



Revisión de la Estructura de la Junta Normativa de ONU-REDD

DECIMA REUNIÓN DE LA JUNTA
NORMATIVA DEL PROGRAMA
ONU-REDD

25-28 de junio de 2013

Lombok, Indonesia



Revisión de la Estructura de la Junta Normativa de ONU-REDD

Informe de la revisión final

**Preparado por:
Le Groupe-conseil baastel sprl**

6 de mayo de 2013

Le Groupe-conseil baastel sprl
Park Atrium Rue de la Croix de Fer 23, 1°
1000 Bruselas
Bélgica
Tel.: +(32) (0) 2 517 6140
Fax: +(32) (0) 2 517 6500
www.baastel.com
Contacto: alain.lafontaine@baastel.com

Índice

ÍNDICE	I
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	III
1. RESUMEN EJECUTIVO	V
INTRODUCCIÓN	V
OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA REVISIÓN	V
METODOLOGÍA	V
CONTEXTO DE LA REVISIÓN	VI
HALLAZGOS DE LA REVISIÓN.....	VII
1. PAPEL Y PERTINENCIA	VII
2. EFECTIVIDAD	VII
3. EFICIENCIA.....	VIII
4. SOSTENIBILIDAD/APALANCAMIENTO	VIII
RECOMENDACIONES.....	IX
2. INTRODUCCIÓN	1
2.1 ACERCA DE REDD+	1
2.2 ACERCA DEL PROGRAMA ONU-REDD.....	1
2.3 REVISIÓN DE LA JUNTA NORMATIVA DEL PROGRAMA ONU-REDD	2
3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA REVISIÓN	4
4. ENFOQUE Y METODOLOGÍA	6
4.1 ENFOQUE	6
4.2 METODOLOGÍA.....	6
5. CONTEXTO DE LA REVISIÓN	9
5.1 RETOS MUNDIALES DE REDD+	9
5.2 TENDENCIAS ALREDEDOR DE ONU-REDD	10
5.3 TENDENCIAS DENTRO DEL PROGRAMA ONU-REDD	11
5.4 CONTEXTUALIZANDO LA REVISIÓN.....	12
6. HALLAZGOS DE LA REVISIÓN POR CRITERIO	14
6.1 PAPEL Y PERTINENCIA	14
6.2 EFECTIVIDAD	31
6.3 EFICIENCIA.....	47
6.4 SOSTENIBILIDAD/APALANCAMIENTO	53
7. MODIFICACIONES PROPUESTAS AL MANDATO Y EL REGLAMENTO	67
7.1 RECOMENDACIONES PARA LA REVISIÓN DEL MANDATO Y EL REGLAMENTO.....	67
7.2 CONTENIDO Y CAMBIOS PROPUESTOS PARA CADA SECCIÓN Y SUBSECCIÓN.....	67
8. CONCLUSIONES	70
8.1 PAPEL Y PERTINENCIA	70
8.2 EFECTIVIDAD	70
8.3 EFICIENCIA.....	71
8.4 SOSTENIBILIDAD/APALANCAMIENTO	71
9. RECOMENDACIONES:	73

Listado de tablas, diagramas y recuadros

Tabla 1: Membresía original de la Junta Normativa desde el Mandato de 2009

Tabla 2: Distribución de invitados a la encuesta y encuestados en sus grupos de participantes

Tabla 3: Cronología revisada del plan de trabajo

Tabla 4: Tareas y responsabilidades clave de la JN y de los órganos rectores de otros programas/fondos mundiales

Tabla 5: Impacto de cada una de las funciones del Programa ONU-REDD sobre su mecanismo de gobernanza

Tabla 6: Distribución entre tareas y responsabilidades estratégicas y administrativas

Tabla 7: Resumen comparativo de la estructura de gobernanza y órganos de implementación del F-ODM, ONUSIDA y el FCPF

Tabla 8: Resumen de hallazgos sobre procedimientos vinculados a la celebración de reuniones

Tabla 9: Asignaciones de fondos para los Programas Nacionales y SNA de ONU-REDD

Tabla 10: Funciones de las diversas estructuras de gobernanza del Programa ONU-REDD

Tabla 11: Lista de reuniones de la JN del Programa ONU-REDD con fechas y lugares

Tabla 12: Selección muestra de entrevistas y encuestas

Diagrama 1: Estructura de la Junta Normativa hasta noviembre de 2012

Diagrama 2: Ejemplo de reporte a nivel de resultados en el Informe semestral sobre el avance 2012

Diagrama 3: Flujo de fondos del Programa ONU-REDD Vietnam Fase II en la modalidad de Nivel 2

Recuadro 1: La elección de delegados por parte de los miembros de la JN

Recuadro 2: Procedimiento de toma de decisiones entre periodos de sesiones

Recuadro 3: Procedimientos de aprobación de presupuesto

Recuadro 4: La estructura del F-ODM

Recuadro 5: Responsabilidades bajo la modalidad de Nivel 2 (de conformidad con el Mandato, dic. 2012)

Recuadro 6: Gestión del tiempo durante las reuniones de la Junta: ejemplos de reglas de la Junta Ejecutiva del MDL, el Consejo del FMAM y la JCP de ONUSIDA

