciones de la revisión externa de la Junta Normativa.

¹⁴⁰ Véase <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf>, p. 83.

146. Vistas como un conjunto, las estructuras superpuestas del Programa ONU-REDD dificultan el rastreo de la lógica para las decisiones, vincularlas a una teoría de cambio clara y global, hacer ajustes en vista de las circunstancias cambiantes y monitorear cómo la adicionalidad de determinada intervención contribuye al logro de resultados programáticos claramente articulados. Además, generan altos costos de transacción.¹⁴¹ Según los encuestados, los asuntos operativos relacionados con la coordinación, la administración y los gastos generales interinstitucionales (incluidas la contratación de personal y la realización de consultorías) son los generadores de costos más importantes del Programa.¹⁴² Aunque algunos califican esas responsabilidades como “el costo de hacer negocios en un sistema Una ONU”, otros señalan que existe un espacio considerable para la mejora, pero esto también podría requerir una “voluntad política para ir más allá de las restricciones estructurales de la ONU”, sean reales o percibidas.

6.4 Impacto

147. Los impactos son definidos en líneas generales como “los cambios positivos y negativos producidos por una intervención de desarrollo, [ya sean] directos o indirectos, previstos o imprevistos”.¹⁴³ Dentro del alcance de esta evaluación, se empleó un enfoque potencial de la probabilidad del impacto. La evaluación buscó entender, en primer lugar, si la lógica interna del Programa es válida y con posibilidad de respaldar el logro de su impacto previsto y, en segundo lugar, si las inversiones actuales están ayudando a crear las condiciones necesarias para obtener beneficios positivos netos en términos de lo siguiente:

- Deforestación reducida y degradación forestal.
- Integración y aplicación mejoradas de las prácticas sostenibles de manejo forestal.
- Cambios en los valores, las creencias y las acciones de actores nacionales, incluidos el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las poblaciones que dependen de los recursos.
- Condiciones y oportunidades socioeconómicas mejoradas para poblaciones pobres y que dependen de los recursos.
- Reformas intersectoriales y cambios en las instituciones que afectan directa e indirectamente el uso, la administración y la gobernanza de los bosques.

6.4.1 Gobernanza sostenible de los bosques

H16: Con el diseño actual, la probabilidad de un mayor impacto de desarrollo más amplio en gran medida está fuera del alcance del Programa.

148. El Programa ONU-REDD se inició como un catalizador para lograr la preparación para REDD+, en cuyo punto los países estarían en mejor posición para emprender medidas para reducir la deforestación, obtener beneficios sociales, económicos y ambientales, y ser recompensados por la reducción resultante en las emisiones. Hasta alcanzar un acuerdo climático mundial, el éxito de REDD+, dentro de la lógica actual del Programa, dependerá de la capacidad de los países asociados de asegurar el apoyo financiero a largo plazo de fuentes económicas y no económicas (a saber, fondos de carbono, inversiones bilaterales o multilaterales y el sector privado). Por consiguiente, un supuesto clave del Programa es que los incentivos financieros impulsarán el cambio. No obstante, el futuro de tal financiación no está claro (véase H1), y el camino a la preparación (Fase I) y la

¹⁴¹ Según los resultados de la encuesta, menos del 30 % de los encuestados cree que el Programa ejerce bajos costos de transacción.

¹⁴² Costos relacionados con el Programa, ya sea en términos de alcance (cantidad de actividades, áreas de trabajo, países) o procesos (tipos de actividades, incluida la participación de las partes directamente interesadas, MRV, desarrollo de la capacidad), representados por un tercio de respuestas.

¹⁴³ CAD-OCDE (2002). Criterios para la Evaluación de la asistencia de desarrollo.

implementación (Fase II) de REDD+ enfrenta numerosos desafíos (véanse las Secciones 4.4, 6.1 y 6.2). Por lo tanto, dentro de su diseño actual, la capacidad del Programa para lograr su impacto establecido (es decir, las reducciones de emisiones a través de la prevención de deforestación) yace en las condiciones externas que trascienden su alcance o su capacidad para influir.

149. Como muchos países participantes ahora están empezando a notar, los incentivos financieros solos no podrán generar el nivel de transformaciones sociales, políticas y económicas necesarias para lograr la agenda REDD+. Cuando se les preguntó a los encuestados sobre los desafíos principales de ONU-REDD, la falta de recursos financieros tuvo una calificación sorprendentemente baja (10 de más de 150 respuestas), mientras que casi la mitad de todas las respuestas mencionó la administración y la coordinación (dentro de la ONU, entre la ONU y el Gobierno, y en los sectores del Gobierno), y la incertidumbre (sobre el futuro de REDD+, el concepto de preparación, la gobernanza) como las principales restricciones para el éxito de ONU-REDD.¹⁴⁴

150. Tanto dentro como fuera de la ONU, la lógica de la agenda REDD+ y la teoría relacionada del Programa para lograr impactos son cada vez más cuestionadas: “Existe poca evidencia a la fecha con respecto a la eficacia de REDD+ para lograr reducciones de emisiones, mucho menos con respecto a los otros varios objetivos que reserva para diferentes actores”. Como se estableció en una revisión interna reciente del ¹⁴⁵FCPF, ¹⁴⁶dada la escala, la naturaleza intersectorial y los inciertos prospectos de la financiación futura de REDD+, “el Banco [y puede decirse la ONU] debe retroceder y pensar adónde va con REDD+”. Y, “hasta que exista una claridad mayor sobre las curvas de nivel del financiamiento futuro de REDD+”, se debe dar prioridad a las inversiones y las actividades “*sin arrepentimientos*” (p. ej., reforma de tenencia de tierras y gobernanza forestal mejorada) que están pensadas para crear beneficios positivos, independientemente de los desarrollos futuros respecto a la financiación de REDD+. En tanto que este enfoque brinda una solución media entre lo que se anticipó en 2008 y lo que surja de negociaciones futuras de la CMNUCC, no resuelve el desafío más esencial de definir una sólida teoría para reducciones de emisiones que puede ser operadas y sustentadas indefinidamente.

6.4.2 Sustainable Forest Governance

H17: El Programa ONU-REDD está ayudando a crear condiciones propicias para la acción colectiva a nivel país; sin embargo, es muy pronto para decir qué efectos tendrá el Programa en términos de deforestación reducida, uso sostenible de recursos forestales y condiciones mejoradas.

151. El Programa ONU-REDD busca desarrollar ambientes institucionales sólidos que estén alineados con las salvaguardas, los estándares y los principios de la agenda REDD+, donde los generadores de la deforestación y la degradación forestal pueden ser abordados en un marco inclusivo, transparente y equitativo. En tanto que se acepta en general que el Programa ONU-REDD ayuda a crear condiciones favorables para la adopción de prácticas de manejo forestal más sostenibles y para abordar los generadores de la pérdida forestal, aún es muy pronto para decir qué efectos tendrá el Programa en términos de reducción de la deforestación, mejora del manejo forestal sostenible o aumento de los beneficios socioeconómicos. Al

Respuestas a la encuesta sobre logro de los objetivos del Programa

“In my view, it is too soon to assess the Programme's contribution to these long-term objectives. The absorption capacity of recipient countries was highly overestimated and the readiness process will take many more years before these long-term goals can be effectively tackled.”

“UN-REDD program contributed in raising awareness and changing people's attitude toward forest governance. However, some of project impacts e.g. contribution in biodiversity conservation, reducing deforestation rate and poverty reduction need cannot be easily assessed in the short life span of the project.”

¹⁴⁴ Los lectores deben observar que la encuesta fue realizada en enero de 2014, luego de la COP de Varsovia.

¹⁴⁵ McDermott (2014, pág. 18). Entre muchos otros, véase también Agrawal et al. (2011); Buizer et al. (2014)

¹⁴⁶ IEG (2012, pp. 38-39)

ser preguntados sobre esto, los encuestados y los entrevistados tienden a racionalizar los logros a la fecha, al comentar que cinco años es un período muy corto para llegar a dichos resultados, o que el objetivo de esta primera fase es establecer los “bloques funcionales” para la preparación, no la implementación. Para dicho fin, solo el 36 % de los encuestados cree que el Programa tiene éxito en la prueba y la ampliación de estrategias.

152. El Equipo de evaluación está de acuerdo con las observaciones de las partes directamente interesadas sobre este punto. Dentro del diseño actual del Programa, los generadores de la deforestación son generalmente identificados al inicio durante la fase de preparación; sin embargo, los esfuerzos para abordar algunos de estos asuntos tienden a comenzar relativamente tarde en el proceso, generalmente a través de iniciativas piloto y contribuciones teóricas. La lógica del Programa indica que los generadores serán abordados en forma más efectiva durante la fase de implementación; sin embargo, la prueba de los esfuerzos en curso sugiere que esto no siempre puede ser un enfoque eficaz o efectivo. En Ecuador, por ejemplo, uno de los países asociados más avanzados en términos de preparación, las negociaciones para la financiación del Programa de pioneros de REDD+ fueron recientemente postergadas luego de que el país fallara en mostrar reducciones reales en las tendencias de forestación. En otras jurisdicciones, como la RDC, Indonesia y Paraguay, los derechos sobre la tierra constituyen asuntos subyacentes críticos en el abordaje de la agricultura migratoria o la tenencia de tierras concesionarias por parte de agronegocios o industrias madereras. Sin embargo, estos asuntos no se resolverán de la noche a la mañana: la participación temprana y sustentada para la financiación de soluciones viables es crucial. En el caso de la RDC, la tenencia se identifica en la estrategia nacional de REDD+ como un área clave para la acción.

153. Los esfuerzos para identificar los generadores y los asuntos subyacentes que repercuten en la deforestación o la degradación forestal tienen lugar en los diferentes Programas Nacionales, como en Zambia, donde el Programa Nacional recientemente organizó una consulta nacional o “indaba” con los productores de carbón, un generador directo importante de la deforestación en el país. No obstante, dichas iniciativas aún son tímidas, en vista de las fuerzas estructurales (a saber, sociales, políticas y económicas) que subyacen a la deforestación en el mundo actualmente.¹⁴⁷ Asimismo, aunque el Programa promueve un enfoque multisectorial, la evidencia de los países y de la Junta Normativa indica que el Programa ha tenido un éxito limitado en términos de involucrar eficazmente a legisladores y representantes interinstitucionales, incluido el sector privado, en REDD+ y en los factores que afectan las tendencias forestales (véase H3). Si la historia puede servir de indicación de los obstáculos que se encuentran más adelante, es difícil que la postergación de la búsqueda de soluciones viables con las partes directamente interesadas clave que tienen la facultad de cambiar la trayectoria normal de la deforestación ayude al Programa a lograr su impacto. La ausencia de un compromiso fiable y los esfuerzos de contexto específico para reducir la presión humana en los sistemas de recursos forestales representa un serio impedimento para el logro de beneficios positivos netos.

154. Pese a los muchos desafíos que se deberán abordar a fin de garantizar los impactos demostrables en términos de gobernanza forestal sostenible, el hecho es que REDD+ es un trabajo en progreso para todos los países involucrados, así como también para las agencias de apoyo bilaterales y multilaterales. Se esperan dificultades en la implementación de esta innovadora y audaz agenda. En tanto que el Programa ayuda a informar sobre los esfuerzos de preparación y los procesos de REDD+ en forma más general (creando un legado de conocimiento y experiencia sobre el cual construir), los evaluadores también observan que, como resultado del sólido énfasis del Programa en establecer los componentes técnicos de la preparación para REDD+ (medición, reporte y verificación, participación de las partes directamente interesadas, administración de fondos, salvaguardas), las lecciones de los esfuerzos pasados y presentes para conseguir una gobernanza de recursos sostenible recién han empezado a ser exploradas. Se ha iniciado el trabajo conceptual sobre beneficios múltiples, tenencia y transformación a la economía verde, pero la evidencia sugiere que la riqueza de los conocimientos y las experiencias existentes sobre asuntos tales como gobernanza y administración forestal

¹⁴⁷Kissinger et al. (2012); Lambin y Meyfroidt (2011); Meyfroidt y Lambin (2011); Meyfroidt et al. (2013)

sostenible, conservación, tenencia de la tierra, mitigación de la pobreza, desarrollo rural, agricultura sostenible, reformas estructurales e incluso la administración corporativa de riesgos aún deben penetrar el enfoque general del Programa. Tal como lo discuten algunos académicos, el “[u]so de la evidencia disponible elimina la necesidad de reinventar la rueda”.¹⁴⁸

6.4.3 Cambio institucional

H18: 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.

155. Como se usa aquí, el término "instituciones" se refiere a las normas formales e informales que las personas usan para coordinar sus acciones y mejorar resultados conjuntos. Dichas normas son informadas por los valores, las ideas y las creencias que moldean los contextos donde se aplican. Tal como lo experimentó el Programa ONU-REDD, los cambios en esas variables subyacentes son esencialmente difíciles de lograr dentro de cortos períodos de tiempo.

156. Como se mencionó anteriormente, al Programa se le atribuye la concientización y la coordinación multisectorial a nivel país, especialmente entre los representantes de los sectores ambientales, de conservación y de recursos naturales, así como también entre los Pueblos Indígenas y las OSC. El Programa también ha promovido mecanismos de gobernanza transparentes e inclusivos a nivel nacional en algunos países y fomentó exitosamente las directrices, los principios y las salvaguardas necesarios para lograr la preparación para REDD+. Un ejemplo claro resuelto exitosamente es la crisis que surgió en Panamá como resultado de los desacuerdos entre el Gobierno y los grupos de Pueblos Indígenas. Hoy en día, se considera en realidad que la coordinación entre esos actores ha mejorado como resultado de la aplicación de los principios centrales del Programa de transparencia, integridad y consentimiento libre, previo e informado de todos los grupos de partes directamente interesadas.¹⁴⁹

157. También se han observado contribuciones a la política y reformas normativas en muchos países con Programa Nacional. Se han observado decretos ministeriales e incluso presidenciales que ofician la participación nacional en los procesos de REDD+ y la creación de diversos instrumentos, herramientas o comités en Bolivia, RDC, Ecuador, Indonesia y Vietnam, entre otros. Los esfuerzos de Bolivia para ajustar el Programa Nacional a fin de que se adecúe a los cambios en su enfoque para la mitigación y la adaptación del cambio climático presentaron desafíos considerables para ONU-REDD; sin embargo, confirmaron el alto nivel de importancia que el país dio a REDD+ como componente clave de su estrategia global.

158. Juntos, estos elementos ayudan a crear plataformas de múltiples partes directamente interesadas y cada vez más reconocidas para tratar los asuntos de REDD+, y demuestra la disposición de los Gobiernos nacionales para crear condiciones propicias para lograr los cambios que busca el Programa. Sin embargo, las evidencias de que el Programa es capaz de influir en las instituciones que afectan directa e indirectamente los bosques y el uso de la tierra son más limitadas. Los decretos ministeriales son un paso en la dirección correcta, pero dichas contribuciones yacen en la autoridad discrecional de un Gobierno y, por lo tanto, no requieren un debate o discusión política que conduzca a promulgaciones legislativas y aprobación parlamentaria.¹⁵⁰ En segundo lugar,

¹⁴⁸ Agrawal et al. (2011, p. 390); véanse también Blom et al. (2010); Bray (2013); McDermott (2014); Murdiyasar et al. (2012); White (2011)

¹⁴⁹ Para abordar el caso de Panamá y la validez de los reclamos hechos por COONAPIP, ONU-REDD se basó en una investigación de revisión del cumplimiento y la evaluación programática complementaria para entender los asuntos y abordar las inquietudes emergentes.

¹⁵⁰ Indonesia y Vietnam son ejemplos particularmente llamativos. Véase Brockhaus et al. (2013); Korhonen-Kurki et al. (2014); Luttrell et al. (2014).

el mayor desafío está en la implementación (es decir, aplicar y ejecutar en realidad tales normas), que exigen recursos y compromiso políticos. Finalmente, estudios recientes¹⁵¹ muestran que, en lugar de incrementar la disposición de los Gobiernos nacionales para abordar el asunto fundamental de los derechos sobre la tierra y solicitar la participación de los Gobiernos locales o los órganos subnacionales de toma de decisiones, REDD+ parece tener un efecto negativo sobre lo que pareció ser una tendencia mundial hacia una mayor descentralización y mayores derechos comunitarios sobre la tierra, hasta 2007.¹⁵² A pesar del reconocimiento por parte de los países y las iniciativas de liderazgo internacionales de REDD+ de la necesidad de aclarar la tenencia, el progreso hacia la propiedad cada vez mayor de la comunidad local y los Pueblos Indígenas se redujo cinco veces entre 2008 y 2013, en comparación con el período 2002-2008, una tendencia que RRI discute que está vinculada con la renuencia creciente de los Gobiernos nacionales para ceder las recompensas potenciales de los derechos sobre el carbono, así como también la ausencia de estándares internacionales en esta área.¹⁵³

159. En tanto los cambios institucionales trascienden el control inmediato del Programa, el compromiso con aquellos que poseen los derechos colectivos de elección sobre el uso y la administración de recursos naturales está dentro de su esfera de influencia. La ausencia de actores políticos y económicos clave (p. ej., legisladores, ministerios de planificación y finanzas, el sector privado) de los diversos campos de toma de decisiones del Programa es un grave factor de riesgo para el logro de beneficios positivos netos y limitará invariablemente los prospectos de cambio e impacto a largo plazo. La promesa de la financiación de REDD+ ha demostrado hasta ahora ser un débil incentivo para garantizar el compromiso significativo de actores de la política.¹⁵⁴

6.5 Sostenibilidad

160. La sostenibilidad enfoca la atención en la medida en que los beneficios (es decir, los resultados) de una intervención tienen la probabilidad de continuar, una vez que las coordinaciones formales llegan a su fin. Dentro del contexto de esta evaluación, se consideró la sostenibilidad en vista de: (i) el contexto mundial de la agenda REDD+ y sus implicancias para el Programa ONU-REDD; y (ii) los contextos a nivel nacional más específicos donde opera el Programa.

6.5.1 Contexto global

H19: La incertidumbre sobre el futuro de la financiación de REDD+ pone en riesgo la sostenibilidad de los resultados del Programa.

161. El Gobierno de Noruega recientemente confirmó su intención de apoyar el Programa ONU-REDD hasta, al menos, 2020.¹⁵⁵ Aunque estas son buenas noticias para el Programa, ningún otro ha realizado compromisos comparables de financiación básica y, por el momento, la situación en general para la financiación de REDD+ es todo menos cierta. Existen asuntos de interés creíbles con respecto al déficit de financiamiento proyectado para los años 2015-2020, y la integración de las contrapartidas de emisión de REDD+, ya sea en mercados de cumplimiento o voluntarios, enfrenta una cantidad de retos no resueltos (véase H1). En un contexto donde las exigencias existentes y proyectadas para la financiación de REDD+ sobrepasan los suministros disponibles, y la demanda de contrapartidas de carbono parece estar disminuyendo, la medida en que los países asociados serán capaces de sustentar las actividades de¹⁵⁶ REDD+ una vez terminadas las intervenciones del Programa (a saber, fases de implementación e inversión) parece estar en riesgo.

¹⁵¹ RRI (2013, 2014); L. G. Williams (2013)

¹⁵² Agrawal et al. (2008)

¹⁵³ RRI (2014)

¹⁵⁴ Angelsen (2013); Karsenty y Ongolo (2012); McDermott (2014)

¹⁵⁵ Véase <http://www.un-redd.org/Newsletter43/FifthAnniversaryatOsloREDDExchange/tabid/131876/Default.aspx>.

¹⁵⁶ GCP et al. (2014)

162. Básicamente, la sostenibilidad de REDD+ y en particular los resultados del Programa dependerán en gran medida de los resultados de las negociaciones de la CMUNCC y la confianza que los países ponen en dichos procesos. En este sentido, la imposibilidad de lograr el progreso podría disminuir el impulso de las acciones de REDD+. No obstante, esto no daría fin al imperativo global para proteger los bosques tropicales restantes en el mundo y los varios servicios que brindan.

6.5.2 Contexto nacional

H20: El Programa está ayudando a los países a desarrollar estrategias integrales de REDD+, pero las capacidades requeridas para respaldar y sustentar dichos esfuerzos demuestran ser más difíciles de desarrollar.

163. Gracias al considerable respaldo técnico y financiero del Programa, los países pueden avanzar sus esfuerzos para desarrollar las hojas de ruta de REDD+. Unos cuantos países (a saber, Ecuador, Indonesia y Vietnam) casi se gradúan del proceso de preparación y buscan activamente financiación para respaldar la implementación. Pese a la evidencia de que la ayuda de ONU-REDD a países socios para lograr sus objetivos de preparación puede ser deducida de casi cualquier Programa Nacional, el grado en que dichas capacidades se están institucionalizando y sustentando es menos evidente. Sobre la base de datos disponibles, parece haber tres factores que afectan la "preparación" de los países participantes para manejar sus asuntos.

164. **Sustitución de la capacidad.** Las exigencias del Programa son considerables. Dentro de un período de tiempo relativamente limitado, se espera que los países desarrollen una amplia gama de herramientas, estudios y capacidades que guíen en forma acumulativa el desarrollo de una hoja de ruta o estrategia para la fase de implementación. El manejo de dicho proceso, incluida la organización de muchos niveles diferentes de consultas en tanto se elaboran los entregables necesarios, requiere de gran esfuerzo y recursos. Para lograr esos propósitos, el Programa suele emplear a consultores internacionales con experiencia comprobada para distribuir a tiempo dichos productos y servicios. El problema que surge es que, en vez de apoyar al Gobierno nacional para lograr dichos objetivos, los expertos asignados se encuentran a veces involucrados en situaciones en las que se requiere que asuman mayor liderazgo y responsabilidad por la producción de los entregables del Programa de lo que se recomendaría de otra forma. Tal situación fue resaltada en la RDC, donde la experiencia del Programa Nacional demostró ser una oportunidad perdida. La presión para generar productos clave colisionó con las tensiones crecientes entre el personal nacional e internacional sobre consideraciones de salario. Esto produjo una situación en la que el volumen del trabajo fue llevado a cabo por individuos internacionales, con apoyo limitado del personal nacional. Aunque las opiniones sobre las razones que subyacen al giro de los acontecimientos difirieron considerablemente entre los entrevistados, el resultado final fue el mismo. Tal como lo resumió un funcionario superior del Gobierno: "Hemos gastado USD 7,3 millones y no se siente el impacto".

165. Lejos de ser un ejemplo aislado, este problema fue enfatizado por representantes nacionales que remarcaron consistentemente la necesidad de contratar, trabajar con y apoyar a más recursos nacionales y regionales, que también tienen un interés a largo plazo en la materialización de los resultados deseados. Pero en un campo que está dominado por una sed insaciable de resultados de corto plazo, el reemplazo de la capacidad es un asunto común y difícil de manejar. Hay informes de que el apoyo técnico por parte de individuos nacionales está ocurriendo en lugares como Bangladesh y Myanmar, pero se necesita hacer más para alentar las inversiones en las capacidades locales/regionales. Los expertos internacionales ofrecen un medio conveniente para asegurar el logro de los productos del Programa, sin embargo el proceso es igualmente importante (de no ser más) que los resultados de corto plazo de los informes y estrategias completos.

166. **Rotación y fuga.** Encontrar, contratar y mantener a personal nacional altamente calificado es un reto en muchos países en desarrollo, particularmente en el continente africano. Enfrentados a bajos salarios, oportunidades limitadas de avance profesional e inseguridad laboral, los empleados civiles enfrentan a menudo fuertes incentivos para usar las oportunidades que surgen de los proyectos internacionales de desarrollo para ascender en la escalera profesional y salir de su situación actual. Tal dinámica crea una cantidad de retos.

167. Trabajar para un Programa como ONU-REDD impulsa claramente las credenciales del personal nacional. La capacitación y la exposición internacional del Programa mejora sus capacidades, crea el potencial para salarios más altos y refuerza sus oportunidades de avance profesional, incluidos los movimientos horizontales a otros proyectos financiados por donantes. A medida que los Programas Nacionales se acercan a las etapas finales de implementación, el personal nacional contratado enfrenta fuertes incentivos para encontrar oportunidades alternativas.

167a. Más problemáticos son los conflictos y las tensiones potenciales con respecto a las diferentes escalas de pago y a lo que algunos llaman “doble estándar” para el personal local frente al internacional. La cercana disolución de la unidad de coordinación nacional en la República Democrática del Congo y la posterior pérdida de personal técnico fueron esencialmente factores activados (correctos o erróneos) por las desigualdades entre el personal. Se generó una situación similar por parte del personal nacional en los contratos del Programa en Camboya y los representantes gubernamentales del Ministerio de Medio Ambiente: mientras que este último observó sus bajos salarios, el primero resaltó el desafío de desarrollar confianza y colaboración como resultado. En muchos de los países visitados se observó el descontento respecto a los salarios y beneficios entre los funcionarios públicos y los equipos del Programa Nacional. Asimismo, la dependencia de los incentivos financieros, ya sea como complementos del salario base de los empleados del Gobierno o incentivos para la participación y el compromiso de las partes directamente interesadas, fue también una fuente de disputa (incluida la realización de talleres en hoteles elegantes y DSA [Viáticos diarios] para visitas de estudios).

168. La falta de claridad con respecto a la financiación futura de REDD+, especialmente como Programas Nacionales cerca del final de sus fondos asignados bajo la Fase 1, es otra fuente de preocupación. Enfrentados a la incertidumbre sobre su futuro, algunos miembros del personal buscarán constantemente oportunidades alternativas de empleo. Como comentó un revisor: “Existe una alta rotación de funcionarios del Gobierno que trabajan en REDD. Esto no es algo que necesariamente ONU-REDD pueda abordar, es sintomático del interés debilitado en REDD debido a que aún no está comprometida la financiación a largo plazo”. Además, el personal que secundó el Programa ONU-REDD está siempre sujeto a asignaciones iniciadas por el Gobierno o transferencias a otras unidades o departamentos (p. ej., los puntos focales de REDD+ en Ecuador y Paraguay), que pueden conducir a una valiosa pérdida de capacidad. Desde luego, dichas observaciones no son únicas de ONU-REDD. En general, estas son sintomáticas del respaldo internacional de desarrollo, aunque siempre se pueden realizar esfuerzos para aminorar su impacto (p. ej., propiedad gubernamental completamente descentralizada de la agenda de REDD+).