Siglas y acrónimos

Sigla/acrónimo	Definición
AA	Agente Administrativo
AI	agencia de implementación
AP	Asamblea de Participantes (FCPF)
BM	Banco Mundial
COC	Comité de Organizaciones Copatrocinadoras (de ONUSIDA)
CP	Comité de Participantes (FCPF)
COP	Conferencia de las Partes
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CRNU	Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas
ENF	entidades nacionales de financiación
EGM	Equipo de Gerencia del Mecanismo (del FCPF)
CNA	Evaluación de las necesidades de los países
MPTF	Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples
MDTF	Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (hoy MPTF)
F-ODM	Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FCPF	Fondo para Reducir Emisiones de Carbono mediante la Protección de Bosques
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEI	gas de efecto invernadero
GBR	gestión basada en resultados
GAI	Grupo Asesor Independiente
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
GE	Grupo de Estrategia de la ONU
GG	Grupo de Gestión de la ONU
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GT	grupo de trabajo
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IC	implementación conjunta
RRI	Iniciativa para los Derechos y los Recursos
IFI	institución financiera internacional
JCP	Junta Coordinadora del Programa (ONUSIDA)
JN	Junta Normativa (Programa ONU-REDD)
MRV	medición, reporte y verificación

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa de ONU-REDD

MoU	memorando de entendimiento
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OSC	organización de la sociedad civil
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONG	organización no gubernamental
TAP	Panel de Asesoría Técnica
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SNA	Programa Global/Programa de apoyo a la acción de REDD+ nacional
PMC	Programa Mundial Conjunto
PNC	Programa Nacional Conjunto
R-PP	Propuesta de Preparación
PI	pueblos indígenas
REDD	Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo
Reglamento	Reglamento
TR/Mandato	Términos de Referencia/Mandato
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

1. Resumen Ejecutivo

Introducción

El Programa de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (ONU-REDD) brinda apoyo técnico y operacional para la preparación de REDD+. Como se define en la Estrategia del Programa para 2011-2015, el objetivo del Programa ONU-REDD para dicho periodo es “promover la elaboración e implementación de las Estrategias Nacionales de REDD+ para lograr la preparación para REDD+, incluyendo la transformación en el uso de la tierra, la gestión forestal sostenible y los pagos basados en desempeño”¹. Actualmente, el Programa ONU-REDD apoya a 46 países miembro en tres regiones, África, Asia-Pacífico y América Latina y el Caribe, y los respalda de dos maneras: i) apoyo indirecto para el diseño y la implementación de los Programas Nacionales de ONU-REDD; y ii) apoyo complementario a la acción de REDD+ nacional a través de enfoques comunes, análisis, metodologías, herramientas, datos y mejores prácticas desarrollados a través del Apoyo a la acción de REDD+ nacional (SNA).

Actualmente, el Programa ONU-REDD recibe financiación de Noruega, Dinamarca, Japón y España y US\$ 13 millones adicionales aportados por la Comisión Europea, así como fondos proporcionados por Luxemburgo (US\$ 2.6 millones) como nuevo donante.

Objetivos y alcance de la Revisión

Como se expresa en los Términos de Referencia de la Revisión, los tres objetivos principales de ésta son los siguientes:

1. Examinar la composición y estructura de gobernanza de la Junta Normativa (JN), cómo lleva a cabo sus actividades y cómo apoya al Programa para la satisfacción de su mandato, comparado con otros programas administrados por la ONU, incluido el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (MPTF) y las iniciativas de preparación para REDD+.
2. Evaluar el Reglamento y las Directrices del Programa ONU-REDD y el Mandato de la Junta Normativa, evaluar el apego y la coherencia con los objetivos e identificar brechas que superar.
3. Dentro del contexto establecido anteriormente, la futura implementación del Programa ONU-REDD basada en la Estrategia para 2011-2015 y las decisiones pertinentes de la Junta Normativa, así como considerar las mejores prácticas de transparencia y buena gobernanza, proponer cambios (si son necesarios) al Reglamento y Directrices de ONU-REDD y al Mandato de la Junta Normativa.

Esta Revisión abarca un periodo del Programa ONU-REDD que comienza con el inicio del Programa hasta el año 2015, con el fin de sintonizarse con la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 y las decisiones previas de la Junta Normativa. La Revisión incluye *el papel y la pertinencia, la efectividad y la sostenibilidad/apalancamiento* de la JN; asimismo, tiene como fin responder a las siguientes interrogantes:

- **Papel y pertinencia:** ¿la organización y gestión de las funciones, la composición y la estructura de la JN llevan a la consecución de los objetivos del Programa?
- **Efectividad:** ¿La JN lleva a cabo sus actividades con efectividad y responsabilidad, con orientación adecuada y con supervisión, con el fin de alcanzar los objetivos del Programa?
- **Eficiencia:** ¿La JN tiene un papel funcional claro con el objetivo de llevar a cabo sus actividades de manera oportuna y, de esta manera, reducir los esfuerzos dobles?
- **Sostenibilidad/apalancamiento:** ¿La JN del Programa ONU-REDD está en la posición de permitir la consecución de las estrategias del Programa?

Metodología

La metodología de evaluación constó de tres fases:

¹ Estrategia del Programa UN-REDD 2011-2015

- **La fase inicial** sentó las bases para la metodología, el muestreo y el alcance de la Revisión
- **La fase de recolección de datos** permitió la recolección tanto de datos primarios (a través de una revisión de la documentación) como secundarios. Los datos secundarios se obtuvieron, principalmente, de los miembros de la JN, incluyendo a representantes de los países REDD+, donantes, pueblos indígenas y sociedad civil, la Secretaría de ONU-REDD y las agencias de implementación, así como otros socios y organizaciones pertinentes. Para este fin, se contactó por teléfono a 40 informantes clave para entrevistas directas y semiestructuradas. Además, con el propósito de integrar experiencias de un grupo amplio de miembros y observadores de la JN, así como de otros participantes e informantes clave de ONU-REDD, se completó una encuesta en línea, disponible en inglés, francés y español.
- **Durante la fase de análisis y notificación**, el revisor recopiló y analizó todos los datos recolectados sobre los resultados logrados y las brechas registradas y preparó su borrador de informe. Acto seguido, se reunieron los comentarios de dicho borrador y se consideraron de manera exhaustiva para el informe final de la Revisión.