169. Dadas estas restricciones es difícil determinar concluyentemente si las capacidades y los procesos desarrollados por el Programa serán sustentados en el tiempo. Aparte de la medición, el reporte y la verificación (MRV), que requieren una continua asistencia técnica a través de equipos dedicados de especialistas, los evaluadores encontraron algunos ejemplos donde los esfuerzos continuos de desarrollo de la capacidad pueden ser asumidos o institucionalizados por Gobiernos en sus programas y estrategias. La dependencia de consultores internacionales para encabezar las unidades de coordinación de REDD+ o la entrega de los componentes clave del Programa, junto con la ausencia de esfuerzos para el desarrollo de capacidad estratégica (a saber, vías de carrera claras u oportunidades para recursos capacitados), solo puede exacerbar tales problemas.

H21: Debido a la falta de suficiente aceptación intersectorial e implicación del país, la sostenibilidad de los esfuerzos nacionales de REDD+ depende mayormente del apoyo externo.

170. Los logros del Programa en relación con normas y estándares, capacidades y procesos institucionales probablemente sean absorbidos en procesos laborales existentes, pero estarán en gran medida limitados a los ministerios de medio ambiente y bosques, donde tiene lugar el Programa Nacional. Los esfuerzos relacionados con REDD para reducir los impactos humanos en los bosques probablemente no continúen si no se mantienen las inversiones externas. Dos factores conducen al Equipo de Evaluación a la presente conclusión.

171. Primero, algunos países involucrados en el Programa ONU-REDD ofrecen apoyo directo (asignaciones presupuestarias) o indirecto (contribuciones en especie) para mover sus agencias nacionales de REDD+ (aparte del tiempo, la dedicación y los salarios de varios funcionarios públicos). Sobre la base de comentarios de entrevistas a países, las expectativas del Gobierno fueron que los fondos de los donantes estarían disponibles bajo las negociaciones de la CMNUCC para la compra de contrapartidas de carbono, y que dichos fondos podrían ser usados para apoyar las acciones de REDD+ (p. ej., conservación forestal y mecanismos de implementación a nivel país). En efecto, los costos de aprovisionamiento asociados

“The UN-REDD [P]rogramme takes on the enormous breadth and depth of issues that REDD+ entails based on country demands and needs. [Two] issues that we may need to spend more [time] thinking [about:] Green investments to include REDD+, so REDD+ is implemented within the context of the economic and development trajectory at the national level; [D]emand for REDD+ credits, right now supply will exceed demand. This is the main motivating factor for countries to engage in REDD+. If this incentive falls through, the momentum for the multiple benefits beyond carbon to be realised is also threatened.”

- Encuestado

con los esfuerzos para fomentar las capacidades del país para la preparación para REDD+ son asumidos por la comunidad internacional. Esto es difícilmente sorprendente, dada la narrativa subyacente de REDD+ (es decir, “pago” por servicios del ecosistema), la percepción de muchos países menos adelantados de una “deuda climática” por países desarrollados¹⁵⁷, y la forma en que el Programa ha sido promovido hasta ahora en el desarrollo de los contextos nacionales (a saber, recompensas financieras para cultivar y conservar árboles). Aunque el objetivo final de REDD+ es reducir las emisiones relacionadas con los bosques a través de la financiación comercial y no comercial, el ingreso al campo de REDD+ es tratado como un bien público (es decir, es accesible a todos y no es sustraible [al menos conceptualmente]). Esto genera tensiones fundamentales para ONU-REDD. Ante la ausencia de claros incentivos para compartir los costos de aprovisionamiento del Programa, los actores (sean individuos o Gobiernos) se inclinarán invariablemente a contenerse de realizar contribuciones sustanciales, esperando que otros (es decir, donantes) asuman los costos. Básicamente, esto debilita el sentido de propiedad y los incentivos para mantener los resultados.

172. Como se formuló, esta propuesta de propiedad va en contra de una de las premisas centrales de REDD+, a saber, que los países en desarrollo solo actuarán si se les paga para hacerlo (véase el cuadro de texto). Además de ser desafiado por defensores y escépticos de REDD+, la búsqueda de este principio genera

“[...] Intact forests are worth much more to the global community (for their climate change, biodiversity values, etc.) than to national governments, especially in developing countries that lack capacity and funds. It would be naïve to expect national governments to fund forest protection. REDD is helping to transform the agenda in some countries [...]. But I assume it's a 10-20 year process to achieve that transformation in many countries.”

- Revisor externo

preguntas esenciales sobre la sostenibilidad de tales esfuerzos. Por ejemplo, ¿qué sucede si los flujos de recurso no se materializan y los cambios imprevisibles en el contexto político-económico global dan por terminado tal experimento? Las observaciones encontradas en los hallazgos 1, 3, 5, 10, 16, 19 y 29 cuestionan la verosimilitud del logro y el sustento de una transformación social sin una muestra de compromiso demostrada. También se indicó este punto en recientes evaluaciones del Programa Nacional (es decir, Panamá, Tanzania y Vietnam), que observó que la falta de compromiso y propiedad por parte de las partes directamente interesadas podría obstaculizar la sostenibilidad de los resultados del Programa. Mientras exista financiación externa, los países continuarán apoyando el REDD+. Si los recursos disminuyeran, el incentivo para mantener los resultados se desvanecería igualmente, a menos que el mensaje fundamental de REDD se institucionalice y sea respaldado tanto por las comunidades como por los Gobiernos. Tal como observó un economista superior de la ONU:

¹⁵⁷ <http://climate-debt.org/wp-content/uploads/2009/11/Bolivia-Climate-Debt-Proposal.pdf>

“Necesitamos motivación e incentivos [nacionales] de interés propio para fomentar el compromiso del país para cambiar, ¡no limosnas! El dinero puede ser una distracción y una fuente de riesgos morales”.

173. El segundo reto relacionado trata el hecho de que los Gobiernos nacionales no son entidades homogéneas. Los ministerios de medio ambiente y bosques pueden estar comprometidos con el Programa y captar por completo el potencial de REDD+ (como se observó en las entrevistas a países).¹⁵⁸ No obstante, a fin de crear un sentido de propiedad nacional, tal entusiasmo y tal concientización deben ser compartidos por otros, entre sectores y en forma vertical, desde los Gobiernos locales hasta los nacionales y las comunidades. Como se muestra en un estudio reciente de 32 propuestas de preparación para REDD+ (R-PP), se consideró importante la coordinación horizontal y vertical en la vasta mayoría de presentaciones revisadas.¹⁵⁹ Mientras que el 59 % de las R-PP establece la importancia de una aceptación política de alto nivel para administrar los desafíos intersectoriales, solo el 25 % propone mecanismos para coordinar REDD+ a través de escalas, como incluir Gobiernos subnacionales en los órganos de toma de decisiones de REDD+.

174. La necesidad de coordinación intersectorial es ampliamente indiscutida, al igual que los esfuerzos del Programa para la “participación de las partes directamente involucradas”. No obstante, sin un enfoque verticalmente integrado que involucre a los órganos locales de toma de decisiones en cuya jurisdicción se ubican principalmente los bosques, la probabilidad de que cualquier esfuerzo de conservación forestal tenga éxito es mínima, especialmente si los recursos financieros permanecen centralizados, como es actualmente el caso. Finalmente, los enfoques verticalmente integrados también representan la inclinación a tratar reclamos relacionados con los derechos territoriales y la tenencia en general. Menos de un tercio de las R-PP revisadas propone pasos concretos para abordar dichos asuntos.

175. Ninguno de los países considerados en la presente evaluación ha logrado tales niveles de apoyo. Incluso los países que se considera que han tenido un progreso exitoso (p. ej., RDC, Ecuador y Vietnam) aún tienen una aceptación política limitada. La evaluación externa de Vietnam indica: “El programa aún no puede declarar la sostenibilidad [política] de REDD+ en Vietnam. El respaldo político crucial de nivel Viceministerial, y por encima, [...] es aún impreciso”. En Ecuador, el Programa Nacional aún no ha logrado comprometerse activamente con el sector más notorio fuera del medio ambiente (es decir, agricultura). En ambos países, la contribución propia del Gobierno al Programa estaba limitada a contribuciones en especie, como es el caso de muchos otros países.

6.6 Cuestiones transversales

176. De acuerdo con los requisitos de los Términos de referencia, esta evaluación consideró el rendimiento del Programa ONU-REDD relacionado con los asuntos transversales, incluidos: (i) integración de género; (ii) comunidades que dependen de recursos; (iii) desarrollo de la capacidad; y (iv) normas, directrices y salvaguardas. Esta sección explora esas facetas diferentes del Programa.

6.6.1 Integración de género

H22: 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.

177. Dado que el enfoque inicial del Programa estaba en el fomento de la capacidad para la medición, el reporte y la verificación, la coordinación intersectorial y la participación de las partes directamente interesadas principalmente a nivel nacional, es comprensible que se haya prestado una limitada atención a la integración de género en la fase de preparación. Como resultado, solo el 25 % de encuestados comentó sobre el género, y de

¹⁵⁸ Sobre el asunto de la escasa aprobación intersectorial, un revisor externo observó que “mantener alejados a los demás puede también ser una estrategia para conservar el dinero de la preparación para REDD dentro de la institución”.

¹⁵⁹ L. G. Williams (2013)

tales comentarios, la mayoría se enfocó en el equilibrio de género dentro de la dotación de personal del Programa, en vez de una integración sustantiva de género en el Programa. Varios documentos del Programa y de la política de ONU-REDD se refieren a la necesidad de “integrar los asuntos de género” (p. ej., Programas Nacionales R-PP, FPIC y directrices de SEPC). Se emprendieron dos estudios globales y un análisis de la situación del Programa ONU-REDD¹⁶⁰; se realizó un estudio preliminar regional en la región asiática en otoño de 2013,¹⁶¹ que involucró diálogos multisectoriales y de partes directamente interesadas dentro de los estudios de caso específicos de países en Camboya y Sri Lanka; y se han realizado asimismo algunas actividades locales en iniciativas piloto a nivel país. No obstante, la implementación de las recomendaciones de tales estudios y las diversas directrices en forma de actividades concretas de integración de género en los países del Programa parece limitada. Esto ocurre solo cuando un defensor de cuestiones de género de ONU-REDD está “en el terreno” y concientiza a las partes directamente interesadas sobre los beneficios de la integración de género (p. ej., Vietnam). Tal como está, el menor enfoque en el género se debe parcialmente al hecho de que no existen puntos focales de género dedicados en el Programa (incluso el punto focal de género del PNUD tiene otras responsabilidades) a nivel mundial, regional y país. En segundo lugar, los socios del Gobierno no ven al género como un aspecto prioritario del Programa que requiera su acción inmediata.

178. En Indonesia, los aspectos de género se incorporaron a las salvaguardas sociales en el sitio del proyecto piloto (WOCAN). En Zambia, Finlandia recientemente financió a un especialista en género, ubicado en la oficina de la FAO, para apoyar parcialmente a ONU-REDD. En Vietnam, se desarrolló un “coeficiente de igualdad de pagos para REDD” para medir el efecto de los beneficios múltiples de acuerdo con diferentes criterios, incluido el género. En Ecuador, se incluyó un puesto de especialista en género en el componente de participación de las partes directamente interesadas del Programa, y el género está integrado en el diseño de herramientas de participación. Durante las entrevistas a los países, se compartió información muy limitada sobre asuntos de género y relacionada mayormente con la participación de las partes directamente interesadas (a saber, para algunos proyectos piloto, tanto hombres como mujeres estaban involucrados y se les consultó respecto de sus necesidades y prioridades).

179. Con respecto a la dotación de personal del Programa, el equilibrio entre hombres y mujeres parece ser generalmente equivalente, según los resultados de la encuesta (60 % de los encuestados cree que la dotación de personal del Programa es equilibrada en términos de género, aunque algunos comentarios sugieren que este no es tanto el caso para la administración) y la evidencia reunida durante las visitas a los países. En algunos países (p. ej., Ecuador y Paraguay), las mujeres superan en cantidad a los hombres en muchos niveles del Programa Nacional, incluida la administración. En algunos países (p. ej., Camboya y Zambia) las mujeres están bien representadas en los equipos del Programa ONU-REDD.

180. Al recurrir a las percepciones de las fuentes académicas relevantes enfocadas en la interfaz género/recursos naturales, es claro que el Criterio 8 de los Principios sociales y ambientales del Programa deben ser aplicado “en el terreno”. dada la amplia experiencia de la ONU en temas de género, los programas de trabajo en curso que consideran el género en el sector forestal (p. ej., ENERGIA, Global Alliance for Clean Cookstoves, The Forests Dialogue/WOCAN, Rights and Resources Initiative), y la existencia de una investigación relativamente sólida sobre gobernanza de género y recursos naturales (p. ej., véanse las contribuciones a la International Association for the Study of the Commons), existen ya suficientes lecciones, experiencia y capacidades que el Programa puede usar y fomentar en la fase de implementación.

181. A medida que el Programa traslada su atención a la implementación, la atención puesta en los asuntos integradores de género, especialmente a nivel local, será importante si el Programa puede tratar mejor todos los

¹⁶⁰ Análisis de rentabilidad para integrar el género en REDD+ (diciembre 2011); Guía de orientación sobre cuestión de género REDD+; Informe del análisis de la situación de género, Jaime Webb (2013)

¹⁶¹ Estudio preliminar sobre integración de género en ONU-REDD en Asia y el Pacífico (2012): una iniciativa conjunta con WOCAN y el programa LEAF de USAID, diseñado para identificar puntos de entrada prácticos para la inclusión de la mujer en REDD+. Un estudio similar LEAF de USAID también se completó en Filipinas como parte de la iniciativa conjunta.

generadores de la deforestación. Esto también será importante para garantizar medios de sustento y prácticas agrícolas sostenibles, y promover una mayor igualdad en la distribución de cargas y beneficios a nivel de vivienda y comunidad. Tal como comentó un revisor, “el impedimento para entender los usos y las necesidades específicas de las mujeres conducirá a mayores cargas y pérdidas para las mujeres”.

6.6.2 Comunidades que dependen de los recursos¹⁶²

H23: 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 influencia a nivel país es más limitada. Las comunidades no indígenas no han estado bien representadas hasta ahora.

182. Este hallazgo considera la participación de comunidades que dependen de los recursos a través de tres componentes distintos: (i) Pueblos Indígenas; (ii) poblaciones no indígenas (incluidas las comunidades dependientes y no dependientes de los bosques); y (iii) sociedad civil.

183. El Programa ONU-REDD es reconocido por su esfuerzo innovador para llevar a los Pueblos Indígenas y la sociedad civil al campo global de la toma de decisiones, y para otorgarles derechos de veto equivalentes a los que poseen los demás miembros de la Junta. De esta forma, el Programa ha dado a estos grupos anteriormente marginados una plataforma invaluable para expresar sus ideas, valores e inquietudes con respecto al desarrollo y la implementación del Programa. Tal nivel de compromiso constituye un logro significativo para las poblaciones dependientes de bosques en el mundo.

184. A nivel global, existe el consenso general de que los pueblos indígenas y las OSC tienen buena aceptación y son tratados justamente. El respeto por el debido proceso ha ayudado a fomentar la seguridad y la confianza de los Pueblos Indígenas y los representantes de la OSC dentro de la Junta Normativa. A nivel nacional, los representantes de la OSC y los Pueblos Indígenas son más precavidos en sus evaluaciones. Pese a que pueden tener un lugar en los debates con respecto a REDD+, ya sea que su voz se escuche y sea atendida por las autoridades relevantes (incluidos los representantes del Gobierno y del Programa) o no sigue siendo un punto de disputa. El seguimiento sobre sus aportaciones tiende, en el mejor de los casos, a ser parcial, y se considera generalmente que la participación implica la consultoría, a diferencia de la deliberación conjunta y la toma de decisiones. Por ejemplo, la bien organizada mesa redonda de REDD+ ha equilibrado la participación de todos los grupos de partes directamente interesadas, pero es considerada formalmente por el Gobierno como un grupo consultor sin ninguna autoridad para tomar decisiones (véase H3). Se observaron situaciones similares en casi todos los países del Programa Nacional visitados (de momento, la excepción más notoria es Panamá).

185. Por su parte, algunos representantes nacionales y personal del Programa cuestionaron abiertamente la legitimidad, la representación y las motivaciones de algunas OSC y, en menor medida, de los Pueblos Indígenas. Algunos incluso van más allá al sugerir que REDD+ literalmente ha abierto la puerta al desarrollo de los representantes "profesionales" autoasignados de la OSC, con componentes y mandatos que no están bien definidos. Dichas percepciones no son útiles para fomentar la confianza y el compromiso entre actores, pero sí ilustran las tensiones fundamentales en la forma en que el Programa busca comprometer a los representantes de la OSC y los Pueblos Indígenas. Según reportan los representantes de la sociedad civil en la RDC, se les pide a las OSC que comenten sobre prácticamente todo lo relacionado con REDD+ en el país. Sin embargo, tales contribuciones son completamente voluntarias y la ausencia de comentarios, interacciones o integración da la impresión de que son más de procedimiento que significativas.

186. Un componente crítico que no está satisfactoriamente representado o comprometido en los diversos campos de la política de ONU-REDD son las comunidades no indígenas que son igualmente dependientes de los

¹⁶² En opinión de los evaluadores, las “comunidades que dependen de los recursos” deben ser favorecidas sobre las “comunidades que dependen de los bosques”, lo que falsamente subsume que solo importan las necesidades y los intereses de aquellos con vínculos regularmente claros con los bosques, cuando de hecho la agricultura (y por ende, el uso de la tierra) es el generador primario de la deforestación.

bosques y la agricultura. Más heterogéneo en carácter, con reclamos legales o consuetudinarios definidos con menor claridad con respecto a la tierra y los recursos, el término “no indígena” se usa para definir a los pobladores, migrantes o individuos transitorios, viviendas o comunidades que ejercen diferentes formas de presión sobre los bosques, sea directa o indirectamente. A medida que la presión por la tierra y los recursos aumentan debido al cambio climático, la degradación del ecosistema, el conflicto social o incluso los subsidios dañinos (a saber, construcción de vías a través de paisajes forestales previamente cerrados), ocuparse de las necesidades y las inquietudes legítimas de tales poblaciones probablemente se vuelva cada vez más importante para la protección de bosques en los climas tropicales y subtropicales.

187. Hasta ahora, existen solo unos cuantos ejemplos donde las comunidades que dependen de los bosques están participando y siendo consultadas sobre el proceso de preparación para REDD+ (p. ej., plataformas nacionales REDD+ en Ecuador, Honduras y Paraguay que incluyen a los campesinos; en Zambia, los productores de carbón se han involucrado recientemente en el proceso). Aunque puede ser un desafío, se deberán hacer más esfuerzos para involucrar sistemáticamente a dichos grupos en la fase de implementación de REDD+. ¹⁶³

188. ONU-REDD tiene una ventaja comparativa clara al promover un enfoque basado en los derechos para los Pueblos Indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques. El Programa ha generado la concientización del Gobierno sobre los derechos inalienables de los Pueblos Indígenas (derechos sobre la tierra, subsistencia, recursos y derechos consuetudinarios) en el contexto de la implementación de REDD+. Mientras

Contribuciones del Programa al cambio de largo plazo - Respuestas a la encuesta	
Support land and forest tenure reform:	36%
Help address contentious resource rights issues:	32%
Test and scale up successful strategies:	36%
Provide viable economic development alternatives:	32%
Establish clear benefit sharing mechanisms:	29%
Livelihood development and poverty reduction:	29%

que un poco más de la mitad de los encuestados indica que el Programa ha sido efectivo en términos de establecer salvaguardas sociales y ambientales nacionales, el reconocimiento y la ejecución de dichos derechos sigue siendo un desafío. Claramente, los derechos sobre los recursos y la tierra, el desarrollo de claros mecanismos de distribución de beneficios, y el monitoreo y la ejecución de las salvaguardas requerirán mayor trabajo y, ciertamente, una mayor voluntad política. La necesidad de brindar información resumida sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas, según lo requiere el Marco de Varsovia¹⁶⁴, es un paso en la dirección correcta; sin embargo, se requerirá un mayor esfuerzo, y el Programa está bien posicionado para respaldar tales esfuerzos. ¹⁶⁵

¹⁶³ Estudios recientes sugieren que el CLPI desfavorece inherentemente a aquellos sin derechos de propiedad y afirman que el CLPI no está diseñado para promover las oportunidades equivalentes para los miembros de la sociedad sin tierras y completamente desposeídos (McDermitt et al., 2012, pág. 407). Véase también Vatn y Vedeld (2013).

¹⁶⁴ CMNUCC (2014)

¹⁶⁵ Mahanty y McDermott (2013); Murdiyarsu et al. (2012); Naughton-Treves y Wendland (2014); Ribot y Larson (2012); RRI (2013, 2014); Schroeder y McDermott (2014)

6.6.3 Desarrollo de la capacidad¹⁶⁶

H24: La captación y la integración institucional de capacidades recientemente adquiridas constituyen desafíos importantes para muchos países.

189. El Programa ONU-REDD busca fortalecer las competencias técnicas (p. ej., medición, reporte y verificación, administración de fondos) y orientadas al proceso (p. ej., participación de las partes directamente interesadas, salvaguardas). Para lograr estos objetivos, se emplea un amplio rango de herramientas y métodos, incluidos talleres, entrenamiento individual, entradas técnicas justo a tiempo, aprendizaje Sur-Sur, implementación conjunta de los Programas Nacionales, y la producción y la distribución de productos de conocimiento relevantes (p. ej., informes sobre lecciones aprendidas, documentos, resumen de políticas, directrices). Tal como lo evidencian las visitas a los países y las respuestas a la encuesta en línea,¹⁶⁷ el Programa cumple bien este aspecto y los socios de los países encuentran estos productos útiles y relevantes para sus necesidades. Aunque el Programa emplea un conjunto equilibrado de enfoques y técnicas para llegar a audiencias concretas, para la captación institucional y la incorporación (véase H20), la evidencia disponible señala ambos desafíos conceptuales y operativos.

190. Primero, a pesar de su alineamiento con la agenda de REDD+ y los resultados de diversas evaluaciones sobre las necesidades nacionales y globales, el contenido del Programa no está determinado directamente por países participantes ni por la Junta Normativa del Programa ONU-REDD. El Programa ONU-REDD ante todo definido por las tres agencias asociadas de la ONU como una respuesta a los conceptos internacionales y el avance sobre REDD+ (véase H2). Esto se puede entender debido a que básicamente el Programa debe reflejar las competencias centrales que cada agencia aporta. El desafío es lograr un equilibrio entre la experiencia y las ventajas comparativas de las agencias, y la necesidad de mantener un enfoque generado por el país en el que el Programa aborda las prioridades de los países asociados. Así, mientras que el 65 % de las respuestas a la encuesta indica que los objetivos del Programa Nacional se basan en las prioridades de las partes directamente interesadas, una cantidad significativa de respuestas a entrevistas en países concluyó que el Programa debe enfocarse más en las necesidades y las prioridades del país. Es difícil alcanzar el equilibrio correcto cuando las necesidades y las capacidades varían tan ampliamente como sucede, especialmente para un Programa que ahora incluye más 50 países asociados. La impresión abrumadora entre las partes directamente interesadas del país es que el Programa está básicamente “impulsado por suministros y la ONU”, pero tal como observó un revisor externo, esto tiene una ventaja potencial: “Un [enfoque] impulsado por la ONU [...] es donde la ONU impone un enfoque de partes directamente interesadas múltiples, en comparación

Comentarios de la encuesta sobre fomento de la capacidad

“[The] role of Technical Advisors or Coordinators must be very clear so that the implementation is based on country needs[,] not on international assumptions.”

“I think there is a clear need for more interaction between the Management Group and the implementation officers of UN agencies as there is a clear disconnect. The Management Group rarely (if at all) seeks feedbacks from the field to understand how implementation is going, what are the needs, what priority countries are, etc. Rather, the management group seems to blindly respond to PB requests and political pressure from donor countries (mainly) and partner countries (to a certain extent). In other cases, priorities seem to reflect the agencies' priorities but not country needs. The selection of new National Programmes therefore appears random and so is the allocation of new funding.”

“Apart from international agenda, National Program Planning should consider national or local circumstances and [inputs] from stakeholders.”

¹⁶⁶ Siguiendo al DAC-OCDE, la capacidad se refiere a la habilidad de los individuos, las organizaciones y las sociedades para manejar sus propios asuntos. El desarrollo de la capacidad, como lo entiende el GNUD, se usa en este informe para implicar procesos mediante los cuales los individuos, las organizaciones y las sociedades desarrollen, fortalezcan, creen, adapten o sustenten capacidades con el tiempo, a fin de propiciar sus propias metas y prioridades (lo último toma definiciones del GNUD y otras agencias de la ONU).

¹⁶⁷ Más de un tercio de los encuestados identificó el fomento de la capacidad (incluido el apoyo técnico y estratégico, así como la formación/distribución de conocimientos) como una de las áreas de logro clave del Programa.

con las estrategias impulsadas por los países que no son, de hecho, impulsados por los países sino impulsados por un conjunto de burócratas de una o dos agencias gubernamentales relativamente marginales”.

191. Con relación a estas preguntas existe el desafío de apoyar el propósito del Programa de lograr la preparación para REDD+. El desarrollo de capacidades para obtener dichos objetivos es conceptualmente diferente del refuerzo de capacidades para participar en la acción colectiva. En primera instancia, el enfoque se encuentra en los vacíos para lograr la preparación para REDD+ de forma que los socios de países puedan tener acceso a mayor financiación para llevar a cabo las reducciones de emisiones. Esto ha dado como resultado la sólida confianza del Programa expertos y consultores internacionales para apoyo específico y asistencia técnica en curso.

192. En cuanto a las consultas de corto plazo facilitadas a través del SNA-GP, las experiencias y las percepciones sobre el valor agregado de tales enfoques están mezcladas, y los vínculos con el objetivo general del Programa (fomentar la preparación para REDD+) son menos claros. En resumen, las actividades únicas no generan resultados a menos que sean parte de un esfuerzo mayor. Mientras que el rendimiento de los Programas Nacionales puede ser rápidamente evaluado (es decir, resultados unidos a una intervención enfocada del programa), la forma en que la amplia variedad de actividades, productos y servicios del programa global se fusionan para crear capacidades institucionales más sólidas es cada vez más difícil de determinar y difícil de relacionar con las necesidades, las estrategias y los productos verificables del país. Esto no pone en duda la utilidad de muchas intervenciones del SNA-GP, como lo demuestra la demanda del país de apoyo específico sobre anticorrupción, beneficios múltiples, soluciones de economía ecológica, salvaguardas, preparación legal y acciones justo a tiempo para complementar los esfuerzos nacionales existentes (la medición, el reporte y la verificación son un ejemplo principal).¹⁶⁸ Por el contrario, el desafío para ONU-REDD es la creación de vínculos más fuertes con los esfuerzos existentes de preparación nacional de REDD+, de forma que el valor agregado del SNA-GP se vincule indisolublemente al éxito del Programa. Como muestran los comentarios en el cuadro de texto, hay muchas personas (especialmente a nivel país) que cuestionan esta propuesta de valor y las razones por las que merece una mayor distribución del presupuesto¹⁶⁹.

193. Con respecto a los Programas Nacionales, se considera generalmente que la asistencia es de alta calidad (p. ej., 72 % de los encuestados cree que el Programa es consistente en sus esfuerzos para entregar una asistencia técnica de alta calidad, un resultado que es en parte atribuible al gran porcentaje de respuestas del personal del Programa). Sin embargo, la aportación a nivel de país también señala las dificultades en la integración de tal conocimiento y herramientas a las instituciones nacionales existentes. Este ha sido el caso en la RDC, Camboya y Paraguay. En Camboya, se ofrece asistencia técnica a través de grupos de trabajo compuestos mayormente por individuos de los ministerios de medio ambiente y bosques; sin embargo, se informa que la transferencia y la institucionalización de la capacidad todavía es un desafío. En la CN-REDD de la RDC, se brindó igualmente asistencia a un grupo central de nacionales, pero estos fueron principalmente consultores sin claros vínculos con

Respuestas a la entrevista sobre apoyo al SNA-GP

“Provides a full bandwidth of expertise.”

“Drops of money that [provide] no tangible incentives to change policies.”

“Need clarity on what targeted support means.”

“Not taking into account country needs – developing a flurry of tools and guidelines, while countries need capacity.”

“A lot of duplication and no coordination.”

“Need to justify/clarify demand side – need reflection and internal coordination.”

“What is the additionality of the Global Programme?”

¹⁶⁸ Ejemplos recientes en África incluyen el trabajo sobre anticorrupción y estudios sobre servicios ambientales en Kenia, el desarrollo de un sistema de administración de fondos y finalización del Sistema de monitoreo forestal en la RDC.

¹⁶⁹ Este es el valor único que el Programa puede ofrecer a sus clientes en comparación con otras iniciativas: la combinación del valor agregado y la ventaja comparativa del Programa.

el Ministerio de Medio Ambiente. Cuando el Programa finalizó, el conocimiento y las habilidades que se adquirieron se marcharon con los individuos mismos.¹⁷⁰ En Paraguay, la base de referencia de conocimiento y capacidad (p. ej., el inventario y mapeo forestal existentes) fue mucho menor que las herramientas y los enfoques adquiridos de ONU-REDD, que es una de las razones por las que hasta ahora no hay resultados concretos (véase también H20).

194. Un vínculo que falta en los esfuerzos para fomentar la capacidad de ONU-REDD es el uso de herramientas e instrumentos de monitoreo eficaces basados en resultados, incluidos los indicadores de rendimiento basados en resultados. La notificación actual se enfoca en los resultados a nivel de producto (véanse H7 y Recuadro 6.1) y no en si el aprendizaje ha tenido lugar; si se emplean las capacidades; si las conductas y los enfoques están cambiando y si las capacidades se están replicando en las agencias respaldadas. No existe un proceso sistematizado o dedicado establecido para monitorear qué funciona, qué no funciona, bajo qué circunstancias y por qué.

195. Finalmente, existe una alta demanda de oportunidades de distribución de conocimientos, incluidos los intercambios Sur-Sur y el aprendizaje horizontal dirigido por pares. Los intercambios de aprendizaje regional, como aquellos organizados por los equipos regionales de Bangkok y Panamá, y las reuniones binacionales Perú-Ecuador, fueron valorados especialmente por las oportunidades ofrecidas en términos de aprendizaje de los países vecinos que enfrentan retos similares. Algunos individuos (p. ej., Poblaciones Indígenas y líderes de la SC) y países (p. ej., Ecuador y México) también están educándose en capacidades de fortalecimiento a través de la cooperación Sur-Sur: un desarrollo positivo que debe ser apoyado y promovido más a fondo. De hecho, muchos países tienen experiencia en enfoques de desarrollo participativo, y la capacidad de los actores locales para organizarse y encontrar soluciones duraderas a los problemas que enfrentan está bien documentada en bibliografía relacionada con los recursos comunes. Como muestra el programa de aprendizaje horizontal altamente exitoso de Bangladesh, sin embargo, el apoyo de tales esfuerzos requiere una reconsideración fundamental de las modalidades tradicionales de desarrollo.¹⁷¹

6.6.4 Normas, directrices y salvaguardas

H25: Las contribuciones del Programa a las salvaguardas sociales y ambientales están ayudando a generar conciencia a nivel nacional y global; sin embargo, la operación de tales principios sigue siendo un desafío.

196. Las “salvaguardas” se refieren a “procedimientos y enfoques que pueden ayudar a garantizar que las actividades de REDD+ ‘no dañen’ a las personas o al medio ambiente”.¹⁷² Son acerca de abordar los riesgos y los impactos involuntarios de un proyecto o una inversión.¹⁷³ La necesidad de abordar salvaguardas en el contexto de REDD+ fue presentada primero como un anexo al Acuerdo de Cancún (COP 16), no en el texto mismo. Además, en coherencia con la necesidad de respetar la soberanía del estado, los requisitos se mantuvieron decididamente vagos.

197. ONU-REDD se ha comprometido a mantener un “enfoque basado en derechos” con REDD+ (a diferencia del enfoque basado en riesgos optado por el Banco Mundial), y desarrolló el “Marco para apoyar el desarrollo de los enfoques del país con respecto a las salvaguardas” de ONU-REDD como su principal documento de orientación.

¹⁷⁰ No obstante, esto es un duro contraste con los fuertes vínculos institucionales del enfoque empleado para fomentar la capacidad de medición, reporte y verificación en la RDC.

¹⁷¹ Un ejemplo principal de cooperación Sur-Sur exitosa es el Programa de Agua y Saneamiento de Bangladesh, perteneciente al Banco Mundial, el cual ha desarrollado una iniciativa de aprendizaje horizontal que está siendo rápidamente difundida a todas las áreas de desarrollo en Asia; véase <http://horizontalllearning.net/index1.php?Language=1>.

¹⁷² Peskett, L. y K. Todd: Poner en práctica las salvaguardas y los sistemas de información sobre salvaguardas de REDD+ Informe política de ONU-REDD, publicación n.º 3.

¹⁷³ McDermott et al. (2012)

En total, el Programa ha desarrollado no menos de 11 herramientas, directrices y metodologías para apoyar el desarrollo de los enfoques de salvaguarda del país.

198. Las contribuciones de ONU-REDD a las salvaguardas, la anticorrupción y la buena gobernanza son reconocidas y elogiadas por los socios de desarrollo, los países asociados, las OSC y los Pueblos Indígenas. Las referencias explícitas al consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas y “otras comunidades que dependen de los bosques” las hacen más explícitas que las salvaguardas del Banco Mundial y los requisitos de evaluación estratégica ambiental y social del FCPF.¹⁷⁴ Por ende, ONU-REDD es reconocido por ayudar a desarrollar e integrar un conjunto más sólido de salvaguardas, que a su vez contribuyen con un marco normativo más sólido para la implementación de REDD+. Sin embargo, la operación de tales principios sigue siendo un desafío.

199. Un asunto crítico para el personal del Programa a nivel país corresponde a la falta de clara orientación sobre cómo se implementará exactamente el SES. Como un entrevistado dijo: “Es una gran lista de compras de herramientas y requisitos, pero totalmente irreal en la aplicación de términos”. Aún así, como lo revela la encuesta, las opiniones sobre este punto son mezcladas: apenas más de la mitad de encuestados considera que el Programa es efectivo en el establecimiento de salvaguardas nacionales que minimizan los riesgos sociales y ambientales. No obstante, cuando se les pidió identificar las contribuciones principales del Programa, solo unos cuantos encuestados mencionaron las salvaguardas. Entre los desafíos identificados por los entrevistados y encuestados, está la ausencia de un enfoque coordinado o marco consolidado para apoyar la implementación; la falta de claridad sobre temas relevantes, como la distribución de beneficios, y la forma en que serán monitoreados y ejecutados potencialmente. Asimismo, el personal del Programa cuestiona el realismo de implementar 25 criterios y la tarea de validarlos en comparación de más de 70 indicadores. What constitutes an adequate safeguard and how different values ought to be prioritised (e.g., carbon versus biodiversity versus social benefit) are, in this regard, questions that have not been clearly answered as of yet.¹⁷⁵ The absence of clear regulatory frameworks for safeguards, carbon rights, and benefit sharing are reoccurring themes in the broader REDD+ literature.

200. Otro aspecto que es claro en la bibliografía relevante es que, en tanto es necesario proteger los intereses y los derechos de los pueblos que dependen de los bosques, el enfoque en las salvaguardas, los asuntos de justicia ambiental y la participación han ayudado igualmente a alejar la atención política de la necesidad de abordar realmente los generadores que apuntalan la deforestación, junto con las reformas sustanciales que son necesarias para lograr tales objetivos.¹⁷⁶ En otras palabras, debatir las salvaguardas es una actividad políticamente más aceptable que cambiar en realidad las normas que condicionan directa e indirectamente la deforestación y la degradación forestal. Como mencionó un encuestado: “Asuntos como las salvaguardas y el monitoreo del carbono... son [todos] importantes, pero completamente secundarios a una estrategia coherente para reducir en realidad la deforestación, que actualmente está ausente”.

H26: 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 CMNUCC¹⁷⁷, especialmente en los foros de toma de decisiones.

201. Los derechos de los Pueblos Indígenas para el consentimiento libre, previo e informado de las actividades que tendrán un impacto potencial en sus tierras, territorios y derechos culturales, intelectuales, religiosos y espirituales están representados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ Brockhaus et al. (2013); McDermott (2014)

¹⁷⁷ Véanse salvaguardas en el Anexo 1 de la CMNUCC (2011).

Indígenas (UNDRIP) y en diversos estándares internacionales y políticas de salvaguardas sociales.¹⁷⁸ El Programa ONU-REDD es considerado por las agencias asociadas y las fuentes académicas relevantes como uno de los incitadores y defensores principales del CLPI en REDD+, actualmente.

202. Considerando el mandato y el rol de la ONU para promover las normas y los estándares internacionales, el Programa ONU-REDD ha incorporado el CLPI (a saber, el consentimiento a diferencia de la consulta) como principio central de la participación de las partes directamente interesadas en su estrategia y emprender el desafío para apoyar la definición precisa, la estandarización y la codificación del CLPI en el contexto de los países socios individuales. Entre los años 2010 y 2013, se realizó una serie de talleres regionales en Asia, África y América Latina para compartir experiencias y lecciones aprendidas en el CLPI, que junto a los Gobiernos, Pueblos Indígenas, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las agencias de desarrollo en un esfuerzo global para desarrollar definiciones y directrices más sólidas. Las reuniones tuvieron como resultado el desarrollo de directrices para la implementación del CLPI,¹⁷⁹ que posteriormente fueron revisadas en la Reunión de expertos en Ginebra en 2012.¹⁸⁰ En paralelo a este esfuerzo global, el Programa ha apoyado el trabajo piloto y los talleres de fomento de la capacidad en países socios para aumentar la concientización y los principios de prueba emergentes con las comunidades de los Pueblos Indígenas y los Gobiernos (p. ej., Ecuador, Indonesia, Panamá y Vietnam).

203. La respuesta del Gobierno al CLPI ha sido positivo en general, y la evaluación observa ejemplos importantes de captación. Por ejemplo, los gobiernos de Indonesia, PNG y Vietnam están trabajando en directrices de CLPI nacionales y subnacionales específicas del país; Ecuador ha desarrollado un protocolo nacional de CLPI; Costa Rica está en proceso de desarrollar directrices nacionales de CLPI; se han iniciado “hojas de ruta” del CLPI en Honduras, Kenia y Paraguay; y en RDC, WWF apoyó el desarrollo de directrices de CLPI, que están siendo consideradas por el Gobierno para su adopción oficial.

204. La aplicación de los principios de CLPI en la arquitectura general de REDD+ enfrenta al menos dos desafíos críticos. Primero, los derechos sobre la propiedad en carbono de los bosques almacenado aún deben ser determinados (similar al caso de la minería). Segundo, dados las preocupaciones diseminadas (especialmente entre los Pueblos Indígenas y las comunidades que dependen de los bosques) de que REDD+ conducirá a la desposesión de tierras y medios de sustento, el CLPI tiende a ser visto como una “panacea”¹⁸¹ en vez de un elemento crítico de un enfoque basado en derechos más detallado que aún está en desarrollo. Como notaron los observadores para esta evaluación, un elemento que actualmente falta en el enfoque general del Programa es un mecanismo formal de reclamo y rendición de cuentas, una laguna que actualmente está siendo abordada por el Programa. Aunque la situación en Panamá no fue directamente abordada a través de la aplicación de los principios del CLPI (véase el párrafo 156 y la nota a pie de página complementario), estableció un mensaje claro y sin ambigüedad con respecto a la importancia de respetar los derechos de comunidades indígenas en todo el mundo, al probar la solución del Programa para defender y acatar los principios en los que se basa.

H27: A través de este trabajo sobre anticorrupción y evaluación de la gobernanza participativa, el Programa ONU-REDD está ayudando a establecer estándares más sólidos para la gobernanza de REDD+.

205. ONU-REDD ha desarrollado un marco para las evaluaciones de gobernanza participativa (PGA) dirigido por los países para la distribución de información y el aprendizaje sobre cómo las salvaguardas de gobernanza de REDD+ pueden ser abordadas y respetadas de manera sistemática. Este marco es una prueba piloto en cuatro países a nivel provincial (Ecuador, Indonesia, Nigeria y Vietnam) y evalúa los siguientes aspectos de gobernanza:

¹⁷⁸ Cariño y Colchester (2010); Banco Mundial (2005); UNDRIP (2008)

¹⁷⁹ Directrices de ONU-REDD sobre Consentimiento libre, previo e informado (enero 2013)

¹⁸⁰ Disponible en UNREDD.net

¹⁸¹ Mahanty y McDermott (2013)

marcos jurídicos y políticos; capacidades de los actores de REDD+ a nivel nacional y subnacional; impacto de las leyes y prácticas existentes; así como también asuntos de anticorrupción y de conflicto.

206. Los cuatro países de la EPG están en diferentes etapas de implementación. En abril de 2012, a pedido de los cuatro países piloto, se realizó una reunión de intercambio de conocimientos en Bogor, Indonesia que reunió a las cuatro EPG piloto así como a Camboya, Myanmar, Papúa Nueva Guinea, Paraguay y Sri Lanka para intercambiar sus experiencias y aprender uno del otro. Una conclusión principal del taller fue que la “anticorrupción sorprendentemente no es uno de los problemas de gobernanza que ha sido priorizado en los pilotos de EPG en Indonesia así como en Nigeria”.

207. En Indonesia, se observó el avance en la provincia de Jambi en Sumatra central (que contiene 9 distritos, con una población de 3 millones), que se ha comprometido en el desarrollo de un índice de gobernanza forestal “para rastrear su progreso o regresión” (en palabras del gobernador) en lo referido a la gobernanza forestal. Se desarrolló un conjunto de sanciones para funcionarios públicos a fin de alentar las prácticas no corruptas y, en colaboración con el Gobierno, también se implementó un mecanismo de resolución de conflictos. Más recientemente, se estableció una visita de estudio entre Indonesia y Vietnam para compartir las lecciones del proceso de EPG indonesio.

208. El PNUD inició el proceso de EPG en Ecuador, pero a pesar de haber sido aprobado hace un año, aún no estaba establecido al momento de la visita al país, debido a que se consideró que no estaba alineado con las prioridades y capacidades nacionales. Sin embargo, algunos fondos ahora están siendo usados estratégicamente para financiar actividades adicionales en el monitoreo de SAS.

209. Dado que los problemas de gobernanza son muy complejos, sensibles política y culturalmente, y requieren un enfoque multisectorial, el Equipo de evaluación está de acuerdo con el enfoque de gobernanza holístico adoptado por el Programa y observa que se ha colocado una buena base a través de los cuatro pilotos de EPG. Mientras que ahora surgen lecciones concretas para ampliar los esfuerzos de EPG, la evaluación halló varios otros puntos débiles que justifican la atención del Programa¹⁸². Estos incluyen la falta de: (i) compromiso con los ministerios no forestales/no ambientales; (ii) soluciones prácticas y acción sobre los propulsores de la deforestación y la degradación forestal; y (iii) la ausencia de enfoques integrados (es decir, verticales) y entre escalas (es decir, horizontales) en países asociados. La comprensión de que dar por concluida la deforestación y degradación forestal requerirá reformas transversales en casi todas las áreas de Gobierno es un tema que debe ser tomado seriamente por los países participantes.

6.7 Factores que afectan el desempeño

210. El diseño y la implementación del Programa ONU-REDD se ven ampliamente afectados por las condiciones propicias y el ambiente político dentro del cual este opera, y por las capacidades del país para absorber e institucionalizar conceptos, herramientas, metodologías y consideraciones técnicas asociadas con la agenda emergente de REDD+. Los evaluadores se han encontrado con varias instancias donde un jefe de alto compromiso de un departamento forestal fue cambiado a mitad del camino, y el Programa tuvo que enfrentar una situación incierta con el reemplazo, o cuando las elecciones nacionales desviaron la atención de las contrapartes nacionales por muchos meses seguidos. Cuando se considera cuidadosamente, la cantidad de factores externos, eventos o cambios sobre los que el Programa no tiene control probablemente sería un poco más extensa. Relacionado a esto está el hecho de que muchos países asociados enfrentan serias restricciones relacionadas con la capacidad y limitaciones institucionales, moderadas por fuerzas estructurales que limitan invariablemente el ritmo y la medida de cambio que cualquier Gobierno podría conceder voluntariamente. Al considerar los factores que afectan el rendimiento del Programa, el enfoque fue colocado entonces sobre los elementos que yacen dentro de su alcance de control.

¹⁸² La guía preliminar, con lecciones aprendidas, está disponible en el espacio de trabajo de ONU-REDD. Véase: [Guía práctica preliminar para la evaluación de gobernanza participativa](#).

211. La imagen que surge de las secciones anteriores de este informe es combinada: existe un desempeño satisfactorio en varias áreas, sin embargo hay muchos desafíos. Esta sección llama la atención sobre los factores que han condicionado el desempeño general del Programa, en parte o en su totalidad. Las áreas consideradas son: (i) diseño y estructura del Programa; (ii) asociaciones y cooperación; (iii) administración y coordinación del Programa; (iv) administración de recursos financieros y humanos; y (v) monitoreo, evaluación y reporte.

212. Debido a que esta sección intenta resaltar los asuntos principales que afectan al rendimiento del Programa, la superposición con hallazgos previamente debatidos fue inevitable. Cuando fue factible, se hicieron esfuerzos para referirse a discusiones previas en vez de reiterar los mismos asuntos, aunque esto no fue posible debido a la lógica de argumentación.

6.7.1 *Diseño y estructura del Programa*

H28: 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.

213. Al ser considerado en su totalidad, el Programa ONU-REDD es altamente ambicioso, en términos de su alcance (que apunta a dos de los más importantes asuntos ambientales mundiales: deforestación y cambio climático), escala (cantidad de países), rango de áreas que busca afectar (medición forestal, administración, gobernanza y finanzas) y nivel de cambio que pretende obtener (coordinación intersectorial, participación y transparencia completa, ambiente político propicio, capacidades institucionales fuertemente aumentadas, inclusión del sector privado, etc.).

Todos los grupos de partes directamente interesadas compartieron ubicuamente las observaciones de esta naturaleza durante la evaluación, de representantes del Gobierno y no pertenecientes al Gobierno al personal del Programa, socios de desarrollo y observadores externos, incluidos los resultados de la encuesta y las evaluaciones de mitad de plazo y finales del Programa Nacional de Panamá y Vietnam, respectivamente. Si bien esta agenda es encomiable, existe tanto que un Programa conjunto de la ONU puede lograr, dados los recursos y las potencialidades, como también las diferentes capacidades, historias y recursos de los países asociados. Convertir la capacidad, motivación y los recursos en una agenda colectivamente factible requiere un plan o teoría que establezca el camino causal del cambio propuesto.

214. El Programa está alineado con el enfoque en fases de REDD+ y, por lo tanto, es coherente con el intento general del mecanismo, como lo definen las negociaciones continuas de la CMNUCC. No obstante, también es claro que ONU-REDD y el FCPF han jugado un papel clave normativo en la definición de los perfiles y contenidos de la agenda global emergente de REDD+ (véase H2). Los hallazgos de esta evaluación sugieren que el marco normativo y el enfoque en fases de REDD+ son insuficientes, en y por sí mismos, para lograr la preparación para REDD+, y finalmente, la meta de reducir las emisiones de la deforestación y degradación forestal.

215. Lograr cualquiera de los resultados propuestos del Programa dentro de un período de cinco años es una tarea monumental. Aparte del componente más técnico de medición, reporte y verificación,

“The Programme is oversized – doing too much and too spread out.”
- **Respuesta a la encuesta sobre diseño del Programa**
“The goal of making Viet Nam ‘REDD ready’ by 2012 was recognised as being ill defined and overly ambitious early in implementation. The timeframe was too short, capacities in the forestry sector too low and international negotiations too inconclusive for this goal to be realistic. Focused on fewer activities, the programme could have been more effective.”
- **Evaluación final del Programa Nacional de Vietnam, pág. 7**

Respuestas a la entrevista sobre la dirección del Programa
“No clear road map for how to achieve intended goals.”
“No clear methodology for achieving readiness.”
“How do we orient REDD+, what are UN-REDD norms and standards?”
“Clear lack of strategic planning – all focused on short-term thinking.”

las demás áreas de resultado del Programa incluyen transformaciones conductuales e institucionales sustanciales. El problema es que el cambio en las normas formales e informales que regulan las relaciones sociales, políticas y económicas es evidentemente difícil de solucionar, y los esfuerzos pasados para incentivar los cambios o las reformas no han demostrado ser eficaces.¹⁸³ Como mucho, pueden ayudar a crear condiciones propicias, pero finalmente, los cambios en las normas subyacentes del juego están casi siempre moduladas por quienes detentan el poder en la sociedad.¹⁸⁴ Junto con las muchas incertidumbres de REDD+, la factibilidad de los esquemas de desarrollo alternativo y los costos de oportunidad de buscar tales estrategias, los esfuerzos para lograr los cambios indicados en el Programa ONU-REDD enfrentan muchos obstáculos.

216. Para contrarrestar tales desafíos, se necesita una teoría medible y verificable que pueda explicar cómo los productos programáticos guiarán los resultados, y como estos, en forma colectiva, se traducirán en impacto. Sin una TC articulada, es casi imposible desarrollar una estrategia plausible para lograr resultados, establecer prioridades, asignar recursos eficientemente, administrar de forma adaptativa la implementación, o desarrollar principios de diseño lo suficientemente sólidos para lograr resultados sostenibles en diferentes ambientes socioecológicos. Esta evaluación sugiere que en la urgencia por implementar REDD+, se prestó poca atención a las lecciones de anteriores esfuerzos patentados de desarrollo, reformas, acuerdos multilaterales y gobernanza de recursos sostenible. Como comentara un revisor: “Habría sido útil aplicar esas lecciones previas (...) en el diseño, el enfoque, la implementación y las ambiciones del Programa ONU-REDD”.

H29: La dependencia de las estructuras internacionales (es decir, a través de asistencia financiera y técnica) limita la adaptación de los resultados del Programa y su apropiación por parte de los países asociados.

217. Como se trató en secciones anteriores, el Programa ONU-REDD fue diseñado e implementado durante un período optimista de las negociaciones de la CMNUCC. Las perspectivas de un acuerdo inminente sobre un mecanismo de pago basado en el rendimiento crearon altas expectativas dentro de la comunidad internacional y en países con altos porcentajes de bosques residuales. Los esfuerzos para entregar sobre tales expectativas han hecho que se generen dos dependencias centrales: (i) una dependencia de las estructuras internacionales; y (ii) una dependencia de los incentivos financieros para impulsar reformas.

218. En primer lugar, el punto central de la lógica fundacional de ONU-REDD fue la idea de que podría ayudar a los países a unir la división entre sistemas, procesos y capacidades existentes, así como los requisitos para la participación de REDD+ bajo las normas y directrices de la CMNUCC. Al basarse en las competencias centrales de las tres

Según el personal entrevistado del Programa y los representantes nacionales, los más recientes programas REDD+ parecen estar fomentando un mayor sentido de pertenencia que en esfuerzos pasados (por ej., Argentina, Colombia, Etiopía, Côte d'Ivoire, México y Nigeria). Si tal fervor persiste en el tiempo no es claro en este punto, sin embargo sería útil una vigilancia cercana para extraer lecciones emergentes.

- Observación del Equipo de evaluación

agencias asociadas de la ONU, el Programa fue diseñado para abordar la brecha entre los estándares de preparación existentes y requeridos, mitigando así los riesgos de entrega que los donantes enfrentan y los desafíos de implementación con los que se encuentran los países asociados. No obstante, en la emergencia mundial de actuar y respaldar la demanda del país de entrada al proceso de REDD, el diseño del Programa fue apresurado, llevando a lo que un observador caracterizó como “ir a la gran escala sin llevarlo a dar un paseo primero”.

219. Por mérito propio, ONU-REDD fue lanzado inicialmente para informar sobre los procesos de CMNUCC y los procesos de negociación de los países a través de la experiencia en el terreno, apoyando así el diseño y la

¹⁸³ Angelsen (2013)

¹⁸⁴ Knight (1992); North (1990); Powell y DiMaggio (1991)

implementación de REDD+ de abajo hacia arriba. Sin embargo, a fin de lograr esta ambiciosa agenda de cambio dentro del entonces anticipado marco del proceso de CMNUCC (que llevó a la COP de Copenhague), se dio más énfasis a la asistencia técnica internacional. Como resultado, la dinámica de cambio viró de las demandas impulsadas por los países a las respuestas asistidas por suministros. Por consiguiente, los países se están comprometiendo exitosamente en los procesos relacionados con REDD, pero la sostenibilidad y ciertamente la adaptación de tales resultados —ya sea en términos de capacidades nacionales incrementadas o de sentido de pertenencia demostrado por parte de un país— sigue siendo parcial y sólidamente dependiente de las estructuras internacionales dedicadas. Aún es demasiado pronto para decir cómo esto podría afectar el impacto general del Programa en términos de reducciones de emisiones, pero a falta de “respuestas y contribuciones a nivel gubernamental a las estrategias nacionales de REDD+”, la capacidad del Programa para lograr sus resultados previstos y el impacto del desarrollo seguirán siendo un desafío¹⁸⁵.