Contexto de la revisión

A medida que se profundiza en la revisión, es importante describir el contexto en el que el Programa ONU-REDD está evolucionando; éste involucra los siguientes elementos principales:

- **Retos mundiales de REDD+:**
 - i. El estado de REDD+ en el proceso de negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): la agenda de REDD+ está principalmente bloqueada por el tema de la financiación que, a su vez, genera discusiones sobre asuntos relativos a la verificación de las emisiones de carbono.
 - ii. La financiación de REDD+: es improbable que REDD+ genere financiación directa por reducciones rápidas o poco significativas de emisiones. Sin embargo, brinda una oportunidad importante para que los países aborden las causas estructurales de la deforestación y comiencen un proceso de cambio transformador en consideración de los recursos forestales.
 - iii. El Fondo Verde para el Clima (FVC): el Plan de Financiación a largo plazo del FVC tiene como fin recaudar US\$ 100 mil millones por año para 2020. A mediano plazo, el FVC se convertirá en la herramienta central a través de la cual se canalizará apoyo significativo de REDD+. Por consiguiente, es importante garantizar que los canales de entrega actuales para REDD+ se puedan ajustar a los requisitos previstos del FVC en términos de las modalidades operacionales y los requisitos gubernamentales, si se quiere tener acceso a esa ventana.

- **Las tendencias alrededor de REDD+:**

Varias tendencias mundiales influyen en el Programa ONU-REDD, ofrecen oportunidades de posicionamiento y promueven la redefinición y la mejora de su papel en la esfera de las actividades REDD+ a mediano plazo. Estos cambios pueden generar como resultado una serie de cambios operacionales y estructurales en el Programa, así como oportunidades potenciales para acceder a recursos adicionales, la armonización de acciones y el establecimiento de sociedades constructivas.

- **Las tendencias dentro del Programa ONU-REDD:**

Influido por el contexto dinámico mundial y las acciones subnacionales, las decisiones de la CMNUCC sobre deforestación y degradación forestal y otras tendencias externas en REDD+ y su financiación, el Programa ONU-REDD ha sufrido cambios acelerados a lo largo de sus tres años de operación.

Dado que tanto la evolución de los mecanismos de entrega (hacia el Acceso Directo del FVC y el Fondo de Adaptación) como el papel de liderazgo más sólido que desempeñan los países en desarrollo dentro de los fondos para el clima, han surgido tensiones dentro de la JN de ONU-REDD, dentro de la cual el Programa deberá revisar su estrategia y **establecer una visión común** de los miembros de la JN sobre lo que el Programa es y lo que deberá ser después de 2015, así como su papel y su posición frente a las tendencias mundiales.

Hallazgos de la Revisión

1. Papel y pertinencia

Los principales hallazgos de la Revisión en lo concerniente a los criterios de revisión del *papel y la pertinencia*, son los siguientes:

- Si bien las funciones actuales de la JN son claras y pertinentes, algunas de ellas se verían beneficiadas si se ajustan para compensar la división que existe entre las funciones de índole estratégica y las administrativas/operacionales, así como responder a las preocupaciones expresadas por varios participantes a este respecto.
- De la misma manera, esto podría permitir que la estructura de gobernanza de ONU-REDD evolucione paulatinamente, de manera que se permita tanto una gobernanza más efectiva desde ahora hasta 2015, como preparar el terreno para el tiempo posterior a este año, en caso de que la visión de ONU-REDD tienda hacia el alineamiento con las ventanas internacionales emergentes de financiación para REDD+. Al mismo tiempo, el Mandato y el Reglamento se verían beneficiados por una actualización que establecería claramente las reglas para garantizar la transparencia en esta estructura de gobernanza.
- Las operaciones de la JN no son completamente satisfactorias ni favorecen del todo el alcance de los objetivos del programa, dada la existencia de varios factores, entre los que se encuentran los siguientes:
 - La falta de una visión común entre los miembros de la JN sobre lo que ONU-REDD debería ser y en lo que deberá convertirse después de 2015, lo que genera una tensión latente durante las operaciones de la JN.
 - La falta de claridad sobre la composición de los miembros, el papel de varios de éstos tanto en la JN como en los procesos de toma de decisiones, lo que genera la necesidad de procedimientos enriquecidos y claros, así como una adaptación de la estructura de gobernanza del Programa para agilizar las operaciones.
 - La heterogeneidad de perfiles entre los delegados y su nivel de conocimientos/competencias frente a lo que es necesario para desempeñar su papel en la JN.

2. Efectividad

Sobre la interrogante relativa a la efectividad de las operaciones realizadas por la JN, la Revisión encontró lo siguiente:

- Muchos de los procedimientos utilizados al facilitar las reuniones han mejorado con el paso del tiempo y ahora sólo siguen estándares usados en otros fondos comparables, algo que los miembros y observadores de la JN los consideran suficiente, incluso cuando se trata de aquellos que no existen formalmente en versión impresa. Dicho lo anterior, aún hay confusión, lo que hace necesario un conjunto de procedimientos más detallados que se describan en el Reglamento y estén validados por la JN.
- En lo concerniente al reporte financiero, se espera que las decisiones recientes sobre formatos de reporte unificados entre las tres agencias de la ONU ayudarán a satisfacer las necesidades a este respecto con el fin de garantizar informes sobre el impacto, los resultados y productos con información disponible sobre nivel de actividad como sea requerido.
- El nivel de capacidad de respuesta de la JN puede calificarse como relativamente bueno, con material y productos de conocimiento notables, una coherencia sólida con la orientación de la CMNUCC y una capacidad de respuesta buena ante las solicitudes de los países participantes. Las áreas a mejorar involucran el garantizar una mejor retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia y que responda a la demanda de una mejor titularidad nacional. La capacidad de respuesta es un área de posibles mejoras continuas, algo que deberá tomarse en consideración durante las reformas futuras a la estructura rectora del Programa, así como a los procedimientos operativos.
- El nivel de orientación y supervisión de los asuntos financieros es bueno y coherente con las normas fiduciarias internacionales.