220. La segunda consideración sobre la dependencia del Programa en incentivos externos para impulsar el cambio ya ha sido discutida (véase H21). Sin embargo, vale la pena enfatizar varios puntos. La medida en que cualquier instrumento individual (es decir, cualquier financiación de REDD+) puede brindar los incentivos necesarios para abordar los grandes dilemas asociados con el mantenimiento de los bosques tropicales en los países en desarrollo simplemente no está sustentada por investigaciones empíricas o cualquier otro precedente histórico. Como lo reconoce el documento marco de fundación del Programa, las causalidades complejas requieren soluciones complejas, y el Programa en su totalidad ofrece un amplio rango de herramientas para afrontar esos problemas. La dependencia excesiva en la promesa de financiación de REDD+ para alimentar el cambio expone al Programa a riesgos potenciales, en términos de logro y sustentación de resultados en el tiempo.

221. Los esfuerzos para ampliar la base de solución (a través del desarrollo de pagos no comerciales, economía verde, incentivos, etc.) están comenzando a ser explorados en algunos países asociados (p. ej., Colombia, Ecuador, Kenia, Perú y

“Increased revenues alone will also not do the job; good land use planning, stable policies and institutions and effective law enforcement (the right enabling environment) are as important.”

- Revisor externo

Vietnam), pero a la fecha los esfuerzos han sido más teóricos. Asimismo, la experimentación REDD basada en la comunidad, en colaboración con el FMAM del PNUD, ofrece un marco alternativo (no centralizado) para entender la dinámica de la administración y gobernanza de recursos forestales impulsados por la comunidad, un área sustentada por más de tres décadas de investigación. Aún falta una clara voluntad política para descentralizar los esfuerzos de REDD+ a través de estructuras de regulación y un marco cohesivo empíricamente validado (es decir, una TC) para organizar y estructurar los esfuerzos de programación.

¹⁸⁵ Documento marco de ONU-REDD (pág. 8).

H30: Aunque los propulsores de la deforestación y degradación forestal están siendo identificados, el Programa no está diseñado para abordarlos proactivamente.

222. El diseño del Programa no ha puesto suficiente atención en los propulsores directos e indirectos de la deforestación, y no existe desarrollo de estrategias viables para abordarlos. En muchos casos, se supuso que este conocimiento estaba disponible a nivel nacional (p. ej., como parte de las comunicaciones nacionales de la CMNUCC). Mientras que en el caso de los países de inicio rápido el proceso de identificación de los propulsores se estableció casi al final de la fase de preparación, los países asociados más recientes encuentran que tienen la ventaja de mapearlos al inicio, a fin de dirigir mejor el Programa Nacional. Aun así, después de identificar los propulsores, se deben llevar a cabo acciones. Aunque se están realizando trabajos teóricos (p. ej., estudios) y consultas (p. ej., producción de carbón en Zambia), el Programa no ha realizado un progreso tangible en términos de abordar estos propulsores a nivel país. Como resultado, muchos países aún no tienen una clara idea de qué hacer una vez que (potencialmente) esté disponible el apoyo concreto de REDD+.

223. Un claro ejemplo es Ecuador, donde los propulsores fueron previamente definidos en comunicaciones nacionales a la CMNUCC y ahora están siendo analizados y mapeados en ONU-REDD. Sin embargo, las estrategias que se están desarrollando para abordar esos propulsores son consideradas muy generales y no están integradas en los sectores que estos integran (agricultura, infraestructura, energía y minería/petróleo). Por consiguiente, existe solo un plan emergente para invertir los eventuales fondos futuros y así evitar una mayor deforestación. Esta situación se repite a lo largo tanto en los países preparados para REDD+ (p. ej., RDC y Vietnam) y los Programas Nacionales que están en etapas de preparación menos avanzadas. La evaluación de los propulsores y las estrategias para abordarlos está incluida en el componente de beneficios múltiples, pero no está integrada en los enfoques de distribución de beneficios y estrategias de gobernanza forestal. Esto está estrechamente vinculado a la falta de involucramiento transectorial.

Respuestas a la encuesta sobre propulsores de la deforestación

“The private sector has been marginalised from the process in various countries and at the global level. There has not been to date a private sector observer at the Policy Board.”

“A lot of emphasis has been put on human rights and REDD, however the main drivers of deforestation around the world are linked to [the] agro-industry. [The a]gro-industry has not been effectively involved in UN-REDD programmes in countries in general. This is partly due to [a] lack of clarity about what they can gain/lose in the short to medium term.”

6.7.2 Asociaciones y cooperación

H31: El Programa ONU-REDD es exitoso en términos de forjar asociaciones y cooperación beneficiosas para ambas partes, que están ayudando a fortalecer la ventaja comparativa del Programa y el valor agregado en todos los niveles de interacción.

224. Considerando la dificultad reconocida de los programas conjuntos de las agencias de la ONU, el hecho de que ONU-REDD haya convocado exitosamente a las tres agencias de la ONU para abordar un tema mundial (reducción de emisiones de la deforestación y degradación forestal) representa un logro significativo en sí mismo, a pesar de todos los desafíos restantes para optimizar esta colaboración interinstitucional.

225. Debido a la frecuencia de interacciones y la necesidad de una toma de decisiones conjunta, la colaboración entre los socios de la ONU parece ser la más sólida a nivel mundial y regional. En los países, el grado de cooperación es más variable y, en última instancia, regido por la dinámica interpersonal existente y el nivel de importancia que se le atribuye a ONU-REDD. Si bien estas relaciones son útiles para mejorar la cohesión, no implican eficiencias incrementadas per se, ya que cada organización aún requiere que los países asociados cumplan con sus correspondientes requisitos administrativos. Esta situación es un factor tanto en los países "Unidos en la acción" (Vietnam, Tanzania) como lo es en otros. Además, como se analizó anteriormente, la implementación del Programa se ha encontrado con la duplicación de las actividades y la competencia por influencia política, entre otras cosas.

226. Un logro clave para el Programa es la sólida relación que ahora goza con el FCPF del Banco Mundial, lo que lleva al desarrollo de documentos comunes del Programa y a la coordinación a nivel país para reducir la superposición. Los esfuerzos para agilizar las complementariedades están en curso, lo que deriva en acuerdos en países donde operan ambos Programas. Existen también ejemplos donde el FCPF usa (o planea usar) el PNUD para entregar sus actividades (p. ej., Camboya, RDC, Honduras, PNG y Surinam).

227. Los mecanismos de coordinación entre ONU-REDD y otros programas de apoyo de REDD+ son más fuertes a nivel nacional y regional que a nivel mundial. Los esfuerzos del Programa para coordinar con otros a nivel nacional son a veces percibidos como dominantes, especialmente para organizaciones que tienen un historial más largo de compromiso con el país. Por ejemplo, en Ecuador y Paraguay, que tuvieron importantes proyectos piloto de REDD+ basados en el campo antes que comenzara ONU-REDD, los propulsores de tales iniciativas mencionaron: “Desde que ONU-REDD está aquí, ellos parecen ser los que dirigen el espectáculo de REDD+ en este país, por lo que el Gobierno ya no nos tiene más en cuenta”. No obstante, incluso estos actores consideraron generalmente que ONU-REDD tiene un poder de convocatoria y es efectivo en la promoción de sesiones conjuntas de planificación, distribución de información para evitar la duplicación de esfuerzos, y la identificación de áreas donde tiene una clara ventaja comparativa (por ejemplo, medición, reporte y verificación, medidas anticorrupción y buena gobernanza). El poder de convocatoria, la legitimidad y credibilidad de las tres agencias de la ONU son vistos como fortalezas clave del Programa por parte de encuestados.

228. Existen varios ejemplos de colaboración exitosa a nivel regional y nacional entre ONU-REDD y otras agencias bilaterales u ONG/OSC internacionales que están trabajando en los temas de REDD+. Por ejemplo, ONU-REDD, WOCAN y LEAF (USAID) se han asociado para realizar un estudio preliminar sobre los puntos de entrada prácticos para la integración de género en REDD+ en la región asiática; en América del Sur, ONU-REDD y un programa regional financiado por USAID (Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina) organizaron en conjunto una reunión sobre salvaguardas; y en la RDC, ONU-REDD colaboró con una cantidad de ONG bien establecidas, como WWF y OFAC (Observatoire des Forêts d’Afrique Centrale) para entregar diversos componentes de su Programa o brindar asistencia técnica. Muchas de estas asociaciones están ocurriendo a través de canales informales, a diferencia de lo que ocurre a través de acuerdos formales. Están limitadas a organizar actividades conjuntas y compartir resultados, y la distribución de recursos, personal y financiación no se observan frecuentemente. No obstante, se están tomando los pasos para distribuir la información con agencias bilaterales (p. ej., Noruega, USAID) a fin de fortalecer las complementariedades y ayudar a evitar la duplicación de esfuerzos.

229. En muchos casos, los administradores de ONU-REDD coordinan formal o informalmente con otros socios de desarrollo para elaborar el alcance del Programa, en términos de áreas geográficas de intervención y niveles institucionales de compromiso. Por ejemplo, ONU-REDD generalmente trabaja a nivel nacional, y otros socios de desarrollo como Finlandia, USAID y ONG internacionales trabajan a nivel subnacional. Dicho esto, varios entrevistados de países comentaron que la superposición y la duplicación de esfuerzos no son raros, y que el Programa necesita comprometerse con proyectos e iniciativas existentes del Gobierno y apoyados por donantes a través de mecanismos formales de coordinación. Dichos mecanismos formales de coordinación están presentes en la mayoría de países.

230. Finalmente, merece mencionarse que el Programa también apoya la colaboración interna con unidades o departamentos de las agencias de la ONU participantes (p. ej., Centro Mundial de Vigilancia para la Conservación del PNUMA y el FMAM del PNUD, con los que el equipo de REDD+ del PNUD mantiene una estrecha relación de trabajo, comprometiéndose en la distribución de conocimiento y coordinación conjunta a nivel nacional). A medida que el Programa cambia su atención de la preparación a la implementación, el aprovechamiento de las lecciones aprendidas, el conocimiento y la experiencia de estas unidades se volverá crucial. Para este fin, los evaluadores observaron que la competencia central de la FAO en agricultura aún debe ser incorporada completamente en el diseño y la implementación de intervenciones programadas, a nivel nacional y mundial.

6.7.3 Administración y coordinación del Programa

H32: Las funciones de administración y coordinación han mejorado con el tiempo, pero la capacidad de los diferentes órganos administrativos para contribuir significativamente con los objetivos del Programa se ve afectada por la superposición de roles y responsabilidades, autonomía insuficiente y atención a la igualdad interinstitucional.

231. Tres órganos administrativos rigen la estructura administrativa de ONU-REDD. El GG es principalmente responsable de tomar decisiones respecto a asuntos programáticos y operativos, asegurar la coordinación mundial, regional y nacional, y apoyar el trabajo de la Secretaría. El GE cuenta con la tarea de brindar orientación y supervisión del GG y la Secretaría. La Secretaría sirve como una función de coordinación, apoyo y enlace para las tres agencias asociadas y la Junta Normativa. También es responsable de organizar las reuniones bianuales de la Junta Normativa, desarrollar planes de trabajo consolidados y presupuestos para el SNA-GP, monitoreo y presentación de informes, y administración del conocimiento. Los roles y las responsabilidades específicos son captados en el conjunto de Términos de Referencia que han sido revisados al menos una vez desde que se creó el Programa.

232. Según los observadores internos y externos, el grado de armonización interorganizacional y administrativo ha mejorado con los años. Un sólido sentido de compañerismo y deseo de cooperación predomina en las interacciones dentro del GG. El personal del Programa cree que la capacidad de la Secretaría para apoyar su trabajo y necesidades de información ha mejorado en los últimos años, aunque hasta ahora se ha prestado menos atención para reunir lecciones aprendidas y apoyar los intercambios de conocimiento entre los países asociados. Juntos, estos elementos establecen un precedente positivo para el camino a seguir, pero la coherencia entre normas en forma y normas en uso sigue siendo problemática. En efecto, las distinciones *de jure* entre los diferentes órganos administrativos tienden a perder su relevancia en situaciones operativas.

233. El GE fue creado durante un difícil período de la historia del Programa, cuando, según varios participantes entrevistados, el GG estuvo menos cohesionado y unificado en sus decisiones. Compuesto de funcionarios en su mayoría

superiores de los departamentos dentro de los cuales está anclado el Programa, el GE fue establecido para superar las barreras de la “colaboración interinstitucional” y para “colocar al Programa ONU-REDD como un ejemplo preeminente de un programa conjunto bajo el enfoque de Una ONU”. La necesidad de deferir las decisiones administrativas y operativas al GE ha disminuido considerablemente en los años intermedios, un punto que se aclaró en los resultados de la encuesta, que muestran que solo el 37 % de los encuestados cree que el rol y las responsabilidades del GE son claros. Los TR del GE incluyen mayormente funciones de supervisión y algunas funciones de toma de decisiones, y contienen tareas que los miembros del GG ya supervisan como jefes de sus divisiones (p. ej., participan en la movilización de recursos, brindan supervisión al GG y respaldan las respuestas de gestión).

“The secretariat has improved a lot and while [during] the first few years the agencies had to take a lot of the responsibilities, now the secretariat seems to be up to speed.”

“[One of the Programme’s main challenges is] overlapping mandates, priorities and competing interests of government agencies (competing interests among participating UN agencies are also noteworthy and could be detrimental over the long term).”

- Comentarios de la encuesta sobre la administración

“The design has critical voids regarding the definition of roles, responsibilities, and the administration of responsibilities and mechanisms, which lead to confusing roles amongst the various actors involved.”

- Panamá – Informe de evaluación de mitad de ciclo, borrador, pág. 43

“What is elevated to Strategic group versus Management group is unclear.”

- Encuestado

234. Entonces, ahora puede cuestionarse si tal entidad de toma de decisiones es necesaria para garantizar lo que las agencias están comprometidas a hacer por principio. La demanda de una función del GE ha disminuido considerablemente en los últimos años, y los miembros confirman que solo se reúnen esporádicamente. Actualmente, las actividades del GE están limitadas a revisar generalmente el estado de los asuntos dentro del Programa, brindando orientación de ser necesario, y evaluando el rendimiento del Jefe de la Secretaría, quien está dentro de su responsabilidad. Aparte de estas tareas relativamente menores y la copresidencia de las reuniones de la Junta Normativa (todos los miembros del GE son miembros de la Junta Normativa), el rol y las contribuciones del GE no son claras para muchas partes directamente interesadas, dentro y fuera del Programa. La evaluación concluye que el mandato del GE actualmente no es crucial, y su rol y función pueden ser ejecutados directamente por el respectivo jefe de cada departamento de agencia, en caso de que surja la necesidad de deferir a las autoridades superiores periódicamente debido a asuntos internos de gestión.

235. Por su parte, el GG reúne a los jefes clave de gestión del Programa ONU-REDD de las tres agencias asociadas y la Secretaría. El GG constituye el órgano principal de toma de decisiones del Programa. Sus tareas incluyen el establecimiento de direcciones estratégicas, expectativas de resultados y presupuestos anuales para la consideración de la Junta Normativa, además de que debe garantizar el compromiso eficaz y la coordinación operativa del personal del Programa ONU-REDD en todos los niveles de interacción. Con dos representantes y alternos de cada socio y la Secretaría, el GG es un órgano relativamente grande de personas que toman decisiones y que participan en teleconferencias semanales y reuniones trimestrales para tratar los asuntos emergentes, controlar el rendimiento general del Programa, y proponer una agenda para el seguimiento de la Junta Normativa.

236. La prioridad principal del GG es la coordinación interinstitucional, que determina quién hace qué, cuándo y cómo (que a su vez socava directamente el valor del GE). Este proceso de asignación, dentro del contexto del sistema de Una ONU, se ve obstaculizado por una cantidad de desafíos que finalmente afectan el desempeño del Programa. La evidencia de las entrevistas a las partes directamente interesadas sugiere que los miembros del GG tienen diferentes opiniones sobre la naturaleza real de su relación (es decir, entre agencias asociadas), el papel de la Secretaría y, finalmente, el propósito del Programa en sí mismo. Por ejemplo, los miembros del GG entrevistados individualmente dieron todos diferentes definiciones de “preparación”, interpretaciones de la aplicación de salvaguardas, formas en que el Programa está respondiendo a los cambios en el contexto global, y roles específicos de cada agencia en el Programa. En mayor parte, las perspectivas están conformadas por las competencias y contribuciones percibidas de sus correspondientes agencias, y si las áreas que apoyan sus intereses son adecuadamente reconocidas y valoradas por los demás. En este sentido, los miembros individuales pueden estar motivados por el deseo de mejorar el Programa, pero las lealtades permanecen arraigadas en el mandato de cada agencia. Entonces, la sola consideración de los hechos sugiere que los contenidos y las prioridades del Programa están menos definidos por la estrategia o las directivas de la Junta Normativa que por el grado en que las agencias asociadas son capaces de garantizar una distribución equitativa de recursos y niveles correspondientes de responsabilidad para la entrega del Programa. Esto se evidencia en la división del presupuesto general entre las tres agencias (2011-2015: USD 30,5 millones para el PNUMA, USD 31,8 millones para la FAO y USD 34,9M para PNUD) y el reconocimiento de los miembros del GG de que esta división ocurrió principalmente para evitar conflictos entre las agencias.

237. Por escrito, el rol y la función de la Secretaría son relativamente claros, pero su aplicación práctica es problemática. Sin una clara autoridad para actuar y tomar decisiones independientes en nombre del Programa, la autonomía limitada de la Secretaría parece crear costos de las transacciones más altos de lo justificado para el Programa. Por ejemplo, las tareas de monitorear y presentar informes sobre el uso de los recursos y el logro de los resultados requieren un apoyo explícito continuo de las agencias asociadas. Lo mismo pasa con la administración de conocimientos. Esto implica procesos lentos y engorrosos para tareas relativamente simples y claras. Asimismo, la falta de un claro

“[The] secretariat’s role is very unclear.”

“[We have] too little knowledge of the actual operating of the Secretariat.”

- Respuestas a la encuesta

mandato limita la capacidad de la Secretaría para participar directamente con los representantes nacionales y regionales, sin obtener primero la aprobación de las agencias asociadas. Esto implica que toda la comunicación formal debe ser copiada a (y muchas veces aprobada por) muchas personas diferentes en diversas agencias, ubicadas físicamente en diferentes locaciones, causando largos procesos, riesgo de malentendido y un poder de convocatoria generalmente bajo. Durante la ejecución de esta evaluación, el Equipo observó de primera mano la dificultad y los procedimientos generalmente por demás complicados para lograr objetivos relativamente simples, tales como un acuerdo sobre una visita a un país. Finalmente, la Secretaría no puede tomar decisiones programáticas y operativas sin consultar nuevamente a las tres agencias asociadas de la ONU. Esto lleva no solo a procesos lentos, sino también a la duplicación de esfuerzos y la ausencia de un claro centro de autoridad para tomar decisiones cuando existe un desacuerdo en el camino a seguir. Esto ha llevado a situaciones tales como la misión de analizar los problemas con la implementación del PN en Panamá que fue acordada con representantes de alto nivel de todas las agencias (excepto la FAO que no lo creyó necesario) y la Secretaría, pero ninguno de ellos había consultado previamente al Gobierno de Panamá, tampoco hubo un entendimiento claro y común de la meta de la visita.

238. Dado el rol del GG como el órgano de coordinación y administración de principio del Programa, el papel, función y las contribuciones reales de la Secretaría son más difíciles de distinguir. Sea formal o informalmente, la autonomía de la Secretaría para actuar no puede dissociarse de aquello que las agencias asociadas acuerden o respalden voluntariamente a través del GG. Si bien las partes directamente interesadas dentro y fuera del Programa ven la creación de una Secretaría más ejecutiva con cierto grado de aprensión, la pregunta que debe hacerse es si el sistema actual representa un uso eficiente del tiempo y los recursos. En opinión del Equipo, los arreglos actuales son todo menos rentables: una gran Junta Normativa que se reúne dos veces al año a altos costos y contribuciones confusas al enfoque estratégico del Programa; un GE que no tiene más un nicho o función claros; un gran GG que se reúne frecuentemente para tomar la mayoría de decisiones como un consenso entre las tres agencias; y una Secretaría que tiene un rol y mandato confusos.¹⁸⁶ La situación actual lleva a altos costos de las transacciones, funciones superpuestas, la duplicación de esfuerzos (p. ej., revisión de documentos) y procesos lentos de toma de decisiones.

239. Los argumentos a favor de una Secretaría con mayor responsabilidad y autoridad ciertamente sugieren que la delegación de autoridad generaría ganancias eficaces, ayudaría a aclarar su rol y las contribuciones al Programa en general, y aumentaría finalmente su rendición de cuentas al GG y la Junta Normativa. Aunque algunos creen que conceder más autonomía a un órgano central de coordinación podría llevar a una ampliación de la meta, el hecho sigue siendo que las agencias son las principales responsables del presupuesto del Programa, no la Secretaría. Por consiguiente, el temor de que la Secretaría pueda asumir mayor autonomía y autoridad que la del GG y la Junta Normativa podría parecer infundado en la medida en que las normas de decisión ejecutables puedan ser siempre establecidas, y que la rendición de cuentas descendiente pueda ser usada para monitorear el rendimiento.

¹⁸⁶ Esta opinión está en contraste con el 63 % de los encuestados, quienes creen que el mandato de la Secretaría es claro. En comparación, el 49 % sintió lo mismo sobre el Grupo de gestión.

6.7.4 Administración de recursos financieros y humanos

H33: Las asignaciones de recursos humanos y financieros son ampliamente coherentes con los objetivos y las prioridades programáticas, pero la ausencia de un mecanismo conjunto de rendición de cuentas y notificación por parte de las tres agencias asociadas y una supervisión general por parte de la Junta Normativa dificultan el rastreo de la eficiencia, eficacia y solidez relativa de las inversiones del Programa.

240. En general, la asignación de los recursos financieros dentro del Programa parece razonable. Los recursos para los Programas Nacionales son asignados sobre la base de competencias centrales de la agencia, y se emplea un grupo de trabajo del Programa Nacional para determinar las áreas de trabajo, promover complementariedades y prevenir la duplicación de esfuerzos. El presupuesto del Programa Global está vinculado a un plan de trabajo anual detallado que es filtrado y aprobado por la Junta Normativa. Con respecto al presupuesto general, está administrado a través de un fondo fiduciario transparente al que cualquiera puede acceder.¹⁸⁷ Sin embargo, a pesar de todas esas medidas, el grado en que los recursos financieros y humanos son usados eficientemente para lograr los objetivos del Programa es difícil de determinar (según se explica en la sección Eficiencia de este informe).

241. Como parte del marco conjunto de entrega del Programa, cada agencia asociada supervisa el uso y la administración de su parte del presupuesto general. Los fondos son filtrados a través del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples y, técnicamente hablando, los países tienen la palabra final en términos de cómo se asignan los recursos. Sin embargo, el enfoque usado por las tres agencias asociadas lleva a que se conceda una parte relativamente baja a los Programas Nacionales y la parte más grande al SNA-GP. Basada en las aportaciones de las diversas evaluaciones de necesidades de los países, la distribución de recursos disponibles está determinada anualmente por el GG. Una parte (aproximadamente el 40 % del presupuesto total) es asignada a los países que participan en los Programas Nacionales, y lo restante (casi un 60 %) es canalizado a través del Programa Global (SNA-GP). A su vez, a cada agencia se le asigna casi un tercio del presupuesto total.

242. Los debates del Equipo de evaluación con el personal del Programa, representantes nacionales e incluso partes directamente interesadas externas, respecto a la distribución general y el uso de recursos, generó más preguntas que respuestas. Si bien prácticamente no se duda de que las asignaciones presupuestarias sean administradas y monitoreadas rigurosamente por las tres agencias, el desafío para la mayoría de las partes directamente interesadas es que no se puede acceder abiertamente al proceso empleado, ni este está claro desde un punto de vista estratégico. Las asignaciones para el presupuesto del SNA-GP son decididas por el GG, sobre la base de diversas necesidades del país, sin embargo la amplia división de recursos (un tercio para cada agencia) no parece estar vinculada con una clara estrategia o conjunto específico de resultados realizables. El hecho es, como admitió un funcionario superior, “las agencias son básicamente juzgadas por la cantidad de dinero que introducen”.

243. En ese sentido, muchos informantes de países confirmaron que las actividades respaldadas por el SNA-GP son sugeridas y

Comentarios de la entrevista y encuesta sobre la gestión de los recursos

“The program does not pay much attention in requesting IA to present clear financial reports to national partners or for the national coordinator to have access to it. This does not apply to all agencies.”

“In Tanzania the national REDD+ task force was fairly closed and no stakeholders, including UN-REDD, had access to the processes and thus stakeholders had little influence over the deliberations and strategy setting.”

“Agencies have an all or nothing approach – no consultations, no input – [they] do not set the standards that they expect others to abide by.”

“[A key challenge facing the Programme is the] lack of a mechanism to allow country teams to request orientations about complaints they have regarding irregularities originated in the management and by agencies.”

¹⁸⁷ Casi la mitad de los encuestados considera que la administración financiera del Programa es transparente.

desarrolladas frecuentemente por el personal de la ONU sin consulta previa con el personal del Gobierno. Entre ellas, las agencias asociadas no comparten sus planes de trabajo y presupuestos anuales; no existe un oficial jefe de finanzas asignado para el Programa en general; no existe un mecanismo o proceso dedicado para evaluar conjuntamente los costos y rendimientos; y las agencias no emplean un enfoque armonizado para cuestiones presupuestarias o para reestructurar los desembolsos a nivel nacional. En resumen, las agencias asociadas son las que toman las decisiones de asignación basándose en procedimientos y protocolos internos, pero, de acuerdo a la información disponible, es imposible determinar si dichas decisiones representan las inversiones más rentables para el Programa.¹⁸⁸

244. Uno de los problemas clave que aún debe ser abordado por el Programa es la responsabilidad fiduciaria de la Junta Normativa, y su papel en términos de establecer la visión, estrategia y las prioridades para ONU-REDD. Tal como sugirió la revisión de la Junta Normativa, la mayoría de los observadores coincidió con que se pierde demasiado tiempo de la Junta en abordar los aspectos operativos y no los asuntos de alto nivel, tales como la teoría del cambio del Programa, su estrategia y la medida en que se está logrando el progreso hacia los resultados. Como lo dijo un entrevistado: “el Programa ha logrado desarrollar una poderosa marca para ONU-REDD, pero la Junta Normativa hasta ahora no ha logrado ampliarla para definir qué quiere lograr específicamente ni cómo los fondos disponibles deben ser usados para alcanzar el cambio”. Sin duda alguna, los donantes desean financiar el cambio transformacional y los resultados demostrados. La respuesta a tal desafío requiere visión, un plan de acción y acceso a los fondos. Lo que parece hacer falta son normas y procedimientos claros para realizar decisiones de asignación dentro de la Junta Normativa, y la voluntad para aplicar y mantener el seguimiento del rendimiento del Programa relacionado con el uso de tales fondos.

6.7.5 Monitoreo, evaluación y reporte

H34: Hasta ahora, las funciones de monitoreo y reporte se han centrado en los productos. Actualmente se está desarrollando un marco basado en resultados, vinculado al ciclo de administración del Programa, pero se deberán aclarar el fin y los resultados previstos del Programa antes de que se materialicen los beneficios de un enfoque basado en resultados.

245. Las funciones de monitoreo, evaluación y reporte no están bien adaptados a las necesidades del Programa y los contextos cambiantes y dinámicos donde opera. En su condición actual, el monitoreo se realiza a través de los informes periódicos de progreso y la continua comunicación formal e informal (sitio web, diarios,

“Monitoring and Evaluation of national programmes must be carried out regularly from within and outside the country to ensure effectiveness and efficiency.”

- Encuestado

reuniones). Aunque es relativamente efectivo en términos de monitoreo de la producción de los productos clave, los vínculos con los resultados a nivel de resultados son menos claros. Con respecto a los PN, se midió el progreso en términos de logros relativos a los objetivos identificados en sus planes de preparación, en tanto que para el SNA-GP, se emplea un marco orientado a los resultados. En cualquier caso, el progreso tiende a ser medido en términos de productos y los vínculos entre el PN y los componentes del SNA-GP no están establecidos sistemáticamente. En conjunto, dichos elementos dificultan la evaluación del progreso y rendimiento general del Programa con un grado de confianza razonable. Es incierto cómo esta información es entonces usada para informar sobre las decisiones y las intervenciones futuras del plan.

246. Se están tomando pasos para mejorar la naturaleza basada en resultados del marco de monitoreo del Programa, así como para comunicar mejor lo que trata de lograr. No obstante, este es solo un segmento de un

¹⁸⁸ Al momento de redactar este informe, la Oficina de auditoría e investigaciones del PNUD inició una auditoría especial de la participación del PNUD en el Programa ONU-REDD, como parte del plan de trabajo general de la OAI que revisa rutinariamente los riesgos para el PNUD a través de la participación en el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples. Se inició una auditoría similar en la FAO.

proceso integrado de planificación y reporte. Como se define actualmente, el enfoque en fases de REDD+ dificulta la definición de cómo se debe medir el éxito y, por consiguiente, los resultados que el Programa ONU-REDD pretende lograr. El desarrollo de un enfoque basado en resultados a falta de un claro conjunto de resultados realizables (es decir, cambios a nivel de resultado) harán difícil el desarrollo de indicadores de rendimiento confiables y el monitoreo efectivo del rendimiento del Programa. Asimismo, hacen falta recursos dedicados y calificados para controlar tales indicadores y convertir los datos en conocimientos y lecciones utilizables para los objetivos de toma de decisiones. Actualmente, el Programa no cuenta con esos recursos, y la dependencia del personal existente para abordar tales necesidades no sería recomendable, debido a que la Secretaría ya está cargada con demasiadas tareas y responsabilidades. En ese sentido, el monitoreo en el contexto del Programa ONU-REDD se ve dificultado por el acuerdo tripartito de las tres agencias líderes y el mandato administrativo limitado de la Secretaría, que no le permite responsabilizar a cada uno de los socios a cargo del proceso de medición y reporte.

247. Finalmente, hay que subrayar con énfasis la necesidad de prestar mayor atención a los rápidamente cambiantes contextos sociales, políticos y económicos donde opera el Programa, incluidos las amenazas en desarrollo a la sostenibilidad y los propulsores del uso de la tierra/cambio en la cobertura de la tierra. Estos aspectos no son abordados en la revisión en curso del Programa. Reconocer que se está constantemente en un estado formativo (de aprendizaje) tiene implicancias significativas para la forma en que uno concibe el papel y la función de monitoreo y reporte, así como las implicancias de adaptación que esto genera.

7. Conclusiones

248. El Programa ONU-REDD fue creado y lanzado en un período entusiasta de las negociaciones de la CMNUCC. Establecido en las sólidas bases científicas del IPCC, el Programa ha empezado a probar la hipótesis de REDD+, que plantea que las estructuras de pago cuidadosamente planificadas y el apoyo a la capacidad pueden crear los incentivos necesarios para reducir la presión humana sobre los bosques tropicales, logrando, de esa manera, reducciones de emisiones medibles y permanentes.

249. Sobre la base de la experimentación temprana (2009-2010), se creó una estrategia de cinco años para 2011-2015. Con un año de implementación restante, la Junta Normativa solicitó una evaluación del rendimiento del Programa a la fecha (2008-2013), a fin de obtener lecciones e informar sobre el desarrollo de una nueva estrategia para 2016-2020. Estructurada alrededor de los aspectos clave considerados en este informe, la siguiente sección resalta las conclusiones principales de esta evaluación.

250. **La urgencia mundial para reducir las emisiones creadas por la deforestación es indiscutible, y el Programa ONU-REDD es una respuesta relevante a los requisitos del mecanismo de REDD+.** A pesar de los primeros supuestos, el mecanismo de REDD+ es una solución compleja a un problema incluso más complejo, y para materializar el impacto deseado de la deforestación tropical evitada, los países participantes necesitarán un apoyo sustancial. Para este fin, el Programa ONU-REDD está alineado con los requerimientos de la CMNUCC y apoya la completa variedad de asuntos que son parte esencial de la agenda de REDD+.

251. **El Programa es relevante para los requisitos de la agenda de REDD+ y lo que necesitan lograr los países a fin de cumplir con el enfoque en fases de la implementación de REDD+. Lo que realmente necesitan los países, a fin de reducir las emisiones de la deforestación, solo es abordado parcialmente.** El Programa ha sido creado para apoyar a países que buscan entrar a los mecanismos de financiación de REDD+. Por consiguiente, el enfoque del Programa está en los requerimientos técnicos de la agenda de REDD+, y no en la búsqueda de soluciones tangibles para los propulsores de la deforestación y la degradación forestal. Aunque algunos componentes del Programa podrían parecer útiles para lograr el uso de recursos sostenibles en cualquier situación (p. ej., compromiso de las partes directamente interesadas, buena gobernanza, transformación de la economía verde), el Programa no está establecido específicamente para abordar los desafíos que enfrentan los países asociados. Se espera que dichas intervenciones emerjan en un futuro condicional, luego de que los países cumplan con REDD+ (es decir, que logren la preparación para REDD+).

252. 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. A pesar de las diversas interpretaciones cada vez mayores de REDD+ y la integración de una agenda sostenible más amplia, la narrativa global del Programa permanece unida a la propuesta de que los incentivos comerciales o impulsados por la condicionalidad pueden ayudar a crear cambios en los sistemas que han sido históricamente resistentes a la reforma. Aún así, el logro de dichos objetivos está resultando más complejo y desafiante de lo que pronosticaron los primeros propulsores. Aunque el Programa ONU-REDD genera una amplia gama de beneficios residuales (p. ej., capacidades, herramientas, estándares y salvaguardas), el logro de las reducciones de emisiones sigue estando vinculado al resultado de futuros debates del CMNUCC y la disponibilidad continua de las opciones de financiación de REDD+. En un mundo dinámico e impredecible, esto limita la capacidad de adaptación del Programa a conmociones o disturbios imprevistos, especialmente en la medida en que estos pueden afectar la disponibilidad de financiación del medio (es decir, 2015-2020) al largo plazo (es decir, 2020 y posterior).

253. 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. Aunque algunas áreas de trabajo están más desarrolladas que otras, el Programa hizo notables contribuciones en cada aspecto de su alcance. Aun así, los cambios que busca el Programa son extensivos y pocos, si es que hay alguno. Los países en el mundo actual (independientemente de su etapa de desarrollo) pueden cumplir con los rigurosos requisitos del Programa dentro de un ciclo de tres a cinco años. Un movimiento hacia la sostenibilidad y una mayor igualdad es un desafío incluso bajo las mejores condiciones. El logro de esos niveles de cambio en el contexto de un país en desarrollo puede ser un desafío aún mayor. Aunque esto sugiere que se requerirá más tiempo y esfuerzo antes de que las inversiones existentes generen sus efectos deseados, los hallazgos de este informe también aclaran que hacer más de lo mismo no resolverá los desafíos que enfrentan ONU-REDD y los países asociados.

254. 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. A través de sus acciones y compromiso efectivo con la agenda mundial de REDD+, las agencias asociadas de la ONU envían un fuerte mensaje de que los bosques son cruciales para el futuro de la vida en la tierra. Aunque el éxito sea más difícil de lograr que lo esperado, sin un involucramiento de la ONU en la entrega de ese ideal, probablemente habrían disminuido el atractivo político y la legitimidad del marco propuesto. Además, detener el Programa ahora sin duda alguna significaría el fin (o algo bastante cercano al fin) de REDD+. A través de su sólido papel normativo en el establecimiento de estándares según los cuales se deben medir los futuros esfuerzos de conservación (p. ej., inclusión de Pueblos Indígenas y OSC, salvaguardas sociales y ambientales) y de las bases fundamentales de cualquier mecanismo posterior (p. ej., transformación de la economía verde, beneficios múltiples), ONU-REDD está ayudando a definir los perfiles de cualquier acuerdo global futuro sobre conservación forestal.

255. Las agencias asociadas de la ONU están progresando en términos de “Unidos en la planificación” y garantizando la programación conjunta a través del SNA-GP. Sin embargo, el ideal de “Unidos en la acción” sigue siendo un desafío a nivel país. Las agencias asociadas de la ONU no comparten procedimientos comunes de rendición de cuentas y administración, mecanismos internos de notificación o procesos de toma de decisiones. Esto ayuda a explicar —en parte, si no en su totalidad— las observaciones del Equipo de evaluación respecto a las brechas de eficiencia, tales como la ausencia de mecanismos armonizados de planificación, presupuesto y entrega, las estructuras complejas y superpuestas de toma de decisiones, los altos costos de las transacciones y la relativamente débil e indefensa Secretaría. Si la solución de problemas empieza por reconocer su causa principal, las agencias pueden al menos empezar a planear un enfoque de inclusión gradual para fortalecer la coordinación y armonización interinstitucional.

256. 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 el Programa desarrolle vías alternativas que puedan limitar la dependencia de los países participantes en la financiación continua y asistencia técnica externa de REDD+, la capacidad de cualquier país para sustentar los resultados logrados será limitada. Además, la ausencia de actores clave (p. ej., agricultura, comercio, negocios, industrias de recursos) en los foros de discusión relevantes (ya sea en la Junta Normativa o a nivel nacional) indica que hay un difícil camino por delante.

257. Vistas en su totalidad, estas conclusiones presentan un panorama variado pero optimista. Aunque la agenda de REDD+ puede estar completa, desde el punto de vista de la CMNUCC, el proceso permanece claramente en una etapa formativa de desarrollo. ONU-REDD no creó REDD+ sino que simplemente intentó probar los principios que apuntalan el mecanismo y determinar cómo tal enfoque podría ser operacionalizado y ampliado. Esta evaluación señala numerosos problemas y lecciones que deberán ser considerados cuidadosamente, a medida que el Programa siga hacia un nuevo ciclo de programación para 2016-2020. Los hallazgos de este informe pueden parecer inflexibles, sin embargo, no poder mitigar los efectos del cambio climático y salvar los bosques tropicales que quedan en el mundo no es una opción. Solo viendo la complejidad general de las tareas que están por venir podemos empezar a imaginar las soluciones a los retos que enfrentamos. El siguiente Recuadro (7.1) presenta las calificaciones globales para cada una de las secciones identificadas en los TR.

Recuadro 7.1 Calificaciones generales

Criterio	Calificación	Evaluación resumida
Relevancia estratégica del Programa ONU-REDD	S	Relevante, pero el contexto es cambiante, y con esto, la perspectiva futura de la estrategia actual. Además, la evidencia sugiere que el propulsor subyacente de la deforestación es la globalización, no las políticas nacionales. Sin embargo, no se ha realizado esfuerzo alguno en relación a esta cuestión.
Resultados y contribuciones a los objetivos establecidos	MI	El progreso hacia los resultados y el logro de objetivos programáticos es lento en su desarrollo.
Entrega de productos	MS	Relativamente efectivo en la entrega de productos.
Eficacia	MI	Se están obteniendo los productos, pero el progreso hacia la preparación para REDD+ sigue siendo un desafío.
Probabilidad del impacto	MI	Aunque el Programa está ayudando a desarrollar ambientes institucionales más sólidos, mayor sensibilización, capacidad de monitoreo mejorada, participación de las partes directamente interesadas, e instrumentos jurídicos más sólidos (para REDD+), el impacto potencial en términos de emisiones reducidas está limitado en este punto.
Sostenibilidad	I	A menos que se mantenga el apoyo externo, la probabilidad de sostenibilidad es limitada.
Ampliación	MI	Las lecciones de proyectos y los esfuerzos de implementación no están siendo captados o ampliados adecuadamente.
Eficiencia	I	La armonización de los procesos de presupuesto y toma de decisiones son insuficientes/indefinidos.
Cuestiones transversales:		
Género	MS	Las contribuciones se están dando, pero se requerirá más en el futuro.
Participación de partes directamente interesadas locales	S	Altamente efectiva en términos de participación de las partes directamente interesadas y mejora de oportunidades para la participación informada. No obstante, la participación en los campos locales de toma de decisiones sigue siendo débil, y algunos grupos de partes directamente interesadas aún tienen poca representación (p. ej., sector privado, poblaciones no pertenecientes a PI).
Desarrollo de la capacidad	MS	Los esfuerzos llevan a las mejoras, pero la sustitución de la capacidad, la rotación o fuga de personal sigue siendo un desafío.
Productos normativos	S	Desarrollo de un amplio conjunto de herramientas, directrices y procesos, sin embargo la implementación sigue siendo un desafío.
Factores que afectan el rendimiento:		
Diseño y estructura del Programa	MI	La falta de TR y el futuro incierto de la financiación de REDD+ debilitan el Programa.
Organización y administración del Programa	MI	Mejorando, pero hay superposición y la falta de roles y responsabilidades claras sigue siendo crucial.
Administración de recursos humanos y financieros	I	Administración, distribución, asignación y uso poco claro de recursos.
Cooperación y asociaciones	S	La cooperación con otras iniciativas está mejorando constantemente, se podría hacer más para aprovechar los resultados conjuntos.
Monitoreo, reporte y evaluación	MI	Enfocados en los productos, aunque los esfuerzos para mejorar esta área están en desarrollo.

Criterio	Calificación	Evaluación resumida
Rendimiento general del Programa	MS	El Programa ONU-REDD ha ayudado a atraer la atención mundial y nacional hacia la importancia de los bosques. Ha ofrecido a las poblaciones previamente marginadas una fuerte voz en las áreas de toma de decisiones relevantes; está llevando a los países a comprometerse en las reformas políticas, incrementar la transparencia y reducir el riesgo de corrupción; ha activado la búsqueda de soluciones viables a los problemas asociados con la deforestación; está apoyando la valoración de los bosques y los servicios que estos brindan; y ha permitido a un amplio rango de partes directamente interesadas obtener experiencia con una estructura innovadora que ahora hace posible articular mejor las condicionalidades de sostenibilidad y cómo debe seguirse esa agenda. No obstante, también enfrenta numerosos desafíos. Básicamente, ninguno de los países involucrados está logrando la preparación para REDD+ como se planeó; la implicación nacional es relativamente débil; la incertidumbre sobre las posibilidades de financiación futura pone en riesgo la sostenibilidad de las inversiones actuales y la probabilidad de impacto; la ausencia de una clara teoría del cambio dificulta la evaluación de la lógica subyacente del Programa; y la estructura de administración, incluidos los procesos de toma de decisiones, no es clara desde afuera. Al considerar que ninguna de las iniciativas de REDD+ actualmente en progreso está teniendo éxito como se planificó y todas están luchando con los desafíos imprevistos, esta evaluación califica el rendimiento general del Programa como moderadamente exitoso, con la seguridad de que los desafíos aquí resaltados serán abordados, y la esperanza de que las inversiones continuas generarán un cambio sustancial a largo plazo.

8. Lecciones aprendidas

258. Siguiendo los estándares y principios del UNEG y el CAD-OCDE, las lecciones aprendidas representan contribuciones al conocimiento general que pueden ser aplicadas más allá del objeto inmediato de una evaluación y así tener relevancia en un amplio rango de situaciones. Con respecto al Programa ONU-REDD, se pueden extraer seis lecciones clave de los hallazgos y conclusiones aquí presentados.

259. **Desarrollar e implementar un programa integral que implique un cambio en todo el sistema es una empresa formidable. Intentar lograr esas transformaciones en un período relativamente corto y en países que luchan con importantes desafíos sociales, políticos y económicos es poco realista.** Los requisitos técnicos y de procedimiento de la agenda de REDD+ y el Programa ONU-REDD en especial, son extremadamente desafiantes. El hecho de que ningún país participante haya logrado aún sus objetivos de preparación dentro del período y presupuesto asignados no es simplemente una indicación de la naturaleza ambiciosa del Programa. Sugiere que el mecanismo mismo puede ser excesivamente complejo y, aún más importante, que la transformación social no es algo que pueda comprarse. Perfeccionar los contornos de la estrategia actual y agregar recursos a la tarea probablemente no conduzca a mejores resultados. En este sentido, la renovación del mandato central de ONU-REDD para desarrollar y probar fórmulas alternativas para lograr las reducciones de emisión y resultados socioeconómicos mejorados parece más crucial que nunca.

260. **El desarrollo de una teoría del cambio clara y explícita, que debe ser adaptable con el tiempo, es un requisito fundamental para la mejora continua, la sólida administración del programa y la eficaz participación de las partes directamente interesadas.** Los TR brindan un medio de probar supuestos y validar vínculos causales entre actividades, productos y resultados, generando así un marco de adaptación para medir y lograr el cambio. La ausencia de tal marco en ONU-REDD fue un factor crucial limitante en el desarrollo de un entendimiento compartido del diseño, el objetivo, los resultados y las decisiones del Programa.

261. **Lograr la sostenibilidad es un proceso a largo plazo, y ningún instrumento político por sí solo puede resolver los innumerables problemas asociados con los persistentes dilemas relacionados a los recursos.** A pesar de que la base de soluciones del Programa aún se encuentra en la etapa inicial de desarrollo (p. ej., transformación de la economía verde, reformas políticas), el supuesto subyacente sigue siendo que los incentivos financieros impulsarán el cambio. No obstante, sistemas de adaptación complejos requieren soluciones de adaptación complejas y, de igual manera, la diversidad socioecológica solo se puede atender a través de la diversidad institucional.

262. **Las soluciones rápidas son fundamentales para demostrar que el cambio positivo es posible.** A falta de soluciones próximas o acciones colectivas para identificar y probar hipótesis que puedan ser evaluadas, es probable que se disipe la motivación de participar en esfuerzos preparatorios prolongados (p. ej., preparación para REDD+). Un esquema de implementación combinado que compromete desde un principio a los actores involucrados en la búsqueda de soluciones viables, además de seguir fortaleciendo las capacidades hasta el despliegue completo, es más probable que logre mantener el compromiso de los actores involucrados clave que un proceso que está fuertemente concentrado al comienzo de la implementación. El enfoque en fases para la implementación de REDD+ hasta ahora ha demostrado que logra captar muy débilmente la participación política y económica.

263. **El compromiso temprano y sostenible de las partes directamente interesadas es crucial para desarrollar la confianza mutua, el compromiso y la voluntad de participar en acciones colectivas.** El Programa ONU-REDD es reconocido por su rol fundamental en el desarrollo de los derechos de las minorías y poblaciones históricamente privadas de derechos en los procesos de REDD+. No obstante, la resolución de dilemas persistentes también requiere oportunidades sustentadas para unir divisiones sociales. La acción colectiva depende crucialmente del fomento de la confianza y del compromiso en las fronteras sociales, políticas y económicas. La participación de todos los grupos de partes directamente interesadas, incluidos los legisladores y el sector privado, es fundamental en la búsqueda de soluciones.

264. **Los principios propicios para la gobernanza de recursos sostenibles y el cambio institucional están bastante bien documentados. Basarse en la experiencia y las lecciones de los esfuerzos pasados y presentes para lograr resultados sostenibles solo puede aumentar la propuesta de valor del Programa¹⁸⁹.** Es considerable el repertorio de acciones que puede ser usado para mejorar los resultados socioecológicos. Aunque se enfocan comprensiblemente en la preparación para REDD+, las lecciones de ambas iniciativas previas y actuales y las fuentes académicas relevantes (p. ej., administración y gobernanza sostenible de los bosques, conservación, mitigación de la pobreza, agricultura integrada, desarrollo rural, reformas estructurales o administración de riesgos, por nombrar algunos) aún deben ser incorporadas por completo en el conjunto de herramientas del Programa para mejorar las reducciones de emisiones, incrementar los resultados socioeconómicos y fortalecer la capacidad de adaptación de ONU-REDD a los cambios en los ambientes locales o mundiales.

9. Recomendaciones

265. Las siguientes recomendaciones surgen de los hallazgos y las conclusiones presentadas en las secciones previas. Fueron desarrolladas sobre la base de aportaciones provistas por encuestados y entrevistados, comentarios de revisores externos y lecciones extraídas de fuentes académicas relevantes. Para fortalecer el rigor y la relevancia, se hace referencia a las fuentes de evidencia que sirven de sustento (es decir, los hallazgos) y se identifican las prioridades de acción, según corresponda.

9.1 Revisar el objetivo y la teoría de ONU-REDD

Recomendación 1: La Junta Normativa debe volver a examinar el objetivo general y los objetivos estratégicos del Programa ONU-REDD, para abordar los desafíos significativos que enfrenta REDD+ y el contexto dinámico dentro del cual opera.

266. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 1, 5, 6, 10, 16, 17, 18, 19, 28, 29 y 30.

¹⁸⁹ Este es el único valor que el Programa puede ofrecer a sus partes directamente interesadas en comparación con otras iniciativas, ya que combina el valor agregado y la ventaja comparativa del Programa.

267. El contexto dentro del cual opera ONU-REDD ha cambiado considerablemente desde el lanzamiento del Programa. Las oportunidades confiables de financiación aún deben materializarse; se está demostrando que la agenda de REDD+ es más difícil de lograr de lo que se creía; y el significado de la preparación para REDD+ y los objetivos del Programa en particular no son claros para muchos. Aunque el Marco de Varsovia brinda los elementos finales del proceso negociado de REDD+, no explica cuál es la mejor manera de lograr la reducción de las emisiones. Como tal, ONU-REDD ahora se encuentra en una encrucijada, y los encargados de tomar decisiones necesitan determinar cómo las reducciones de emisión medibles y verificables pueden lograrse realista y permanentemente en un mundo dinámico e incierto. La necesidad de generar una estrategia revisada para el período 2016-2020 ofrece una oportunidad para reflexionar al respecto.

268. Teniendo en cuenta los hallazgos de este informe, el desarrollo de un Programa más sólido y resistente debería hacer lo siguiente:

1. Apoyar las soluciones impulsadas por los países que incorporan una combinación de enfoques basados y no basados en el rendimiento (es decir, soluciones que no dependen de incentivos compensatorios o recompensas).
2. Combatir los factores subyacentes que condicionan el uso de la tierra y el cambio de la cobertura de la tierra a nivel local y mundial (p. ej., políticas de desarrollo agrario y rural, tenencia, políticas económicas, cadenas de suministro mundiales, acuerdos comerciales, demandas de mercado legales e ilegales, etc.).

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).

269. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 6, 14, 24 y 30.

270. En línea con la reexaminación sugerida del propósito y los objetivos del Programa, el GG —en consulta con otros actores involucrados— debe desarrollar TR que expliquen lo que el Programa desea lograr y cómo. Al final, la teoría del Programa debe apuntar a fortalecer la programación basada en resultados y la implementación mediante la identificación de (i) los objetivos, las expectativas de resultado y los indicadores de rendimiento del Programa, así como (ii) los propulsores y los supuestos que sustenten la lógica general de resultados.

271. Como apoyo a este proceso, el GG (con la orientación de la Junta Normativa) debe buscar lo siguiente:

1. **Esclarecer el objetivo y la lógica de los componentes de programación existentes** (es decir, el SNA-GP y los PN) con el objetivo de fortalecer las complementariedades.
2. **Revisar el alcance del Programa** (enfoque y alcance) y las modalidades de implementación (p. ej., contratar más personal nacional/regional y expertos técnicos).
3. **Validar los supuestos y resultados previstos** con socios clave de desarrollo y, posiblemente, con un panel externo de expertos que podrían contribuir con consejos y perspectivas objetivos sobre cómo lograr resultados e impacto en el desarrollo.

Recomendación 3: Las agencias asociadas de la ONU deberán continuar su colaboración con el FCPF del Banco Mundial como sea pertinente de acuerdo con sus competencias específicas, con vistas a armonizar completamente sus normas y enfoques, eliminar la duplicación de esfuerzos y fortalecer la entrega conjunta.

272. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 4, 6 y 31.

273. Como las dos organizaciones multilaterales principales para la implementación de REDD+, ONU-REDD y el FCPF deben fortalecer la coherencia y las complementariedades de la programación, con el fin de actuar como un programa en el futuro a mediano plazo. A nivel mundial, las dos iniciativas deben desarrollar estrategias conjuntas alrededor de áreas de competencias centrales. A nivel país, esto implicaría la coordinación e

implementación mejorada a través de las estructuras gubernamentales nacionales establecidas, donde sea posible.

274. A corto plazo, el Programa debe considerar formas para fortalecer su alineación estratégica con el FCPF, incluido el desarrollo de planes de trabajo colaborativos que resalten áreas de complementariedad y la integración operativa.