Dicho lo anterior, la Revisión expresa claramente que hay cabida a mejoras significativas, en especial, en las siguientes áreas:

- Procedimientos para la facilitación de reuniones, que tienen que completarse y detallarse mejor
- Reporte financiero, que requiere formatos de reporte unificados
- Discusiones sobre presupuesto, las cuales tienen que permitir a los miembros y observadores de la JN comprender claramente las opciones propuestas en lo relativo a las asignaciones de presupuesto, sin entrar en la microgestión
- Garantía de una buena retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia.
- Monitoreo y reporte de los avances del Programa a la JN
- Armonizar los procedimientos de reporte
- La organización general de las operaciones, lo que incluye, entre otros elementos, la posibilidad de que la JN se concentre en temas de un nivel más estratégico

3. Eficiencia

La eficiencia se ha analizado en la Revisión con el fin de determinar si la JN tiene un papel claramente funcional para desarrollar sus actividades de manera oportuna y de manera que se evite la duplicación de esfuerzos. A este respecto, la Revisión encontró lo siguiente:

- El papel funcional de la JN debe aclararse en relación con los respectivos papeles y responsabilidades de otros elementos de la estructura de gobernanza del Programa ONU-REDD, es decir, la Secretaría, el Grupo de Estrategia (GE) y el Grupo de Gestión (GG), así como las agencias de implementación.
- Si bien el modelo prevaeciente presenta un cierto número de ventajas (ej. rapidez en la entrega de fondos), aún existe una duplicación de esfuerzos y ciertos solapamientos en diversos niveles, lo que merma la eficiencia.
- Aunque varios de estos aspectos podrían no cambiar de ahora al año 2015, el seguimiento de la nueva estrategia y la visión que el Programa ONU-REDD desarrollará, los cambios y los ajustes a la estructura organizacional del Programa deberán enfocarse en mejorar la eficiencia y reducir los solapamientos, además de responder al contexto cambiante que rodea a REDD+ y, más generalmente, a las finanzas para el clima.

4. Sostenibilidad/apalancamiento

Al investigar si la Junta Normativa está en posición de permitir la implementación de las estrategias del Programa, la Revisión encontró lo siguiente:

- ONU-REDD ha establecido y se ha beneficiado de una estructura para experimentar con “Unidos en la acción” en el seno del sistema de la ONU. La estructura desarrollada tiene sus méritos y ha permitido, entre otras cosas, una implementación y un desembolso oportunos que promuevan la consecución de los objetivos del Programa. Sin embargo, está claro que dicha estructura también enfrenta desafíos, varios de los cuales se derivan directamente de la visión que apoya el enfoque de varios grupos de participantes sobre su representación ante la Junta Normativa de ONU-REDD. Cuando una visión común sobre el futuro del Programa ONU-REDD y su posición se desarrolle en los próximos años, se podrán considerar modificaciones profundas a la estructura, los procesos y los canales de financiación establecidos.
- Dado el reciente establecimiento de la modalidad de Nivel 2 y la falta de experiencia al respecto hasta la fecha, es muy pronto para evaluar si la relación entre los contribuyentes de la JN y el Nivel 2 favorecerá la consecución de los objetivos del Programa. Dicho lo anterior, esta modalidad es una innovación que (i) modifica el poder relativo de la JN para encabezar al Programa ONU-REDD; (ii) posiciona a las agencias de la ONU como “guardianas” de los principios, criterios, directrices y medidas de garantía de calidad del Programa; y (iii) abre el Programa a nuevas posibilidades de financiación y puede contribuir a su adaptación a nuevas modalidades de financiación para el clima. Por consiguiente, mientras la Estrategia de ONU-REDD se revisa, la modalidad de Nivel 2 necesitará considerarse dentro de las opciones de financiación del Programa.

- Con respecto a la estructura y composición de la JN, como se mencionó antes, la opción de estructura depende de la visión que se tiene del Programa ONU-REDD para el futuro. ¿Cuál es el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después? ¿En qué deberá convertirse el Programa y cómo se deberá posicionar en la escena mundial de REDD+ después de 2015? Estas interrogantes tendrán que someterse a discusión a lo largo de la revisión a la Estrategia del Programa, prevista para 2013.

Recomendaciones

Con base en los hallazgos y las conclusiones anteriores, el Revisor hace el siguiente conjunto de recomendaciones:

Sobre el Mandato (TR)/Reglamento

- Tanto el Mandato como el reglamento necesitan aclarar el estado de cada categoría de participantes y su papel específico en la JN, con el fin de evitar cualquier confusión.
- Los fundamentos detrás de la inclusión de la sección 5. *Grupo de coordinación de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas* en el Mandato necesitan ser aclarados, complementados (ej. al incluir al Grupo de Estrategia de la ONU) o eliminados.
- Con el fin de evitar inconsistencias y posibles discrepancias, como se menciona anteriormente, se podría recomendar que la membresía de la JN esté definida a detalle en el Mandato.