275. En el mediano a largo plazo, las agencias asociadas de la ONU deben trabajar con el FCPF para fortalecer la coordinación a través de la amplia gama de iniciativas de REDD+ para incrementar las ganancias en términos de eficiencia y aprovechar los resultados conjuntos. Esto podría incluir el planeamiento y la implementación conjunta a nivel país, superposiciones más sólidas entre las estructuras de gobernanza y la posibilidad de compartir recursos para la entrega nacional, según las modalidades existentes del PNUD y el FCPF.

9.2 Crear ambientes propicios

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.

276. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 2, 21 y 29.

277. El fuerte sentido de pertenencia nacional sobre la implementación de REDD+ es crucial para el desarrollo y la ejecución de los instrumentos jurídicos y normativos, incluidos los cambios en las políticas que afectan directa o indirectamente el mantenimiento de los sistemas de recursos forestales. Dentro del diseño actual, casi el 60 % del presupuesto es entregado por las operaciones centrales de las agencias asociadas de la ONU a través del SNA-GP. Aunque muchos de estos recursos son usados para el apoyo específico a los países, la lógica detrás de dicha distribución no es clara.

278. La descentralización del control (financiero y técnico) ayudaría a fortalecer el liderazgo y el sentido de pertenencia nacional en la agenda de REDD+, mejorando, en última instancia, la eficacia y la eficiencia de la entrega del Programa a través de foros locales y regionales de toma de decisiones y de una mayor dependencia de la experiencia basada en el campo.

279. Para este fin, el Programa debe considerar las siguientes acciones:

1. **Dar prioridad absoluta a los expertos nacionales y regionales, cuando sea factible.**
2. **Usar estructuras o mecanismos de coordinación existentes** para implementar y ampliar REDD+ a través de los niveles gubernamentales.
3. **Fortalecer la capacidad del país para coordinar las inversiones de REDD+**, usando los mecanismos nacionales de administración financiera y de rendición de cuentas, cuando sea factible (p. ej., el enfoque NEX del PNUD).
4. **Solicitar contribuciones nacionales**, ya sea en especie o a través de líneas presupuestarias destinadas, en consonancia con la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda.
5. **Aplicar estrictos principios de subsidiariedad**, al delegar la autoridad de toma de decisiones y administración operativa al nivel más cercano al campo, a la vez que se aplican los principios básicos para la sólida gobernanza de recursos como la rendición de cuentas descendente y la descentralización de los procesos colectivos de toma de decisiones.

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.

280. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 21 y 29.

281. Dada la importancia de crear ambientes propicios para la implementación de REDD+, se debe poner mayor énfasis en el fortalecimiento de la coherencia y la capacidad institucional a lo largo (verticalmente) de los distintos niveles del Gobierno. Hasta ahora, los esfuerzos de ONU-REDD se han centrado ampliamente en el nivel nacional (p. ej., a través de iniciativas de concienciación en los ministerios nacionales, el fortalecimiento de los procesos de coordinación nacional, la participación de partes directamente interesadas múltiples, y demás), mientras que la llegada a los niveles gubernamentales más bajos ha sido muy tenue, cuando no inexistente. Aún así, la capacidad de los Gobiernos centrales de monitorear, ejecutar y adjudicar normas para la protección y el mantenimiento de ecosistemas forestales son claramente débiles en muchos países en desarrollo.¹⁹⁰ Sin esfuerzos comparables para armonizar las capacidades institucionales a través de los niveles de Gobierno, desde consejos comunitarios a autoridades a nivel distrital y provincial, la implementación exitosa de los esfuerzos de REDD+ probablemente seguirá siendo un desafío.¹⁹¹

282. Según la Recomendación 4 (punto 5, más específicamente), las agencias asociadas de la ONU, en colaboración con los países asociados, deben desarrollar las estrategias de implementación que explícitamente reconocen y apuntan a fortalecer las capacidades institucionales a través de los niveles de Gobierno, dando prioridad a las provincias o los distritos seleccionados para iniciativas o inversiones pilotos a través de las iniciativas de REDD+ (p. ej., el FIP, el FCPF). El cambio de énfasis de la programación a nivel nacional a esfuerzos a nivel jurisdiccional y entre escalas¹⁹² (usando la cooperación Sur-Sur y expertos nacionales/regionales, de ser posible) posiblemente cree más vías para alternativas políticas creíbles, además de permitir una crucial experimentación y demostración de abajo hacia arriba.

Recomendación 6: Las agencias asociadas de la ONU y los países asociados deben iniciar acciones conjuntas para abordar los propulsores clave de la deforestación y degradación forestal, enfrentando problemas y comprometiendo a partes directamente interesadas relevantes (especialmente el sector privado) en la fase de preparación para REDD+.

283. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 6, 7, 17 y 30.

284. Los hallazgos de este informe sugieren que una postura más proactiva para abordar los propulsores de la deforestación y la degradación forestal debe buscarse desde el inicio de los esfuerzos de programación nacional, y debe incluir el compromiso con actores, sectores y responsables de la toma de decisiones que afectan directa o indirectamente las decisiones sobre el uso de la tierra. “Liberar a REDD+ de los límites del sector forestal —y de una definición limitada a los pagos por reducciones de emisiones verificadas (es decir, a incentivos basados en la condiciones)—, es también una condición previa para abordar los muchos propulsores extrasectoriales de la deforestación”.¹⁹³ Como sugiere la Recomendación 1 anterior, los esfuerzos acordados deben ser realizados para involucrar explícitamente agronegocios, industrias de extracción y operadores de explotación forestal en el proceso de REDD+, y también a los representantes del sector a nivel ministerial. Es improbable que ocurra el cambio sin utilizar el apoyo de los actores clave con poder de veto en los sectores públicos y privados.

285. La formación de coaliciones transformacionales que incluyan a los líderes políticos, económicos y de la sociedad civil es crucial para llevar adelante la agenda de REDD+, especialmente a nivel nacional.¹⁹⁴ En este sentido, la creación de un componente bien informado y activo para la reforma debe ser explorada con mayor detalle, como parte de la revisión de la estrategia del Programa. Para que REDD+ logre su impacto previsto, es fundamental priorizar este camino y ubicar a REDD+ en una posición más firme dentro de la más vasta agenda de desarrollo sostenible.

¹⁹⁰ Larson et al. (2010); Ostrom (1990, 2010a, 2010b); Repetto y Gillis (1988); Ribot et al. (2006); Ribot y Larson (2012)

¹⁹¹ *Ibíd.*

¹⁹² Seymour y Angelsen (2012, p. 331)

¹⁹³ Seymour y Angelsen (2012, pág. 327)

¹⁹⁴ Korhonen-Kurki et al., 2014

Recomendación 7: La JN debe hacer de la tenencia un área prioritaria para las intervenciones del Programa, aprovechando las iniciativas y la experiencia existentes a nivel 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.

286. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 2, 7, 18, 21, 23 y 26.

287. La investigación muestra que garantizar los derechos sobre los recursos de las comunidades que dependen de los bosques puede tener un efecto crucial en el mantenimiento a largo plazo de los sistemas de recursos forestales y en el bienestar socioeconómico de grupos de usuarios de los bosques.¹⁹⁵ Aclarar y ejecutar la tenencia de la tierra es fundamental para la obtención de resultados sostenibles,¹⁹⁶ por lo que dejar de hacerlo invariablemente debilitará el impacto potencial de REDD+ en su totalidad.¹⁹⁷ Basándose en la experiencia de los países asociados, las capacidades de las agencias asociadas de la ONU y las contribuciones del Grupo de Asesoría sobre Bosques, Derechos y Cambio Climático (IAG), ONU-REDD debería, por lo tanto, hacer de los derechos sobre recursos un área prioritaria para intervenciones programáticas.

288. Con este fin, el Programa debe apoyar los esfuerzos de los países para: (i) fortalecer los derechos sobre la tierra y los recursos correspondientes al uso, la administración y la exclusividad de los flujos de beneficio para las comunidades que dependen de los recursos; (ii) aclarar el significado jurídico y operativo de los derechos de emisión a nivel nacional y subnacional; y (iii) definir la propiedad y la distribución de eventuales beneficios de REDD+.

9.3 Abordar cuestiones transversales

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.

289. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 3, 7, 23, 25, 26 y 32.

290. Conforme a la Decisión 12 de la COP 19 respecto a la necesidad de brindar información sobre cómo todas las salvaguardas a las que se hizo referencia en la Decisión 1 de la COP 16, apéndice I, párrafo 2, se han abordado y respetado antes de que los países participantes puedan recibir los pagos basados en resultados, las unidades responsables dentro de las agencias asociadas de la ONU deberían realizar lo siguiente:

1. Continuar con los esfuerzos para optimizar las SAS.
2. Aclarar cómo las salvaguardas ambientales y sociales deben ser usadas para apoyar la distribución de los beneficios de REDD+.
3. Apoyar los esfuerzos de los países para brindar información sobre cómo son abordadas y respetadas las salvaguardas.

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

¹⁹⁵Ostrom (1990, 1999a, 1999b); Ostrom et al. (2002); Poteete et al. (2010)

¹⁹⁶Agrawal et al. (2011); Bray (2013); Duchelle et al. (2014); Larson et al. (2010); Larson et al. (2013); William D. Sunderlin et al. (2014); White (2011)

¹⁹⁷Boer (2013); Duchelle et al. (2014); Naughton-Treves y Wendland (2014); William D. Sunderlin et al. (2014); Visseren-Hamakers et al. (2012)

equidad de género a lo largo del Programa, brindando suficientes recursos y capacitación relevante para asegurar un enfoque más integral y sistemático.

291. Esta recomendación se relaciona con el Hallazgo 22.

292. La implementación de las actividades de integración de género a nivel nacional no se presenta en forma coherente y sistemática. La atención a la integración de asuntos de género, especialmente a nivel local, será importante si el Programa quiere abordar de mejor manera los propulsores de la deforestación. A fin de apoyar la integración de género, el Programa puede hacer lo siguiente:

1. **Asignar y suministrar adecuadamente un punto focal de género en cada una de las regiones.**
2. **Adoptar enfoques basados en la igualdad y los derechos al momento de la programación.**
3. **Brindar oportunidades de capacitación para el personal del Programa y las partes directamente interesadas.**
4. **Apoyarse en contribuciones existentes de la ONU y los socios de desarrollo.**

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 los procesos de toma de decisiones de la JN.

293. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 2, 3, 7 y 23.

294. Al Programa ONU-REDD se le reconoce el mérito de promover un enfoque basado en derechos para la implementación de REDD+, lo que tiene como resultado la participación sin precedentes de los PI y los representantes de OSC en las áreas mundiales de toma de decisiones. Aunque están ocurriendo desarrollos similares a nivel país, la participación sigue fuertemente sesgada hacia la consulta, a diferencia de la participación activa en los procesos de deliberación y toma de decisiones. Con este fin, los países asociados y las agencias asociadas de la ONU deben apuntar a fortalecer la participación de la sociedad civil en los procesos de los PN, así como aclarar los componentes respectivos de las OSC y los PI en una apuesta por ampliar la confianza mutua y el compromiso dentro de las áreas relevantes de toma de decisiones.

9.4 Aclarar la gobernanza y la gestión del Programa

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.

295. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 15, 32 y 33.

296. La falta de claridad respecto a los roles y las responsabilidades correspondientes del GG, GE y de la Secretaría ha sido identificada como una seria desventaja para lograr una gestión transparente, eficaz y efectiva del Programa. Asimismo, el rol y las contribuciones de la Junta Normativa no son claros para muchos observadores externos y son cuestionados por el personal del Programa y los miembros de los países por igual. Además, entre los aspectos cruciales mencionados en esta evaluación, se plantearon preguntas sobre el significado y las implicancias de un Programa “impulsado por el país” o “dirigido por el país”; las contribuciones limitadas del GE; el papel dominante del GG sobre los países en los procesos de la JN; y las ambigüedades relacionadas con las funciones y contribuciones de la Secretaría. Para simplificar los procesos de toma de decisiones, reducir los costos de las transacciones e incrementar las eficiencias de la gestión, la Junta Normativa y las agencias asociadas de la ONU deben apuntar a lo siguiente:

1. **Aclarar los límites de las modalidades impulsadas por los países** a fin de limitar la confusión sobre los roles y las responsabilidades respectivos de las agencias asociadas de la ONU y aquellos de los países asociados, en términos de establecer prioridades de programación y tomar decisiones correspondientes al uso de los fondos del Programa.

2. **Desglosar la función de compartición de conocimientos del mandato de la Junta Normativa para brindar supervisión fiduciaria y orientación estratégica al Programa.**
3. **Revisar los Términos de referencia de las diferentes estructuras administrativas de ONU-REDD** para eliminar superposiciones, aclarar los roles y las responsabilidades, designar la autoridad de toma de decisiones para los diferentes órganos (incluida la Secretaría), y fortalecer finalmente la capacidad del Programa para estar “Unidos en la acción”.
4. **Asignar la supervisión de la gestión del PN a los países asociados, de ser factible.** Según la Recomendación 2 y los estándares existentes para la evaluación de riesgos, la gestión del PN debe ser asignada a los países asociados, en lo posible. Con este fin, las agencias asociadas de la ONU, los socios de implementación de REDD+ (p. ej., el FCPF) y los países participantes deben considerar desarrollar un requisito de notificación de forma única para todos los grupos relevantes de partes directamente interesadas.

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.

297. Esta recomendación se relaciona con los Hallazgos 5, 13, 19 y 34.

298. La estrecha base de donantes del Programa y los desafíos que enfrenta para notificar acerca de sus logros y demostrar su rentabilidad apuntan a la necesidad de desarrollar funciones de monitoreo y notificación más efectivas. Complementario al desarrollo de un sistema meticuloso de gestión del desempeño, ONU-REDD debe considerar designar a un funcionario de monitoreo dedicado o un monitor independiente para evaluar la entrega e implementación del Programa frente a los productos planificados, así como para evaluar la idoneidad de su sistema de monitoreo interno. Con este fin, el monitoreo debe emplearse para: (i) brindar comentarios sobre si los productos se logran como según lo planificado; (ii) evaluar la validez de los supuestos que respaldan la teoría del cambio del Programa; (iii) informar a los administradores superiores y los miembros de la Junta Normativa sobre si el Programa está encaminado, en relación a los objetivos establecidos; (iv) identificar desafíos o dificultades previsibles; y (v) brindar una base de referencia sólida para evaluaciones futuras.

Appendix I References

- Agrawal, A., Cashore, B., Hardin, R., Shepherd, G., Benson, C., & Miller, D. (2013). *Economic Contributions of Forests*. Paper presented at the Background paper prepared for the United Nations Forum on Forests. Document available at https://www.un.org/esa/forests/pdf/session_documents/unff10/EcoContrForests.pdf
- Agrawal, A., Chhatre, A., & Hardin, R. (2008). Changing Governance of the World's Forests. *Science*, 320(5882), 1460-1462.
- Agrawal, A., Nepstad, D., & Chhatre, A. (2011). Reducing emissions from deforestation and forest degradation. *Annual Review of Environment and Resources*, 36, 373-396.
- Angelsen, A. (2013). REDD+ as performance-based aid: General lessons and bilateral agreements of Norway. Helsinki: WIDER Working Paper.
- Angelsen, A., & McNeil, D. (2012). The evolution of REDD+. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices* (pp. 31-49). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Angelsen, A., & Rudel, T. K. (2013). Designing and implementing effective REDD+ policies: A forest transition approach. *Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), 91-113.
- Arriagada, R. A., Ferraro, P. J., Sills, E. O., Pattanayak, S. K., & Cordero-Sancho, S. (2012). Do payments for environmental services affect forest cover? A farm-level evaluation from Costa Rica. *Land Economics*, 88(2), 382-399.
- Ascher, W. (1999). *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Beltran, A. M., Angelsen, A., den Elzen, M., Gierlöff, C. W., & Böttcher, H. (2013). *Analysing the options and impacts of including REDD credits in carbon markets*. PBL Working Paper 17. The Hague.
- Blom, B., Sunderland, T., & Murdiyarto, D. (2010). Getting REDD to work locally: lessons learned from integrated conservation and development projects. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 164-172.
- Boer, H. (2013). Governing Ecosystem Carbon. *Global Environmental Politics*, 13(4), 123-143.
- Boucher, D., Elias, P., Lininger, K., May-Tobin, C., Roquemore, S., & Saxon, E. (2011). *The root of the problem: what's driving tropical deforestation today?* Cambridge MA: Union of Concerned Scientists.
- Boyd, W. (2010). Ways of seeing in environmental law: how deforestation became an object of climate governance. *Ecology Law Quarterly* 37, 843-916.
- Bray, D. (2013). From Mexico, Global Lessons for Forest Governance. *Solutions*, 4(3), 51-59.
- Brockhaus, M., & Angelsen, A. (2012). Seeing REDD+ through 4Is: A Political Economy Framework. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 15-30). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Brockhaus, M., Di Gregorio, M., & Mardiah, S. (2013). Governing the design of national REDD+: An analysis of the power of agency. *Forest Policy and Economics*.
- Buizer, M., Humphreys, D., & de Jong, W. (2014). Climate change and deforestation: The evolution of an intersecting policy domain. *Environmental Science & Policy*, 35, 1-11.
- Cariño, J., & Colchester, M. (2010). From Dams to Development Justice: Progress with 'Free, Prior and Informed Consent' Since the World Commission on Dams. *Water Alternatives*, 3(2).
- Costanza, R., Alperovitz, G., Daly, H., Farley, J., Franco, C., Jackson, T., . . . Victor, P. (2013). Building a Sustainable and Desirable Economy-in-Society-in-Nature. *Report to the United Nations for the 2012 Rio+20 Conference* (p. 100). Canberra: Australian National University E-Press.
- DeFries, R. S., Rudel, T., Uriarte, M., & Hansen, M. (2010). Deforestation driven by urban population growth and agricultural trade in the twenty-first century. *Nature Geoscience*, 3(3), 178-181.
- den Besten, J. W., Arts, B., & Verkooijen, P. (2014). The evolution of REDD+: An analysis of discursive-institutional dynamics. *Environmental Science & Policy*, 35, 40-48.
- Di Gregorio, M., Brockhaus, M., Cronin, T., & Muharrom, E. (2012). Politics and power in national REDD+ policy processes. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 69-90). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Duchelle, A. E., Cromberg, M., Gebara, M. F., Guerra, R., Melo, T., Larson, A. M., . . . Wunder, S. (2014). Linking forest tenure reform, environmental compliance, and incentives: lessons from REDD+ initiatives in the Brazilian Amazon. *World Development*, 55, 53-67.
- Eliasch, J. (2008). *Eliasch Review: Climate Change: Financing Global Forests*. UK Office of Climate Change.

- Evans, K., Murphy, L., & de Jong, W. (2014). Global versus local narratives of REDD: a case study from Peru's Amazon. *Environmental Science & Policy*, 35, 98-108.
- FAO. (2012). State of the World's Forests 2012. Rome: The Food and Agriculture Organisation of the United Nations.
- Fosci, M. (2013a). Balance sheet in the REDD+: Are global estimates measuring the wrong costs? *Ecological Economics*(89), 196-200.
- Fosci, M. (2013b). The economic case for prioritizing governance over financial incentives in REDD+. *Climate Policy*, 13(2), 170-190.
- Fransen, T., Nakhoda, S., Kuramochi, T., Caravani, A., Prizzon, A., Shimizu, N., . . . Welham, B. (2013). Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period. Overseas Development Institute: London, World Resource Institute: Washington D.C., Institute for Global environmental Strategies: Kanagawa, Japan.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gallemore, C., & Munroe, D. K. (2013). Centralization in the global avoided deforestation collaboration network. *Global Environmental Change*, 23(5), 1199–1210.
- Gapare, N., & William, C. (2013). Final Evaluation of the UN-REDD Tanzania National Programme Final Report. Geneva: UN-REDD Programme.
- GCP, IPAM, FFI, & UNEP-FI. (2014). Stimulating Interim Demand for REDD+ Emission Reductions: The Need for a Strategic Intervention from 2015 to 2020. Global Canopy Programme, Oxford, UK; the Amazon Environmental Research Institute, Brasília, Brazil; Fauna & Flora International, Cambridge, UK; and UNEP Finance Initiative, Geneva, Switzerland.
- Geist, H. J., & Lambin, E. F. (2002). Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation Tropical forests are disappearing as the result of many pressures, both local and regional, acting in various combinations in different geographical locations. *BioScience*, 52(2), 143-150.
- Gregersen, H., El Lakany, H., Karsenty, A., & White, A. (2010). Does the opportunity cost approach indicate the real cost of REDD+. Rights and Realities of Paying for REDD+. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- Houghton, R. A. (2012). Carbon emissions and the drivers of deforestation and forest degradation in the tropics. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 597-603.
- Houghton, R. A. (2013). The emissions of carbon from deforestation and degradation in the tropics: past trends and future potential. *Carbon Management*, 4(5), 539–546.
- Hudson, J., Agrawal, A., & Miller, D. C. (2013). Changing Futures, Social Choices and Forest Contributions *Background Paper for United Nations Forum on Forests*.
- Humphreys, D. (2006). *Logjam : deforestation and the crisis of global governance*. London ; Sterling, VA: Earthscan.
- IEG. (2012). The Forest Carbon Partnership Facility *Global Program Review* (Vol. 6, #3). Independent Evaluation Group: World Bank.
- IPCC. (2013a). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. . Cambridge, United Kingdom and New York, NY: Cambridge University Press.
- IPCC. (2013b). Climate Change 2013: The Physical Science Basis. *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. (Vol. I). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- IPCC. (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. (Vol. III). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- IWG. (2009). Report on the Informal Working Group on Interim Finance for REDD+. Informal Working Group on Interim Finance for REDD+ (IWG/IFR).
- Jagger, P., Lawlor, K., Brockhaus, M., Gebara, M. F., Sonwa, D. J., & Resosudarmo, I. A. P. (2012). REDD+ safeguards in national policy discourse and pilot projects. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 301-316). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Karsenty, A., & Ongolo, S. (2012). Can “fragile states” decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism. *Forest policy and economics*, 18, 38-45.
- Karsenty, A., Vogel, A., & Castell, F. (2014). “Carbon rights”, REDD+ and payments for environmental services. *Environmental Science & Policy*, 35, 20-29.

- Kissinger, G., Herold, M., & De Sy, V. (2012). Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Vancouver, Canada: Lexeme Consulting.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge [England] ; New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Korhonen-Kurki, K., Sehring, J., Brockhaus, M., & Di Gregorio, M. (2014). Enabling factors for establishing REDD+ in a context of weak governance. *Climate Policy, 14*(2), 167-186.
- Lambin, E. F., & Meyfroidt, P. (2011). Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 108*(9), 3465-3472.
- Larson, A. M., Barry, D., Dahal, G. R., & Colfer (eds.), C. P. J. (2010). *Forests for People: Community Rights and Forest Tenure Reform*. London ; Washington: Earthscan.
- Larson, A. M., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D., Duchelle, A., Babon, A., Dokken, T., . . . Awono, A. (2013). Land tenure and REDD+: the good, the bad and the ugly. *Global Environmental Change, 23*(3), 678-689.
- Le Quéré, C., Peters, G. P., Andres, R. J., Andrew, R. M., Boden, T., Ciais, P., . . . Yue, C. (2013). Global carbon budget 2013. *Earth Syst. Sci. Data Discuss., 6*(2), 689-760. doi: 10.5194/essdd-6-689-2013
- Lubowski, R. N., & Rose, S. K. (2013). The Potential for REDD+: Key Economic Modeling Insights and Issues. *Review of Environmental Economics and Policy, 7*(1), 67-90.
- Luttrell, C., Resosudarmo, I. A. P., Muharrom, E., Brockhaus, M., & Seymour, F. (2014). The political context of REDD+ in Indonesia: constituencies for change. *Environmental Science & Policy, 35*, 67-75.
- Mahanty, S., & McDermott, C. L. (2013). How does 'Free, Prior and Informed Consent' (FPIC) impact social equity? Lessons from mining and forestry and their implications for REDD+. *Land Use Policy, 35*, 406-416.
- McAfee, K. (2012). The Contradictory Logic of Global Ecosystem Services Markets. *Development and Change, 43*(1), 105-131.
- McDermott, C. L. (2014). REDDuced: From sustainability to legality to units of carbon—The search for common interests in international forest governance. *Environmental Science & Policy, 35*, 12-19.
- McDermott, C. L., Coad, L., Helfgott, A., & Schroeder, H. (2012). Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas. *Environmental Science & Policy, 21*, 63-72.
- Meyfroidt, P., & Lambin, E. F. (2011). Global Forest Transition: Prospects for an End to Deforestation. *Annual Review of Environment and Resources, 36*(1), 343-371. doi: doi:10.1146/annurev-environ-090710-143732
- Meyfroidt, P., Lambin, E. F., Erb, K.-H., & Hertel, T. W. (2013). Globalization of land use: distant drivers of land change and geographic displacement of land use. *Current Opinion in Environmental Sustainability, 5*(5), 438-444.
- Munden-Project. (2011). REDD and Forest Carbon: Market-Based Critique and Recommendations. Available at: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_2215.pdf.
- Murdiyarso, D., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D., & Verchot, L. (2012). Some lessons learned from the first generation of REDD+ activities. *Current Opinion in Environmental Sustainability, 4*(6), 678-685.
- Naughton-Treves, L., & Wendland, K. (2014). Land Tenure and Tropical Forest Carbon Management. *World Development, 55*, 1-6.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1994). *Institutional Change: A Framework of Analysis, Economic History*
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1999a). Coping with Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science, 2*(1), 493-535.
- Ostrom, E. (1999b). Self-governance and forest resources. *CIFOR occasional paper, no. 20*.
- Ostrom, E. (2010a). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review, 100*(June), 641-672.
- Ostrom, E. (2010b). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change, 20*, 550-557.
- Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P., Stonich, S., & Weber, E. (2002). *The Drama of the Commons. Committee on the Human Dimensions of Global Change - National Research Council Washington D.C.: National Academy Press*.
- Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., Mardas, N., & Sosis, K. (2009). *The Little REDD+ Book*. Oxford: The Global Canopy Programme.
- Peskett, L., & Brodnig, G. (2011). Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. *World Bank and REDD-net*.
- Phelps, J., Fries, D. A., & Webb, E. L. (2012). Win-win REDD+ approaches belie carbon-biodiversity trade-offs. *Biological Conservation, 154*, 53-60.

- Phelps, J., Webb, E., & Agrawal, A. (2010). Does REDD+ threaten to recentralize forest governance? *Science*, 328, 312.
- Pistorius, T. (2012). From RED to REDD+: the evolution of a forest-based mitigation approach for developing countries. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 638-645.
- Poteete, A. R., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2010). *Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice*. Princeton, NJ: Princeton Univ Press.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rademaekers, K., Eichler, L., Berg, J., Obersteiner, M., & Havlik, P. (2010). Study on the evolution of some deforestation drivers and their potential impacts on the costs of an avoiding deforestation scheme. *Prepared for the European Commission by ECORYS and IIASA. Rotterdam, Netherlands*.
- Repetto, R. C., & Gillis, M. (1988). *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge [Cambridgeshire] ; New York: Cambridge University Press.
- Ribot, J. C., Agrawal, A., & Larson, A. M. (2006). Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34(11), 1864-1886.
- Ribot, J. C., & Larson, A. M. (2012). Reducing REDD risks: affirmative policy on an uneven playing field. [Community forestry; decentralization; deforestation; forestry; poverty alleviation; REDD; Senegal]. *International Journal of the Commons*, 6(2), 233-254.
- RRI. (2013). Lots of Words, Little Action: Will the private sector tip the scales for community land rights? Washington D.C.: Rights and Resources Initiative.
- RRI. (2014). Status of Forest Carbon Rights and Implications for Communities, the Carbon Trade, and REDD+ Investments: Preliminary Report. Washington, D.C.; Manila, Philippines: RRI & Ateneo School of Government.
- Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- Schroeder, H., & McDermott, C. L. (2014). Beyond Carbon: Enabling Justice and Equity in REDD+ Across Levels of Governance. *Ecology and Society*, 19(1), 31.
- Seymour, F., & Angelsen, A. (2012). Summary and conclusions: REDD+ without regrets. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 317-334). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Stern, N. (2006). *The Stern Review: the economics of climate change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stewart, H. M., & Swan, S. (2013). Final Evaluation of the UN-REDD Viet Nam Programme. Geneva: UN-REDD Programme.
- Streck, C., Gomez-Echeverri, L., Gutman, P., Loisel, C., & Werksman, J. (2009). REDD+ Institutional Options Assessment: developing an efficient, effective, and equitable institutional framework for REDD+ under the UNFCCC. Washington, D.C: Meridian Institute.
- Streck, C., & Parker, C. (2012). Financing REDD+. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices* (pp. 111-127). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Sunderlin, W. D., Ekaputri, A., Sills, E., Duchelle, A., Kweka, D., Diprose, R., . . . Enright, A. (2014). The challenge of establishing REDD+ on the ground: Insights from 23 subnational initiatives in six countries. *CIFOR Occasional Paper. CIFOR: Bogor, Indonesia*.
- Sunderlin, W. D., Larson, A. M., Duchelle, A. E., Resosudarmo, I. A. P., Huynh, T. B., Awono, A., & Dokken, T. (2014). How are REDD+ proponents addressing tenure problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam. *World Development*, 55, 37-52.
- Thompson, M. C., Baruah, M., & Carr, E. R. (2011). Seeing REDD+ as a project of environmental governance. *environmental science & policy*, 14(2), 100-110.
- UNEP. (2013). The Emissions Gap Report 2013. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP).
- UNFCCC. (2008). Report of the Conference of the Parties, on its thirteenth session held in Bali, from 3 to 15 December 2007.
- UNFCCC. (2010). The Copenhagen Accord Dec. 2/CP.15. *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*.
- UNFCCC. (2011). The Cancun Agreements Dec 1/CP.16. United Nations Framework Convention on Climate Change.
- UNFCCC. (2012). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.
- UNFCCC. (2014). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its ninth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013.

- Vatn, A., & Vedeld, P. O. (2013). National governance structures for REDD+. *Global Environmental Change*, 23(2), 422-432.
- Visseren-Hamakers, I. J., Gupta, A., Herold, M., Peña-Claros, M., & Vijge, M. J. (2012). Will REDD+ work? The need for interdisciplinary research to address key challenges. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 590-596.
- Weinzettel, J., Hertwich, E. G., Peters, G. P., Steen-Olsen, K., & Galli, A. (2013). Affluence drives the global displacement of land use. *Global Environmental Change*, 23(2), 433-438.
- Wertz-Kanounnikoff, S., & McNeill, D. (2012). Performance indicators and REDD+ implementation. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 233-246). Bogor, Indonesia: Cifor.
- White, A. (2011). Cash alone will not slow forest carbon emissions. *Nature*, 471(7338), 267.
- Williams, L. G. (2013). Putting the Pieces Together for Good Governance of REDD+: An Analysis of 32 REDD+ Country Readiness Proposals. *Working Paper*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Williams, M. (2003). *Deforesting the Earth: From Prehistory to Global Crisis*. Chicago: University of Chicago Press.

Appendix II Documents Consulted

- ANAM-ONU REDD. (2013). Proceso de Consulta y Participación para la Elaboración de la Estrategia Nacional. REDD+Panamá. Propuesta de Abordaje.
- Bodegom, A. J.V. & Savenije, H. (2014). Report on the 9th REDD+ Netherlands Platform Meeting, Zeist.
- Bolivian Minister of Environment and Water (2012). Letter to PB.
- Bolivian Vice-Minister of environment, biodiversity, climate change and forest management. (2011). Letter to UN-REDD Secretariat.
- CCBA. (2013). REDD+ Social & Environmental Standards: Experience Supporting Countries to Develop Safeguards Information Systems. Available at: www.redd-standards.org
- COONAPIP. (2013). Resolución AG-2-2013 mediante la cual se aprueba el convenio macro entre COONAPIP y ANAM.
- Durbin, J., Franks, P., Peskett, L., & Rapp, K. (2012). Elements and Steps for Development of Country Safeguards Systems for REDD+. CCBA, CARE, UNDP & FCPF.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). Tercer taller plurinacional sobre el mecanismo conjunto de mitigación y adaptación para el manejo integral y sustentable de los bosques y la Madre Tierra. Contribución del Programa Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques en Bolivia al Mecanismo Conjunto.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra.
- Fach, E. & Lemma, T. (2013). Sharing National Experiences in Strengthening Transparency, Accountability and Integrity for REDD+. UN-REDD Programme.
- FAO (2012) Note de présentation des activités des quatre volets (SSTS - UCL - IFN - I-GES) sur les 18 mois d'intervention du programme ONU-REDD RDC FAO.
- FAO (2012) Méthodologie pour le Pré-Inventaire dans le cadre d'un Inventaire Forestier National République Démocratique du Congo. ONU-REDD - FAO
- FAO & CFS. (2012). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Committee on World Food Security, FAO: Rome.
- FAO Office of Evaluation. (2012). Strategic Evaluation of FAO's Role and Work in Forestry, Final Report.
- FAPI-PNUD. (date?). Protocolo para un Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas del Paraguay.
- Gapare, N. & Williams, C. (2013). Final Evaluation Report of the UNREDD Tanzania Programme.
- Garzón, A. (2011). REDD+ en Ecuador: Una Oportunidad para Mitigar el Cambio Climático y Contribuir a la Gestión Sostenible de los Bosques. Ministerio de Ambiente, GIZ.

- Groupe-Conseil Baastel (2013). Review of UN-REDD Programme Policy Board Structure: Final Review Report.
- Hoefsloot, H. (2012) Evaluation à mi-parcours indépendante du processus national de préparation à la REDD+ en RDC.
- ILO. (2002). Development of a Sub-Decree on Shifting Cultivation under Article 37 of the Forestry Law, Cambodia.
- Independent team for the investigation and evaluation of the UN-REDD Panama Programme. (2013). Note on findings, conclusions and recommendations.
- Independent team for the investigation and evaluation of the UN-REDD Panama Programme. (2013). Mid-term Evaluation Report (Draft) of National Programme Document.
- IUCN. (2010). Indigenous Peoples and REDD plus: Challenges and opportunities for the engagement of indigenous peoples and local communities in REDD-plus. IUCN: Forest Conservation Programme.
- Kipalu, P. & Mukungu J. (2013). The Status of the REDD+ process in the Democratic Republic of Congo, Forest Peoples Programme: DRC.
- Lawson, J., Maginnis, S., Suarez, L. (2010). Proceso de Preparación para REDD-plus en Ecuador. Desafíos desde una visión de múltiples actores. The Forests Dialogue (TFD).
- LTS International, Indufor Oy, Chr. Michelsen Institute. (2013). Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Contribution to Measurement, Reporting and Verification. Oslo: NORAD.
- Macdonald Stewart, H. & Swan, S. (2013). Final Evaluation Report of the UNREDD Vietnam Programme.
- Ministerio del Ambiente de Ecuador. (2011). Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (UNFCCC)
- Mongabay. (June 2013). "Why Panama's indigenous pulled out of the UN's REDD program," Mongabay.com.
- MPTF. (2013). Financing Development Together: The role of pooled financing mechanisms in enhancing development effectiveness. UNDP.
- Myers Madeira, E. C. (2008). Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) in Developing Countries.
- ONU-REDD / FCPF (2012). Stratégie-Cadre Nationale REDD+ de la République Démocratique du Congo
- Paraguay. (2013). Presentación Paraguay en Foro regional REDD+ y Anticorrupción.
- Press Buletin ANAM. (March 2014). "Comunidades y pueblos indígenas acuerdan programa ambiental con el Gobierno."
- Ramos Urrutia, I. (2011). Entendiendo REDD a través del derecho de los Pueblos Indígenas. Apuntes Conceptuales para los países Andino Amazónicos. InWent-DAR.
- REDD-Monitor. (August 2012). "COONAPIP, Panama's Indigenous Peoples Coordinating Body, denounces UN-REDD," red-monitor.org.
- Responding to Climate Change. (December 2012). "Panama rainforest tribes settle UN-REDD dispute," www.rtcc.org.
- Riano, C. et P. Zelazowski (2013) Terra Congo satellite land monitoring system / système de surveillance des terres par satellite.

SEAM. (2012). Resolución 303 por la cual se designa como punto de contacto de la secretaria de ambiente ante el programa ONU REDD.

Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental. (2009). Aspectos Jurídicos en Ecuador sobre la Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y a Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (REDD).

Thomson Reuters Foundation. (June 2013). “UN-REDD seeks to calm row with Panama indigenous body.”

UN-REDD (2012). Steering Committee Meeting Minutes (March, September, December).

UN-REDD & COONAPIP. (2012-2013). Letters between COONAPIP and UN (June 2012 and March 2013).

UN-REDD & FCPF. (2012). Joint UN-REDD/FCPF Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness.

UN-REDD Concept Note (2013): Support to Community-Based REDD +. UN-REDD Programme and the GEF Small Grants Programme.

UN-REDD Policy Brief Issue no. 3 (2013). Putting REDD+ Safeguards and Safeguard Information Systems into Practice.

UN-REDD Policy Brief Issue no. 4 (2013). The Role of the Private Sector in REDD+: the Case for Engagement and Options for Intervention.

UN-REDD Policy Brief Issue no. 5 (2013). REDD+ and the 2020 Aichi Biodiversity Targets: Promoting synergies in international forest conservation efforts.

UN-REDD Programme. (2013). Annex: Support to National REDD+ Action: Global Programme Framework 2011-2015 Workplan and Budget Revision 2014. UNREDD/PB11/2013/III/3a/Annex.

UN-REDD Programme. (2013). UN-REDD framework for supporting the development of country approaches to safeguards. .

UN-REDD Secretariat. (2012). Letter to Bolivian Minister of Environment and Water.

UN-REDD, WOCAN & LEAF. (2013). Gender Scoping Study Report for Asia and the Pacific.

UN-REDD. (2009). UN-REDD Programme Strategy 2011-2015, Global Joint Programme.

UN-REDD. (2010). Acta reunion de validacion NJP Bolivia.

UN-REDD. (2010). National Programme Document - Bolivia PB4.

UN-REDD. (2010). National Programme Document, Panama.

UN-REDD. (2011). Acta tercera reunión de la mesa de seguimiento del programa conjunto ONU-REDD Ecuador.

UN-REDD. (2011). Ecuador National Programme Document.

UN-REDD. (2011). National Programme Document, Paraguay.

UN-REDD. (2011). Non-Paper Note on UN-REDD’s Approach to Governance.

UN-REDD. (2011). Report on the Business Case for Mainstreaming Gender in REDD+.

UN-REDD. (2012, 2013). Consolidated Annual Progress Reports of the UN-REDD Programme Fund.

UN-REDD. (2012). Acta Reunión de Alto Nivel COONAPIP ONU-REDD.

UN-REDD. (2012). Half-year Report, NJP Bolivia.

UN-REDD. (2012). Informe Anual PNC ONU REDD Ecuador.

UN-REDD. (2012). Informe de misión de alto nivel a Bolivia y recomendaciones a la Junta Normativa del Programa ONU- REDD. PB9.

UN-REDD. (2012). Informe del primer semestre de 2012 del Programa Nacional de Panamá.

UN-REDD. (2012). Paraguay National Programme Annual Report 2011.

UN-REDD. (2012). Social and Environmental Principles and Criteria (SEPEC).

UN-REDD. (2012). Systèmes nationaux de surveillance des forêts: Surveillance et mesure, notification et verification (S-MNV) dans le context des activités REDD+. UN-REDD / PB9.

UN-REDD. (2013). Draft Benefits and Risk Assessment Tool (BRT).

UN-REDD. (2013). Draft Evaluation Report of the UNREDD Indonesia Programme.

UN-REDD. (2013). Draft Monitoring Framework for Support to National REDD+ Actions 2013-2014.

UN-REDD. (2013). Guidance Note on Gender Mainstreaming in REDD+.

UN-REDD. (2013). Guidelines on Free Prior and Informed Consent (FPIC).

UN-REDD. (2013). Management Response UN-REDD Panama Mid-term Evaluation.

UN-REDD. (2013). Minutes primera reunión extraordinaria mesa de trabajo REDD+.

UN-REDD. (2013). Minutes primera reunión ordinaria mesa de trabajo REDD+.

UN-REDD. (2013). National Programme Budget Revision Submission– Bolivia PB10.

UN-REDD. (2013). Participatory Governance Assessment (PGA): the 2012 Indonesia Forest, Land and REDD+ Governance Index Report.

UN-REDD. (2013). Request for Policy Board Inter-Sessional Decision on Revision of Bolivia’s National Programme Budget.

UN-REDD. (December 2013). “The Panama Government, through its National Environmental Authority (ANAM), and Indigenous Peoples, through the National Coordinating Entity of Indigenous Peoples in Panama (COONAPIP), Agree to Re-open UN-REDD National Programme,” www.un-redd.org

UN-REDD. Annual Progress Reports, Workshop Reports for Cambodia, Philippines, Solomon Islands, Bangladesh, Papua New Guinea, Indonesia, Vietnam.

UN-REDD. National Programme documents for Vietnam, Indonesia, Cambodia, Philippines, Sri Lanka and Zambia.

UNDP-GEF. (2012). UNDP-GEF Profile. UNDP: NY.

USAID. (2011). Ecuador SilvaCarbon Scoping Trip Report (July 18-22, 2011).

Webb, J. (2013). Draft Report on Situation Analysis on Gender Mainstreaming in the UNREDD Programme.

World Resources Institute. (2010). Review of Paraguay National Programme Document.

Appendix III Informants

	Informant Name	Title	Organisation
1	Altrel, Dan O.	Forestry Officer	UN-REDD, FAO
2	Alverson, Keith	Chief, CC Adaptation and Terrestrial Ecosystems	UNEP (Kenya)
3	Aquino, Lucy		WWF (Paraguay)
4	Arévalo, Marcelo		Fundación Guyra (Paraguay)
5	Atallah, Mirey	Senior Officer – National Programmes	UN-REDD Programme Secretariat
6	Atanda Botikale, Gilbert	Chargé de Programme UN-REDD/FAO	FAO (DRC)
7	Attafuah, Elsie	Technical Advisor	UN-REDD, UNDP (Zambia)
8	Augustin, Mpoly	Société civile congolaise	DRC
9	Balbuena, Cesar		WWF (Paraguay)
10	Benoist, Etienne	Conseiller	World Bank (DRC)
11	Bietta, Frederica		PNG
12	Bobia, Joseph	Coordonnateur national	Réseau ressource naturelle (DRC)
13	Boccucci, Mario	Head of the Secretariat	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
14	Bodart, Catherine	International Consultant	UN-REDD, FAO (Italy)
15	Bodegom, Arend-Jan van	Senior Advisor, Governance of ecosystems	Centre for Development Innovation, Wageningen University (The Netherlands)
16	Boketsu Bofili, Jean-Paul	Economiste national	UNDP (DRC)
17	Botomba, Floribert	Chef de projet, point focal REDD+	WWF (DRC)
18	Boyle, Tim	Regional Coordinator for Asia and the Pacific, REDD+	UNDP, Bangkok (Thailand)
19	Bucki, Michael	Policy Officer	European Commission
20	Bradley, Amanda	Former Community Advisor	Oddar Meanchey Project, PACT (Cambodia)
21	Brewster, Julian	REDD+ M&E Advisor	PACT (Cambodia)
22	Carino, Joji	Director	Forest Peoples Programme
23	Casco, Gustavo	Environmental Information Systems REDD	SEAM (Paraguay)
24	Chiú, Marco		Andes-Amazon Conservation Initiative, IRG-USAID (Ecuador), <u>Now</u> : UNDP (Panamá)
25	Christophersen, Tim	Senior Programme Officer	Forests and Climate Change – UNEP (Kenya)
26	Clairs, Tim	Principle Policy and Technical Advisor	UN-REDD, UNDP (Switzerland)
27	Clements, Tom	Former Country Director	WCS (Cambodia)
28	Conrad, Kevin	Ambassador	PNG
29	Cordero, Doris	Forest and Climate Change Officer	IUCN South America (Ecuador)
30	Cordovéz, Belen	Sub-Coordinator, Result Area 2 (Participation and Coordination)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
31	Crete, Philippe	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
32	Cueva, Kelvin	Sub-Coordinator, Result Area 1 (MRV)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)

	Informant Name	Title	Organisation
33	Dahiru, Salisu	Director, National REDD+ Coordinator	Federal Ministry of Environment (Nigeria)
34	de Koning, Free	Technical Director	Conservation International (Ecuador), <u>Now:</u> WRI, Washington, USA
35	del Carmen García, María	REDD+ Specialist	Ministry of Environment (Ecuador)
36	Dijk, Kees van	Senior Scientist	Tropenbos International (Netherlands)
37	Diment, Alex	Technical Advisor	Seima Biodiversity Conservation Project, WCS, (Cambodia)
38	Dinu, Adriana	Deputy Exec. Director	UNDP-GEF
39	Durbin, Joanna	Director	Climate, Community & Biodiversity Alliance
40	Eloma Ikoleki, Henri-Paul	National Project Manager	FAO (DRC)
41	Englert, Fabian	Climate Change Officer	GIZ (Ecuador)
42	Enters, Thomas	Regional Coordinator	UN-REDD, UNEP, Bangkok (Thailand)
43	Eriksson, Helena	Natural Resources Officer	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
44	Espinosa, Consuelo	National Coordinator	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
45	Everaert, Koen	Attaché, Natural Resources Management and Climate Change	EU Delegation (Cambodia)
46	Fach, Estelle	Programme Analyst	UN-REDD, UNDP (Switzerland)
47	Fehse, Jan	Director	Value for Nature Consulting (UK)
48	Formo, Rannveig K.	High Executive Officer	Norwegian Ministry of the Environment (Norway)
49	Fortuna, Serena	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy, <u>Now:</u> Panamá)
50	Fox, Julian	MRV Advisor	FAO (Zambia)
51	Fuentenebro, Pablo	Associate Programme Officer	UNEP (Kenya)
52	Ganapin, Delfin	Global Manager	GEF Small Grants Programme
53	Gari, Josep	UN-REDD Africa Region	UNDP
54	Glemarec, Yannick	Executive Coordinator	MPTF (UNDP)
55	Glinski, Wojtek	Team Lead, Review, Methods and Training	UNFCCC
56	Gauto, Diana	REDD+ Focal Point, Member of UN-REDD Technical Committee	SEAM (Paraguay)
57	Gerard, Veronique	Environment Expert	UNDP (Paraguay)
58	Gerrand, Adam	Natural Resources Officer	Climate Change Coordinator & REDD+ – FAO (Italy)
59	Gerrard, Christopher D.	Lead Evaluation Officer	IEG World Bank
60	Gichu, Alfred	National REDD+ Coordinator	Ministry of Forestry and Wildlife (Kenya)
61	Gray, Ian	Senior Environment Specialist	GEF
62	Greenwalt, Julie	Multiple Benefits/Safeguards	UNEP (Kenya)
63	Guedez, Pierre Yves	Regional REDD+ Coordinator	UNDP (Panama)
64	Gunnar Marklund, Lars	Meso American Forest Coordinator	FAO (Panama)
65	Hachileka, Excellent	Climate Change Policy Specialist	UNDP (Zambia)
66	Henry, Matieu	Forestry Officer	UN-REDD Programme – FAO (Italy)
67	Ikwo, Onyemowo	Programme Analyst	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)

	Informant Name	Title	Organisation
68	IP Representatives	Three Community Facilitators	Seima Biodiversity Project (Cambodia)
69	Iversen, Peter	Technical Advisor	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
70	Jaen, Eustorgio	ANAM	UN-REDD National Programme (Panama)
71	Jara, Luis Fernando	Director	PROFAFOR (Ecuador)
72	Jaramillo, Gabriel	Programme Specialist	UNDP (Ecuador)
73	Jintiach, Juan Carlos	Coordinator of International Cooperation, Focal Point for REDD	Coordination of Indigenous Organizations of the Amazon Basin (COICA), (Ecuador)
74	Johnson, Gordon	Regional Team Leader, Environment and Energy	UNDP, Bangkok (Thailand)
75	Jonckheere, Inge	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
76	Jorgensen, Ivar, T.	Policy Director, Forests	NORAD
77	Kabamba, Félicien	Coordonnateur national	GTCR (DRC)
78	Kabengele, Victor	Coordonnateur national	CN-REDD (DRC)
79	Kaimowitz, David	Director, SD	Ford Foundation (Mexico)
80	Kamal, Uy	Deputy Director	Climate Change Department, Ministry of Environment (Cambodia)
81	Kasaro, Deuteronomy	National REDD+ Coordinator	Department of Forestry (Zambia)
82	Kasulu, Vincent	General Secretary of the Environment and Nature Conservation	Ministry of Environment (DRC)
83	Katán, Tuntiak	Indigenous Peoples Delegate to National REDD Roundtable	Confederation of Amazon Indigenous Peoples' Organizations (CONFENIAE; Ecuador)
84	Kaywale, Ilitongo	Energy Officer, Biomass Utilisation	Department of Energy (Zambia)
85	Keagan, Dearbhla	Community-based REDD	UNDP (USA)
86	Kelly, Lauren	Senior Evaluation Officer	IEG World Bank (USA)
87	Khare, Arvind	Executive Director	RRI
88	Kjorven, Olav	Special Advisor	UNDP (USA)
89	Kumar, Pushpam	Chief, Ecosystem Services Economics	UNEP (Kenya)
90	Labbate, Gabriel	Regional REDD+ Coordinator	UNEP (Panama)
91	Laland, Margrete	Advisor	NORAD
92	Langhelle, Tore	Advisor	NORAD
93	Laughlin, Jennifer	Safeguards	UNDP (USA)
94	Larson, Anne	Principal Scientist	CIFOR
95	Legier, Daniel	Sub-Coordinator, Result Area 3 (Policies and Instruments)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
96	Lemma, Tsegaye, T.	Specialist, Anti-Corruption	UNDP (USA)
97	Lichtenstein, Joshua	Director of Campaigns	BIC
98	Limchhun, Hour	Country Coordinator	USAID LEAF Project (Cambodia)
99	Lindsay, Keith	Natural Resource Advisor	Consultant
100	Linhares-Juvenal, Thais	Senior Officer	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
101	Loyche Wilkie, Mette	Deputy Director	Forest Department, FAO (Italy)
102	Lun, Kimhy	National Programme Coordinator	UN-REDD, UNDP (Cambodia)

	Informant Name	Title	Organisation
103	Luna, Álvaro	Mexico REDD+ Preparation Program	The Nature Conservancy (Mexico), <u>Now</u> : Independent Consultant, Bolivia
104	Lungo, Richard	Principal Natural Resources Management Officer	Ministry of Lands, Natural Resources and Environment (Zambia)
105	Lusthaus, Charles	Senior Partner	Universalia (Canada)
106	Madrid, Irina	UN-REDD Coordination	UNDP (Panama)
107	Maniatis, Danae	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
108	Mann, Damiana	REDD+ Focal Point, Member of UN-REDD Technical Committee	INFONA (Paraguay)
109	Mansur, Eduardo	Director	FAO (Italy)
110	Marín, Andrea	PTA, Forest Conservation and REDD Project	Ministry of Environment, KfW (Ecuador)
111	Martino, Diego	Consultant, Coordination Support	UNEP (Uruguay)
112	Martinussen, Anne	Consultant, Stakeholder Engagement	UNDP (Kenya)
113	Matsumoto, Mari	Senior Portfolio Manager	UNDP (USA)
114	McAuslan, Sharon	Consultant	UN-REDD Programme Secretariat (Canada)
115	McNeil, Charles I.	Senior Policy Advisor	Environment & Energy Group, UNDP (USA)
116	Mealey, Timothy J.	Senior Partner	Meridian Institute (USA)
117	Mebratu, Desta	Deputy Regional Director	UNEP (Kenya)
118	Melby, Hans Peter	Counsellor, Agriculture and Environment	Embassy of Norway (Zambia)
119	Meza, Jorge	Country Representative, Member of UN-REDD Political Committee	FAO (Paraguay)
120	Mieles, Magui		WWF (Paraguay)
121	Mitchell, Andrew	Executive Director	Global Canopy Programme
122	Moeurn, Va	IP Representative	NGO Forum, Consultative Group Member, (Cambodia)
123	Moiseev, Alex	Head, M&E	IUCN, (Switzerland)
124	Mollicone, Danilo	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
125	Morales, Javier	ANAM	UN-REDD National Programme (Panama)
126	Mordt, Matilde	Practice Manager	UNDP (USA)
127	Morgan, Viola	Country Director	UNDP (Zambia)
128	Mpoyi, Augustin	Directeur	CODELT (DRC)
129	Mrema, Elizabeth Maruma	Deputy Director, Div. of Env. & Policy Implementation	UNEP (Kenya)
130	Mulenda, Félicien	Coordonnateur	Ministère des finances (DRC)
131	Muloba, John	Consultant (réformes structurelles)	Ministère des finances (DRC)
132	Mulumba, Tonny	Logistique/organisation	CN-REDD (DRC)
133	Munro-Faure, Paul	Deputy Director	Climate, Energy and Tenure Division, FAO (Italy)
134	Murgler, Holly	SES standards	UNDP (USA)
135	Musunda, Winnie	ARR and Environment Advisor	UNDP (Zambia)
136	Nakata, Hiroshi	REDD+ Advisor	JICA (Cambodia)
137	Navarro, Napoleon	Deputy Country Director	UNDP (Cambodia)
138	Ndhlovu, Elisabeth	Sector Advisor, Environment	Embassy of Finland (Zambia)