Sobre la dirección de operaciones:

- **Aclarar y detallar mejor los procedimientos para facilitar las reuniones**, en particular, con respecto a (i) el alcance y la forma del proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones; (ii) el uso de grupos de trabajo; (iii) la publicación de los TR para los delegados ante la Junta (nivel de capacidad, tareas y responsabilidades, disponibilidad requerida) y la publicación de una versión resumida del CV de dichos delegados en el sitio de Internet de ONU-REDD; (iv) el proceso de toma de decisiones (¿quién participa en el consenso? ¿cuál es el papel de los observadores?); (v) la asignación clara de responsabilidades para cada punto de decisión de la JN dentro de un plazo bien definido; (vi) la publicación de los TR para los copresidentes, especificando el papel, las tareas y responsabilidades, así como las competencias requeridas; (vii) la posible asignación de papeles de copresidencia a cada una de los siguientes grupos de participantes: un país miembro y un miembro donante; (viii) la inclusión de una sección de gestión del tiempo en el Reglamento, que establezca reglas a las cuales los copresidentes puedan apearse para gestionar los tiempos durante las reuniones; y (ix) el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre los países de cada subregión previo a las reuniones de la JN, con el fin de que los miembros puedan hablar en representación de su grupo de participantes.
- Con el fin de evitar cualquier conflicto de interés en la discusión sobre asignación de fondos, los países y las agencias de la ONU que han trabajado sobre solicitudes específicas de asignación y están interesados en su implementación, no deberán participar en la decisión consensual sobre esa asignación específica. Sin embargo, sus representantes podrían actuar como consultores previo a la decisión para fines informativos. Se deberán designar e implementar procedimientos específicos para esta actividad.
- **Garantizar que tengan lugar las discusiones sobre temas financieros:** además de la documentación detallada suministrada, los asuntos financieros, incluida la distribución de fondos entre el SNA y los Programas Nacionales, deberán presentarse y someterse a discusión de manera exhaustiva en algún punto. Si las reuniones de la JN son demasiado cortas para realizarlo, una manera viable podría ser el establecimiento de grupos de trabajo específicos con representantes de todos los grupos de participantes. Lo anterior podría detallarse en el procedimiento actualizado de aprobación de presupuesto para el SNA, el cual es muy conciso en el reglamento actual.

- Para una cooperación más sólida entre actores en el plano nacional, **continuar promoviendo el establecimiento de grupos de coordinación nacional en los países de REDD+**, reuniendo a todas las partes relevantes e instituciones gubernamentales con el fin de garantizar la coordinación de las actividades de REDD+ en el país con todos los actores relevantes, así como ayudar a abordar mejor las causas de la deforestación, las cuales, con frecuencia, trascienden las fronteras del sector forestal.
- **Garantizar que la retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia esté bien organizada** a través de la nominación de personal responsable dentro de la Secretaría que esté bien informado de los procesos y las políticas de la Convención para mantener un vínculo permanente con la Secretaría de la CMNUCC.

Sobre la evolución de la estructura de la Junta Normativa y su composición:

- **Dependiendo de las respuestas a las preguntas sobre el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después**, y sobre el posicionamiento del Programa en la escena mundial de REDD+ más allá de 2015, se pueden **considerar las siguientes opciones**:
 - a. **OPCIÓN A:** Dado que es probable que la esperanza de vida del Programa ONU-REDD sea corta (no mucho más allá de 2015) y, por consiguiente, no requiera alineamiento alguno con los modelos emergentes de gobernanza internacionales en el sector del cambio climático, la JN permanece como está.
 - i. En este escenario, los cambios principales a la gobernanza son menores y se vinculan la mayor parte del tiempo a los reglamentos para facilitar las reuniones como se recomendó anteriormente, con el fin de garantizar pequeñas mejoras a la eficiencia.
 - ii. Se establece una oficina para apoyar con la preparación de las agendas para las reuniones y con las decisiones entre periodos de sesiones, principalmente para ayudar a garantizar un mejor balance entre los asuntos estratégicos y administrativos/operacionales durante las reuniones de la JN. Dicha oficina deberá reunirse (de manera virtual, tanto como sea posible) al menos dos veces al año y podría formarse de representantes electos de cada uno de los siguientes grupos de participantes: uno de países beneficiarios, otro de países donantes, ambos copresidentes electos para la JN y uno de la Secretaría.
 - b. **OPCIÓN B:** Dado que ONU-REDD quiere estar bien posicionado a largo plazo dentro de la agenda mundial de REDD+ y, del mismo modo, demostrar su efectividad a corto plazo, la JN sufre una transformación progresiva, lo que le permite mantener sus opciones abiertas a futuro, mientras se mejora la eficiencia de la estructura de toma de decisiones. Además de los cambios mencionados en la opción A, se realizaría lo siguiente:
 - i. Un foro ampliado de participantes de la JN/ONU-REDD que reúna a todas las circunscripciones, todos los países receptores, todos los donantes, las tres agencias de la ONU y un número definido de PI/OSC y observadores, cuya posición y papel durante las reuniones está por aclararse. La JN/Foro ampliado se reúne cada año y aprueba los documentos marco del Programa, su estrategia, los Términos de Referencia y Reglamento del Comité Ejecutivo (ver más adelante), el presupuesto general del Programa y da seguimiento al desempeño durante la implementación. Se mantiene un enfoque en funciones y cuestiones estratégicas y se permite a todos los interesados intercambiar visiones y opiniones sobre el Programa, así como enfoques innovadores y lecciones aprendidas. También se nominan o reeligen delegados ante el Comité Ejecutivo por cada grupo de participantes.
 - ii. Un Comité Ejecutivo que reúna a un número limitado de representantes electos de cada grupo de participantes de la JN ampliada (que se reconfirmarán cada año): tres de países receptores, tres de donantes (con rotación), una agencia de la ONU (que represente a todas), uno de SC, uno de PI, uno de una oficina del MPTF como miembro ex officio y uno de la Secretaría como consultor/observador. El Comité Ejecutivo se reúne dos veces al año y toma todas las decisiones operacionales y administrativas, incluyendo las

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa de ONU-REDD

asignaciones detalladas de fondos; éste está copresidido por un representante de donantes y otro de países miembro.