	Informant Name	Title	Organisation
139	Noboa, Eduardo	Sub-Secretary Climate Change	Ministry of Environment (Ecuador)
140	Nong, Kim	Deputy NPD, Deputy Director General	Gen. Dept of Administration for Nature Conservation and Protection, Ministry of Environment (Cambodia)
141	Nuñez, Ana María	Technical Expert	UNDP (Ecuador)
142	Odigha, Odigha		Cross River State Forestry (Nigeria)
143	Ojanen, Marja	Counsellor	Embassy of Finland (Zambia)
144	Okech, George	Representative	FAO (Zambia)
145	Okibe, Augie		Nigeria
146	Olander, Jacob	Director	Ecodecisión (Ecuador)
147	Ouarzazi, Leslie	Conseillère technique	ONU-REDD (DRC)
148	Pacheco, Diego	National Focal Point, REDD+	Fundación de la Cordillera (Bolivia)
149	Pan, Thida	Finance and Procurement Officer	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
150	Parra, Christian	National Director, Mitigation of Climate Change	Ministry of Environment (Ecuador)
151	Paz-Rivera, Clea	Programme Officer – National Programmes	UN-REDD Secretariat (Switzerland, Bolivia)
152	Pekkala, Terhi	Associate PO, Gender	FAO (Zambia)
153	Peña, Pedro Pablo	Country Representative	FAO (Ecuador)
154	Pereira, Mirta	Advisor on REDD+, Member of UN-REDD Technical Committee	FAPI (Paraguay)
155	Perodeau, Bruno	Directeur Conservation	WWF (DRC)
156	Pesti, Berta	Programme Consultant	UN-REDD Programme, UNDP (Switzerland)
157	Pinel, Fernando	Administrative Assistance to the UN-REDD Programme, Regional Coordination	UNDP (Panama)
158	Ponce de León, Eugenia	Legal Advisor, Forests and REDD+	GIZ (Colombia)
159	Portillo, Lilian	Climate Change Projects Coordinator	UNDP (Paraguay)
160	Riano, Carlos	Technical Advisor	FAO (DRC)
161	Rithiny, Teng	IP Representative	NGO Forum, CG member (Cambodia)
162	Rodas, Nacho		Fundación Guyra (Paraguay)
163	Rodriguez, Carlos Manuel	Senior Policy Advisor/Vice President & Former Minister of Environment, Costa Rica	Center for Environment and Peace (Conservation International)
164	Rodriguez, Eric	ANAM	UN-REDD National Programme (Panama)
165	Rodriguez, Saraswati	Sub-Coordinator, Result Area 5 (Safeguards and Multiple Benefits)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
166	Rojas-Briales, Eduardo	Assistant Director-General, Forestry	UN-REDD Programme (FAO)
167	Saito-Jensen, Moeko	Programme Analyst	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
168	Sam Ang, Chea	NPD, Deputy Director General	Forestry Administration, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
169	Sánchez, José Arturo	Technical Assistance to the UN-REDD Programme, Regional Coordination	UNDP (Panama)
170	Sanz-Sanchez, Maria	Team Leader, Senior Forestry Officer	UN-REDD Programme (FAO)
171	Savenije, Herman	Programme Coordinator	Tropenbos International (Netherlands)
172	Scriven, Joel	Forestry Officer	UN-REDD, FAO, Bangkok (Thailand)

	Informant Name	Title	Organisation
173	Sherpa, Pasang D.	National Coordinator	Nepal CC Global Partnership Program (Nepal)
174	Sikute, Florence	Energy Officer	Department of Energy (Zambia)
175	Silva, Ariel	Sub-Coordinator, Result Areas 4 (Operative Framework) and 6 (Benefit Sharing)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
176	Sinclair, Ross	Country Director	World Conservation Society (WCS, Cambodia)
177	Sitts, Sarah	Country Manager	PACT (Cambodia)
178	Sovanny, Chum	Programme Analyst	Environment and Energy Unit, UNDP (Cambodia)
179	Speirs, Mike	Senior advisor	DANIDA, <u>Now:</u> UN-REDD Secretariat (Switzerland)
180	Srikanthesan, Gaya	Consultant, Stakeholder Engagement	UNDP, USA
181	Stern, Peggy	Forest Officer	Ecodecisión (Ecuador)
182	Stone, Steven	Chief, Economics and Trade Branch	UNEP (Switzerland)
183	Tauli Corpuz, Victoria	UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples	UNDRIP
184	Thy, Heang	Communications Officer	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
185	Todd, Kimberly	MRV & Safeguards	UNDP (USA)
186	Ugaz, Cecilia	Resident Coordinator, Member of UN-REDD Political Committee	UNDP (Paraguay)
187	Valiergue, Laurent	Senior Carbon Finance Specialist	FCPF (USA)
188	Vandeweerd, Veerle	Director	UNDP (USA)
189	van der Vaeren, Claire	Resident Coordinator	UNRC (Cambodia)
190	van Rijn, Mathieu	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Cambodia)
191	Vathana, Khun	Chief, National REDD+ Taskforce, UN-REDD Focal Point	UN-REDD (Cambodia)
192	Ven, Nok	IP Representative	NGO Forum, CG member (Cambodia)
193	Vesa, Lauri	Consultant	Finland Forestry Programme (FAO)
194	Vickers, Ben	Regional Programme Officer	UN-REDD, FAO, Bangkok (Thailand)
195	Wanjiru, Lucy	Gender Specialist	UNDP (USA)
196	Wasseige, Carlos de		OFAC (DRC)
197	Wiese, Henning	Project Director, Forest Conservation and REDD Project	Ministry of Environment, KfW (Ecuador)
198	Wylie, Patrick	CC Mitigation Policy Officer	IUCN (USA)
199	Yamazaki, Setsuko	Country Director	UNDP (Cambodia)
200	Yao, Xiangjun	Director, Climate, Energy, Tenure Division	FAO (Italy)
201	Yong, Celina	Consultant, Stakeholder Engagement	UN-REDD, UNDP, Bangkok (Thailand)
202	Zandri, Edoardo		UNEP (Kenya)
203	Zimba, Noah	Board Chairperson and IP Representative	Zambia Climate Change Network of CSOs (Zambia)
204	Zorba, Shereen	Head, News and Media	UNEP (Kenya)
205	Zulu, Harriet	Senior Energy Officer	Ministry of Mines, Energy and Water Development, Department of Energy (Zambia)

Appendix IV The Evolution of REDD – An Overview

The details of a mechanism for REDD+ continue to be the subject of negotiations under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).⁽¹⁾ A final international mechanism for REDD+ is yet to be in place and operating at scale, and the comprehensive financial arrangements for full-scale implementation have not yet been met. Despite this, in recognition of the need for urgent action if reducing deforestation is going to have a meaningful effect in reducing emissions and mitigating climate change, REDD+ initiatives have already been instigated outside the auspices of the UNFCCC, both independently and in anticipation of a formal REDD+ mechanism (voluntary market)⁽²⁾. In particular, a number of international initiatives have resulted from UNFCCC negotiations, calling for REDD+ demonstration activities, including pilot projects and strategic development on REDD.⁽³⁾ The story of REDD so far, however, will specifically focus on the details of negotiations regarding REDD+ within the UNFCCC.

The Kyoto Protocol

Although REDD was formalised as an idea at the thirteenth Session of the Conference of the Parties (COP-13) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Bali, 2007, and in its current form, is considered a success of COP-16 in Cancun (2010), its roots extend back to the adoption of the [Kyoto Protocol](#) in 1997. Within the context of emissions limitation and reduction commitments in Article 2, the Kyoto Protocol refers to the protection and enhancement of sinks and reservoirs of greenhouse gases, sustainable forest management practices and afforestation and reforestation activities.⁽⁴⁾ The inclusion of the above practices was restricted, as it was only afforestation and reforestation activities that were considered eligible for generating credits under the Clean Development Mechanism.

Despite the inclusion of deforestation as an important land use issue, confusion existed over the role of [Land Use, Land Use Change, and Forestry](#) (LULUCF) activities in countries' commitments under Kyoto, and there was a significant lack of information and technology to guide the measurement, reporting, and verification of such activities.⁽⁴⁾

COP-7, Marrakesh, 2001

At COP-7 in 2001, it was decided, as part of the Marrakesh Accords, that only afforestation and reforestation qualified as LULUCF activities capable of generating carbon credits under the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol (Decision 17/CP.17).⁽⁵⁾ Reducing deforestation or forest degradation was excluded from the decision due to concerns of leakage.⁽⁴⁾ Leakage is the idea that reducing emissions from deforestation and forest degradation is unlikely to achieve a net reduction in emissions, due to the fact that whilst reduced in one area, the same pressures may present themselves elsewhere, as the emissions producing activity is merely relocated.⁽⁴⁾ Other concerns originally raised over REDD included issues to do with: permanence, the idea that carbon is only ever temporarily stored and at some point is always re-released into the atmosphere; additionality, the notion that identifying any improvements in emissions reductions is complicated by complexities of predicting what eventualities would have occurred in the absence of the REDD project; and measurement, difficulties in accurately ascertaining the levels of carbon stored in soils and trees.⁽⁶⁾

COP-11, Montreal, 2005

The notion of avoided deforestation as an important climate change mitigation mechanism then did not re-enter negotiations until COP-11 in Montreal, 2005. Throughout 2005, there had been increasing

attention paid to the individual roles of countries at different developmental stages, in efforts to combat climate change. The European Commission laid the foundations for a climate change strategy with measures targeting both industrialised and developing countries. Given the respective contributions of countries to global greenhouse gas emissions, the decreasing share attributable to developed countries within the EU, along with the growing role of developing countries in emissions generation, in February 2005, the European Commission adopted a communication entitled "[Winning the battle against global climate change](#)" (SEC(2005)180) (COM/2005/0035), recognising the need to broaden country participation in order to achieve the global action required. Despite their growing share of emissions, developing countries expressed concerns that imposing reduction targets could hamper their economic development. Meanwhile, some developed countries, such as the U.S., argued that exclusion of developing countries from commitments not only undermined the environmental effectiveness of an agreement but also jeopardised their own industry's competitiveness. From either viewpoint, the benefits of positive incentives that would permit developing countries to participate in emissions reduction efforts whilst maintaining progress towards their wider development goals were clear. As well as appreciating the varying capacities of countries on the basis of "common but differentiated responsibilities and respective capabilities," the communication highlighted the importance of including more policy areas, in particular emphasising the need for a fresh approach to halting deforestation.⁽⁷⁾

That year also saw the formation of the [Coalition for Rainforest Nations](#). Led by Papua New Guinea, the Coalition came together as a collaboration aiming to reconcile forest stewardship with economic development⁽⁴⁾ and highlight and remedy the exclusion of reducing emissions from deforestation from carbon markets under the Kyoto Protocol. COP-11 saw the Coalition act through the governments of Papua New Guinea and Costa Rica in requesting that "reducing emissions from deforestation [RED] in developing countries and approaches to stimulate action" be included in the agenda. It was proposed that, in generating credits from RED activities, developing countries could gain access to carbon markets that would incentivise the protection of forests by making their worth greater in their carbon value than from industries requiring their destruction.⁽⁸⁾ The issue received extensive support, and Parties generally agreed on the issue's importance in the context of climate change mitigation.⁽⁹⁾ Governments subsequently agreed to a two-year work programme⁽¹⁰⁾ and agreed to initiate consideration of the issue at the twenty-fourth SBSTA ([Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice](#)) session in Bonn, May 2006. This would involve both consideration of the Parties' views and recommendations on RED-related issues with a specific focus on scientific, technical, and methodological issues.⁽¹¹⁾

COP-13, Bali, 2007

In 2007, given that forest degradation plays a more threatening role than deforestation in central Africa, a group of countries within the [Commission des Forêts d'Afrique Centrale](#) (COMIFAC) proposed that emissions reduction from forest degradation be included also.⁽¹²⁾ Previously, RED had omitted inclusion of degradation due to a number of technological challenges associated with the accurate measuring and reporting of emissions reductions from reduced degradation.⁽¹³⁾

A key milestone was subsequently achieved at COP-13. The two previous years, following COP-11 in Montreal, had seen extensive discussion and deliberation by the SBSTA on policy, scientific, technical, and methodological issues, culminating in a decision at COP-13 in Bali, 2007. The Bali Action Plan, under Decision 1/CP.13, outlined a commitment of the Parties to address enhanced action on climate change mitigation, including the consideration of "policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and forest carbon stocks in developing countries."⁽¹⁴⁾ The Bali Action Plan also established a subsidiary body to conduct the process, the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA). The AWG-LCA was to conduct a comprehensive process to enable full, effective, and sustained implementation of the

Convention through long-term cooperative action,⁽¹⁵⁾ with the aim of completing its work in 2009 and presenting its outcomes at COP-15.⁽¹⁴⁾

A further decision (Decision 2/CP.13): “Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action” was adopted.⁽¹⁴⁾ Whilst the Decision itself in referring explicitly to deforestation maintains the limited scope of RED, it importantly acknowledges that “forest degradation also leads to emissions, and needs to be addressed when reducing emissions from deforestation” and affirms “the urgent need to take meaningful action to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries” (REDD).⁽¹⁴⁾

This decision provided a mandate for several elements and actions by Parties relating to RED, including: (i) strengthening and support of current efforts; (ii) capacity building, technical assistance, and technological transfer to support methodological and technical needs of developing countries; (iii) identifying and undertaking activities to address the drivers of deforestation, enhance forest carbon stocks via the sustainable management of forests; and (iv) mobilising resources to support the above.⁽¹⁶⁾ This decision paved the way for several current programmes to support the preparation of countries for REDD+ (REDD-readiness), including the UN-REDD Programme.

COP-14, Poznań, 2008

At COP-14 in Poznań, the SBSTA reported on the outcomes of its programme of work on methodological issues associated with REDD policy approaches and incentives.⁽¹⁶⁾ In its report, in response to pressure from some developing countries, the role of conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks countries was upgraded so as to receive equal emphasis as deforestation and forest degradation.⁽¹⁶⁾ This saw the early progression of REDD to REDD+⁽⁴⁾ and recognised that conservation, the sustainable management of forests, and the enhancement of forest carbon stocks play as equally an important role in emissions reductions through protecting carbon stocks, as preventing deforestation and forest degradation.

The aim of expanding the scope of REDD to REDD+ was to prevent the development of a mechanism that would reward only historically high emitters in favour of one that could incentivise regions with low deforestation rates to keep them as such. The “+” improved the potential of REDD to achieve co-benefits such as poverty alleviation, improved governance, biodiversity conservation, and protection of ecosystem services.⁽¹⁷⁾

COP-15, Copenhagen, 2009

The Copenhagen Accord (Decision 2/CP.15) explicitly recognised the crucial role of both REDD and the emissions removals provided by forests and agreed on the need to incentivise related activities through the establishment of a REDD+ mechanism that would aid in mobilising financial resources from developed countries. It was stated that “scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access” would be provided to developing countries for improved mitigation, including for REDD+. To this end, developed countries committed to providing resources approaching USD 30 billion for adaptation and mitigation for 2010-2012 (of “fast-start finance”) and jointly mobilising USD 100 billion by 2020 for transparent, meaningful mitigation actions in developing countries. This funding was expected to come from public, private, bilateral, and multilateral sources.⁽¹⁸⁾

Furthermore, discussions included a decision (Decision 4/CP.15) requesting Parties to identify the drivers of deforestation and forest degradation resulting in emissions along with means to address them, activities that reduce emissions, increase removals and stabilise carbon stocks, and to use the most recent IPCC (International Panel on Climate Change) guidelines to estimate and monitor forest-related greenhouse gas emissions and removals and changes in forest cover.⁽¹⁸⁾ Prior to the development of the

Copenhagen Accord, negotiators, within the AWG-LCA, worked on a more detailed REDD+ agenda in the hope it would guide Parties undertaking REDD+ discussions.⁽¹⁹⁾ This decision text identified a number of safeguards as a means of preventing negative social or environmental outcomes of REDD+ activities and also highlighted the need for robust measurement, reporting, and verification of changes in emissions resulting from REDD+ activities.⁽²⁰⁾ Despite considerable progress and consensus on these issues, no formal agreement on REDD+ was reached.

COP-16, Cancun, 2010

Following the formulation of a decision on REDD+ in Copenhagen, COP-16 in Cancun saw its adoption with only minor modification. The Cancun Agreements (Decision 1/CP.16) affirmed that “in the context of the provision of adequate and predictable support to developing country Parties, Parties should collectively aim to slow, halt and reverse forest cover and carbon loss.”⁽²¹⁾ Parties established a [technology mechanism](#) to facilitate the advancement and transfer of technology to support adaptation and mitigation actions, including the full range of REDD+ activities, in developing countries.

The Cancun Agreements (Paragraph 73 of Decision 1/CP.16) also decided on a phased approach to REDD+ implementation with the following steps: (i) the development of national strategies or action plans, policies and measures, and capacity building; (ii) the implementation of national policies, measures, strategies or action plans for further capacity building, technology development and transfer, and results-based demonstration activities, evolving into; (iii) results-based actions to be fully measured, reported, and verified.

The same Decision identified the systems and information needed to partake in REDD+ activities by **requesting** that developing country Parties support REDD+ activities, according to their respective capabilities, through developing: (i) a national strategy or action plan; (ii) a national forest reference emission level and/or forest reference level; (iii) a robust and transparent national forest monitoring system for REDD+ activities; and (iv) a system for providing information on how REDD+ safeguards (to avoid negative social and environmental outcomes) are being addressed and adhered to.⁽²¹⁾

Finally, the Agreements (Paragraph 72 of Decision 1/CP.16) highlighted the need to address related issues by requesting that Parties, when developing their national action plans or strategies for REDD+, address “the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards,” whilst ensuring effective and full participation of the relevant stakeholders, including Indigenous Peoples and local communities.⁽²¹⁾

The [Green Climate Fund](#) (GCF) was established in Cancun, and it was decided that it would be designated as “an operating entity of the financial mechanism of the Convention” (Paragraph 102 of Decision 1/CP.16). Despite significant ground gained, a major gap remained in that there was no progress relating to what mechanisms would provide the funding for REDD+ and decisions on market-based funding mechanisms were left to be decided at COP-17 in Durban, in 2011.⁽²²⁾

COP-17, Durban, 2011

Outcomes for REDD+ from COP-17 at Durban related to financing options, safeguards, and reference levels.⁽²³⁾

With regards to financing, in Decision 2/CP.17, it was agreed that results-based financing for developing country Parties may come from a variety of sources, including public, private, bilateral, and multilateral. Notably, within this decision, it was considered that market-based approaches could be developed as a means to support results-based actions.⁽²⁴⁾ The decision, however, failed to clarify a number of issues. It neglected to identify the specific meaning of market-based approaches, whether sub-national activities could be supported by markets, or whether bilateral or non-convention-developed mechanisms would

be recognised by the UNFCCC. It also failed to specify whether any market-based mechanism would relate to those under the UNFCCC and future commitments under a second commitment phase of the Kyoto Protocol or a new legally binding agreement post-Kyoto.⁽²³⁾ The Decision invited Parties to submit their views on ways to finance results-based activities in order for the AWG-LCA to consider these at the next SBSTA meeting.⁽²⁴⁾

Relating to safeguards, discussions focused on the reporting of how they are being respected and addressed – that is, the kind of information to be submitted, when, and to whom.⁽²⁵⁾ Specifically, Decision 12/CP.17 gave guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected. The decision agreed that systems providing information on how safeguards are addressed and respected should, respective of national circumstances, capabilities, sovereignty, and legislation, provide transparent and consistent information, be implemented at the national level, and build upon existing systems.⁽²⁴⁾ It was also agreed that developing country Parties should periodically report on how social and environmental safeguards are being addressed and respected within their National Communications.⁽²⁴⁾ Despite some progress in this area, there was little guidance on the level of detail required within reporting, and discussions concluded with the understanding that they would be further elaborated upon at COP-18.

The same decision included guidance on reference levels and/or reference emission levels. These form the benchmarks against which to measure forest-related emissions per year and are thus essential to environmental integrity when assessing future performance.^(23, 25) This provided a strong basis for a robust measurement, reporting, and verification (MRV) scheme, essential for the development of REDD+.⁽²⁶⁾ It was decided that reference levels should be consistent with each country's greenhouse gas inventories, referring to anthropogenic forest-related greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks.⁽²⁴⁾ The decision provides guidance on a transparent, flexible approach, in which reference levels are periodically reviewed in conjunction with any advances in methodologies and in which sub-national reference levels can be elaborated as an interim measure whilst transitioning to a national level.⁽²⁴⁾

COP-18, Doha, 2012

The main areas of debate on REDD+ at COP-18 concerned the issues of measurement, reporting, and verification (MRV) and REDD+ financing.⁽²⁷⁾

Technical issues regarding MRV were addressed under the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA). These included: (i) how to design national forest monitoring systems; (ii) how to create an appropriate MRV framework for results-based payments; (iii) how to link this with reference levels; (iv) the need for additional guidance on designing REDD+ safeguards; and (v) the drivers of deforestation. The SBSTA did not complete its work on these matters, but aimed to finish by its 39th session at the 19th COP, in December 2013.

The main stumbling block of the session turned out to be the issue of verification.⁽²⁸⁾ Some Parties pushed for verification based on the process of international consultation and analysis (ICA) used for nationally appropriate mitigation actions (NAMAs), while others backed independent third-party verification by experts from both developed and developing countries. With no compromise reached, the issue was suspended and discussions set to resume at the next SBSTA meeting, in June 2013.⁽²⁹⁾

The second major issue concerning REDD+ discussed at the conference was how to raise finance for REDD+ activities. This was discussed under the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA), with debate raised over: (i) the creation of a new REDD+ institution; (ii) incentives for non-carbon benefits; (iii) the creation of a fund for joint adaptation/mitigation actions; and (iv) the issue of sub-national approaches for results-based payments. However, the failure to reach consensus on the

issue of verification had knock-on effects for decisions on results-based finance.⁽²⁹⁾ As a result, the COP decided to develop a work programme on results-based finance in 2013, co-chaired by representatives each from one developed and one developing country Party (Decision 1/CP.18, paragraph 25-26). It was further agreed that draft decisions on improving the effectiveness of REDD+ finance would be developed through a series of workshops on the four topics mentioned above, for adoption at COP 19 (Decision 1/CP.18, paragraph 28-29).

Sources

- (1) IUCN. 2011. REDD plus explained. Accessed: October 2012. Available from: http://www.iucn.org/about/work/programmes/forest/fp_our_work/fp_our_work_thematic/redd/redd_plus_explained/
- (2) The Prince's Charities International Sustainability Unit. 2011. Emergency finance for tropical forests. Two years on: is interim REDD+ finance being delivered as needed? Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (3) Loisel, C. 2009. REDD initiatives outside the UNFCCC. An October 2009 update. WWF. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (4) Carbon Planet. 2009. Carbon Planet White Paper. The History of REDD Policy. Carbon Planet, Adelaide, SA.
- (5) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2002. Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (6) Transparency International. 2012. Keeping REDD+ clean: a step-by-step guide to preventing corruption. Transparency International, Berlin, Germany.
- (7) Commission of the European Communities. 2005. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Winning the Battle Against Global Climate Change. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (8) Brunner, R., Ali, F., Calvo Amberl, C., Aquino, P., Bautista, K., Bendandi, B., Karpati, A., Lai, K., Barbour McKellar, J., Roos, M., Rudder, N., Soergel, E., and Valencia, N. 2010. Back to its roots: REDD+ via the Copenhagen Accord. Reconsidering Development 1. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (9) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2012. Reducing emissions from deforestation in developing countries. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (10) Coalition for Rainforest Nations. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (11) United Nations Framework on Climate Change. 2012. REDD outcomes at SBSTA 24-28. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (12) Rutt, R. 2012. Responsive Forest Governance Initiative (RFGI): Supporting resilient forest livelihoods through local representation. Social protection in REDD+ initiatives: A review. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (13) Peskett, L., Huberman, D., Bowen-Jones, E., Edwards, G., and Brown, J. 2008. Making REDD work for the poor. A Poverty Environment Partnership (PEP) Report. Overseas Development Institute (ODI), London, UK. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (14) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2008. Report of the Conference of the Parties, on its thirteenth session held in Bali, from 3 to 15 December 2007. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (15) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2012. Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA). Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (16) United Nations Framework on Climate Change. 2012. Background (REDD). Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (17) Campbell, B. M. 2009. Beyond Copenhagen: REDD+, agriculture, adaptation strategies and poverty. *Global Environmental Change* 19: 397-399
- (18) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2010. Report of the Conference of the Parties fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (19) World Resources Institute. 2010. From Copenhagen to Cancun: forests and REDD. Available [here](#). [Accessed November 2012]

- (20) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2010. Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (21) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2011. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (22) Climate Focus. 2011. CP16/CMP 6: The Cancun Agreements. Summary and Analysis. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (23) Climate Focus. 2012. CP17/CMP7 Durban Debrief. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (24) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2012. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (25) EDF Talks Climate. 2011. REDD+: Durban agrees on key issues. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (26) CIFOR. 2011. Durban talks both good and bad for REDD+, says expert. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (27) WRI. 2012. Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators made only incremental progress. Available [here](#). [Accessed August 2013]
- (28) Mollins, J., and Verchot, L. 2013. Bonn climate talks tackle emissions verification stumbling block. Forest news. A blog by the Center for International Forestry Research. Available [here](#). [Accessed August 2013]
- (29) Global Canopy Programme. 2012. Is REDD+ better off outside the UNFCCC? Available [here](#). [Accessed August 2013]

Useful Reading

- (1) REDD-net. 2010. What is REDD+? Available [here](#).
- (2) REDD-net. 2010. Infosheets. Taking Stock of REDD, What do we know in 2010. Available [here](#).
- (3) UN-REDD. 2009. About REDD. Available [here](#).
- (4) REDD+ Partnership. 2012. REDD+ Partnership. Available [here](#).