- La división de labores continuará siendo facilitada por:
 - a. Un estatus y papel claro de la Secretaría, del Grupo de Estrategia y del Grupo de Gestión (ej. como unidades de coordinación interna de las tres agencias, es decir, no representadas oficialmente en la JN)
 - b. Un Plan de Monitoreo y Evaluación bien establecido que permita a la JN y al Comité Ejecutivo evaluar el avance hacia los objetivos y garantizar que los fondos gastados generen los resultados esperados sin la necesidad de involucrarse en la gestión a nivel del proyecto.
 - c. La inclusión de los dos copresidentes electos para las reuniones del Comité Ejecutivo a la nueva Oficina, con el propósito de crear las agendas de dichos eventos.

2. Introducción

2.1 Acerca de REDD+

“La reducción de emisiones debidas a la deforestación en países en desarrollo y enfoques para estimular la acción” se introdujo por primera vez en la agenda de la Conferencia de las Partes (COP) durante la undécima sesión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Montreal, en diciembre de 2005. En el mismo año, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) informó sobre tasas alarmantes de deforestación (aproximadamente 13 millones de hectáreas al año entre 1990 y 2005), principalmente debida a la conversión de zonas forestales a zonas agrícolas, lo que genera una liberación tanto inmediata como retardada de emisiones de gases de efecto invernadero, CO₂, estimada por el IPCC en los años 1990 en 5.8 GtCO₂/año².

La reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) es un esfuerzo para dar un valor financiero al carbono almacenado en bosques al ofrecer incentivos a los países en desarrollo para reducir emisiones surgidas de áreas forestales e invertir en senderos bajos en carbono hacia un desarrollo sostenible. “REDD+” va más allá de la deforestación y la degradación forestal al incluir la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono³.

Dentro del proceso de preparación para REDD+ en el plano nacional, las actividades de desglosan en tres fases subsecuentes:

- Fase 1: desarrollo de estrategias nacionales o planes de acción, políticas y medidas, así como el desarrollo de capacidades
- Fase 2: implementación de políticas y medidas, así como estrategias o planes de acción nacionales que puedan implicar un mejor desarrollo de capacidades, el desarrollo y la transferencia de tecnología y actividades de demostración basadas en resultados
- Fase 3: acciones basadas en resultados que sean medidas, notificadas y verificadas

2.2 Acerca del Programa ONU-REDD

Bajo el liderazgo de tres agencias de la ONU, el Programa de Colaboración sobre la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo (ONU-REDD) se formó en 2008 con el fin de apoyar a tales países a reducir las emisiones mundiales y prepararlos para participar en un mecanismo de REDD+. El Programa también aborda las decisiones 1/CP.13, 2/CP.13 y 4/CP.15 al promover la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono⁴.

El Programa ONU-REDD brinda apoyo técnico y operacional a la preparación para REDD+. Como se define en su Estrategia 2011-2015, el objetivo del Programa para dicho periodo es “promover la elaboración y la implementación de estrategias nacionales de REDD+ con el fin de lograr la preparación para REDD+, incluida la transformación del uso de la tierra, la gestión forestal sostenible y los pagos basados en desempeño”⁵.

Luego de un programa piloto en nueve países en desarrollo, el Programa ONU-REDD fue aprobado para brindar apoyo a 17 países más. Actualmente, el Programa ONU-REDD apoya a 46 países miembro en tres regiones, África, Asia-Pacífico y América Latina y el Caribe, y los respalda de dos maneras: i) apoyo indirecto para el diseño y la implementación de los Programas Nacionales de ONU-REDD; y ii) apoyo complementario a la acción de REDD+ nacional a través de enfoques comunes, análisis, metodologías,

² CMNUCC: http://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/4123.php.

³ <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx>.

⁴ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015.

⁵ Ibid.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

herramientas, datos y mejores prácticas desarrollados a través del Apoyo a la acción de REDD+ nacional (SNA)⁶.

Al 15 de septiembre de 2012, las dos corrientes de apoyo a los países sumaban un total de US\$ 117.5 millones, de los cuales US\$ 67.3 millones estaban destinados a Programas Nacionales y US\$ 50.2 millones, al SNA⁷. De los países participantes, 16 cuentan con un Programa Nacional de ONU-REDD.

Actualmente, el Programa ONU-REDD recibe financiación de Noruega, Dinamarca, Japón y España y US\$ 13 millones adicionales aportados por la Comisión Europea, así como fondos proporcionados por Luxemburgo (US\$ 2.6 millones) como nuevo donante^{8 9}.

2.3 Revisión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

Como se expresa en la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, la Junta Normativa es “responsable de la supervisión, dirección estratégica y las asignaciones financieras”¹⁰ del Programa.

La estructura de gobernanza de la JN es un reflejo de su papel y sus funciones asignadas en el Marco del Programa ONU-REDD y, por consiguiente, se decidió incluir a las agencias de implementación – el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la FAO) –, los donantes del MPTF y se *podría* incluir también representantes de otros asociados y partes, tales como la Secretaría de la CMNUCC, la Secretaría del UNPFII, la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, organizaciones del CGIAR, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC)¹¹.

El Mandato de la Junta Normativa de 2009 señala a los miembros de pleno derecho, los observadores y miembros ex officio del órgano, mientras que la Secretaría de ONU-REDD funge como Secretaría de la Junta; éste papel incluye el deber de garantizar que las decisiones tomadas por la JN “se registren y se comuniquen sin demora a los miembros”¹². A continuación, la tabla 1 ilustra la estructura original de la JN y su composición.

Tabla 1: Membresía original de la Junta Normativa desde el Mandato de 2009

Miembros de pleno derecho	Observadores	Miembro ex officio
<ul style="list-style-type: none">Países miembro del Programa ONU-REDD (ver el Reglamento para el proceso de determinación de la membresía basado en la representación regional)Donantes del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MPTF¹³) del Programa ONU-REDD (ver el Reglamento del proceso para determinar la membresía de los donantes)Sociedad civil (ver el Reglamento para el proceso de determinación de la membresía)Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (presidente)	<ul style="list-style-type: none">Secretaría de la CMNUCCEl Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques, Banco MundialSecretaría del FMAM	<ul style="list-style-type: none">Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples, PNUD

⁶ Antes conocido como “Programa Global”.

⁷ Marco de Financiación del Programa ONU-REDD (al 15 de septiembre de 2012), Informe de la novena reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, octubre de 2012, p. 8.

⁸ Informe de la novena reunión de la Junta Normativa, 26-27 de octubre de 2012, Brazzaville, República del Congo, p. 8.

⁹ Portal de la Oficina del MPTF: <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>.

¹⁰ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, p. 20.

¹¹ Ibid.

¹² Mandato de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, marzo de 2009, p. 3.

¹³ Ahora MPTF (Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples). Para fines de consistencia, las siglas MPTF se usarán a lo largo del informe, aun cuando la fuente original utilice MDTF.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

- FAO
- PNUD
- PNUMA
- Representantes regionales de los pueblos indígenas
- OSC¹⁴

Si bien el Programa ONU-REDD ha evolucionado durante los últimos tres años, ha involucrado a más donantes y países y gestiona un abanico más amplio de servicios ofrecidos a los países, la Junta Normativa tiene la misma composición que tuvo inicialmente en 2009, expresada en el Mandato. Con el paso del tiempo, se ha hecho evidente para la mayoría de los miembros de la JN, incluidos los países, los donantes y las agencias de la ONU, que el órgano enfrenta retos vinculados a la efectividad y eficiencia en su funcionamiento.

En vista de dichos retos, la presente Revisión surgió luego de la voluntad del Programa ONU-REDD de contar con una revisión integral de la estructura de la Junta Normativa, tal y como se acordó durante la séptima reunión, en octubre de 2011¹⁵. Con el fin de supervisar el proceso de revisión, un grupo de trabajo autoseleccionado se estableció durante la octava reunión, en marzo de 2012, y consiste en dos representantes de cada grupo de participantes: países donantes (Papua Nueva Guinea y Vietnam); donantes (Japón y Noruega); agencias de la ONU (FAO y PNUMA); organizaciones de la sociedad civil (NGOCE y EDF); y pueblos indígenas (NEFIN y UNPFII)¹⁶. La Secretaría de ONU-REDD facilita la Revisión y, para ello, ha designado a un miembro de su personal para que funja como secretario de la Revisión y coordinador de logística¹⁷.

¹⁴ Se omitió a las OSC en el Mandato de 2009, corregido en las minutas de la primera reunión de la JN.

¹⁵ Informe de la séptima reunión de la Junta Normativa, 13-14 de octubre de 2011, Berlín, Alemania, p. 3.

¹⁶ Informe de la octava reunión de la Junta Normativa, 25-26 de marzo de 2012, Asunción, Paraguay, p. 3 (actualizado de los comentarios sobre el informe borrador inicial).

¹⁷ Términos de Referencia de la Revisión, p. 5.

3. Objetivos y alcance de la Revisión

Como se expresa en los Términos de Referencia de la Revisión, los tres objetivos principales de ésta son los siguientes:

1. Examinar la composición y estructura de gobernanza de la Junta Normativa (JN), cómo lleva a cabo sus actividades y cómo apoya al Programa para la satisfacción de su mandato, comparado con otros programas administrados por la ONU, incluido el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (MPTF) y las iniciativas de preparación para REDD+.
2. Evaluar el Reglamento y las Directrices del Programa ONU-REDD y el Mandato de la Junta Normativa, evaluar el apego y la coherencia con los objetivos e identificar brechas que superar.
3. Dentro del contexto establecido anteriormente, la futura implementación del Programa ONU-REDD basada en la Estrategia para 2011-2015 y las decisiones pertinentes de la Junta Normativa, así como considerar las mejores prácticas de transparencia y buena gobernanza, proponer cambios (si son necesarios) al Reglamento y Directrices de ONU-REDD y al Mandato de la Junta Normativa.

Esta Revisión abarca un periodo del Programa ONU-REDD que comienza con su inicio hasta el año 2015, con el fin de sintonizarse con la Estrategia para 2011-2015 y las decisiones previas de la Junta Normativa. El producto final es una reflexión sobre la política existente y los procedimientos desarrollados y facilitados por la JN y cómo ésta puede operar con éxito y manejar los retos internos y externos, así como las oportunidades presentados al Programa y su estructura de gobernanza hasta 2015 y posteriormente.

Dada la naturaleza potencialmente sensible y altamente política de esta Revisión, el revisor se involucró y participó de cerca al asistir a reuniones, realizar llamadas telefónicas, a través de correo electrónico y otro tipo de intercambios – en la medida de lo necesario – con los miembros de la JN y otros actores clave con el fin de recaudar información de manera cuidadosa para los criterios y procesos utilizados en esta Revisión. Siempre que fue posible, se hizo uso de varias fuentes de información para validar y corroborar datos para producir un análisis más consistente.

El borrador del enfoque y la metodología de la Revisión que se muestra más adelante (sección 4) sugiere que la Revisión incluya *el papel y la pertinencia, la efectividad y la sostenibilidad/el apalancamiento* de la JN; asimismo, surgen las siguientes interrogantes:

- **Papel y pertinencia:** ¿la organización y gestión de las funciones, la composición y la estructura de la JN llevan a la consecución de los objetivos del Programa?
 1. ¿Cuáles son las funciones de la JN y cómo se alinean con el contexto presente?
 2. ¿Cuál es la estructura y composición de la JN y las áreas potenciales para ajustes a la luz de los objetivos actuales del Programa?
- **Efectividad:** ¿La JN lleva a cabo sus actividades con efectividad y responsabilidad, con orientación adecuada y con supervisión, con el fin de alcanzar los objetivos del Programa?
 1. ¿La JN lleva a cabo sus actividades de una manera apropiada de cara a los retos que rodean la evolución de REDD+ y la respuesta del Programa ONU-REDD a dichos retos?
 2. ¿La JN toma en consideración las necesidades de los socios y participantes?
 3. ¿La JN brinda orientación y vigilancia adecuadas para el alcance de los objetivos del Programa Global y los Programas Nacionales y a la altura de las normas internacionales?
- **Eficiencia:** ¿La JN tiene un papel funcional claro con el objetivo de llevar a cabo sus actividades de manera oportuna y, de esta manera, reducir los esfuerzos dobles?
 1. ¿Cuál es el papel funcional de la JN relativo a otros actores clave del Programa ONU-REDD?
 2. ¿Hay claridad en los papeles y responsabilidades entre los socios clave del Programa?
- **Sostenibilidad/apalancamiento:** ¿La JN del Programa ONU-REDD está en la posición de permitir la consecución de las estrategias del Programa?
 1. ¿La relación entre la JN y las organizaciones participantes (FAO, PNUMA y PNUD) promueve el alcance de los objetivos del Programa?

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

2. ¿La relación entre la JN y los contribuyentes del Nivel 2 promueve el alcance de los objetivos del Programa?
3. En vista de los retos que enfrenta la evolución de REDD+ y la respuesta del Programa ONU-REDD a éstos, ¿cuál es la estructura y la composición adecuada de la JN?
4. En vista de los retos que enfrenta la evolución de REDD+ y la respuesta del Programa ONU-REDD a éstos, ¿cuál es la posición de la JN en relación con otros actores en la escena de REDD+?

La matriz de la Revisión, en el anexo C, detalla más a profundidad las preguntas que esta Revisión tuvo por objetivo contestar, seguida de subcategorías, indicadores para evaluación, recolección de datos, metodología y fuentes, respectivamente. A continuación, en la sección 4 se explica a detalle el enfoque y la metodología de la Revisión y cómo la matriz se utilizó para recolectar y analizar la evidencia para la evaluación.

4. Enfoque y metodología

4.1 Enfoque

Tomando en cuenta los propósitos clave de la Revisión (sección 2), el revisor se orientó por los siguientes principios básicos para garantizar que el proceso fuese “objetivo, transparente, con base en pruebas y [generase] una evaluación y un aprendizaje imparciales”¹⁸:

- *Enfoque en los resultados:* los resultados esperados, los indicadores de desempeño, así como los riesgos potenciales, se identifican como factores que garantizan una gestión basada en resultados coherente e integral que sirve de ayuda a esta Revisión.
- *Aprender haciendo:* el revisor adapta los principios, las herramientas y los indicadores de la gestión basada en resultados, al mismo tiempo que considera las necesidades y el contexto de la Revisión con el fin de incrementar el potencial de aprendizaje y de enfoque en los resultados ligados a los objetivos del Programa ONU-REDD.
- *Enfoque de colaboración:* el revisor garantiza un enfoque consultivo y de colaboración con varios miembros, suplentes y observadores de la Junta Normativa – actuales y pasados, en la medida de lo posible –, así como otros participantes clave, tales como la Secretaría de ONU-REDD.

La Revisión se llevó a cabo en tres fases: inicial, de recolección de datos y de análisis y reporte, como se describe más adelante. La utilidad de este enfoque por fases incluye una participación regular y el involucramiento de los grupos de participantes en varios puntos del análisis, lo que facilita la recopilación de información, la verificación, la comprobación de datos y el reajuste de la Revisión o el proceso de la misma como sea necesario.

4.2 Metodología

Fase inicial

La fase inicial sentó las bases para la metodología, el muestreo y el cálculo del alcance de la Revisión. El revisor presentó una metodología detallada sobre el proceso de revisión propuesto, incluida una matriz de revisión detallada (ver anexo C), la cual sirvió como herramienta principal de recolección de datos durante la actividad. La fase inicial esclareció los términos de referencia al identificar interrogantes centrales de revisión, las cuales se contestarían a través de la recolección y análisis de datos y pruebas sobre los indicadores acordados. Los principales pasos de esta fase fueron los siguientes: revisión previa de la literatura, medición del alcance de la misión y recolección preliminar de datos durante la reunión de la JN celebrada en octubre de 2012, así como la preparación del borrador y el informe inicial definitivo.

Fase de recolección de datos

Se recolectaron tanto datos primarios como secundarios para esta Revisión. Los datos secundarios se obtuvieron, principalmente, de miembros de la JN, incluidos los representantes de países y donantes REDD+, pueblos indígenas y sociedad civil, la Secretaría de ONU-REDD y las agencias de implementación, así como otros socios y organizaciones relevantes. Se recolectaron datos primarios a través de métodos cualitativos y cuantitativos, incluidas revisiones a profundidad, una encuesta en línea y entrevistas semiestructuradas. Para la revisión de la documentación, se analizaron documentos de políticas y de orientación clave, en especial aquellos que se relacionan con los sistemas de gobernanza y gestión operacional del Programa ONU-REDD. El revisor también consideró los logros y resultados alcanzados hasta la fecha con una comprensión clara de que no se trata de una revisión al Programa ONU-REDD sino a su Junta Normativa.

¹⁸ Términos de Referencia de la Revisión de la Junta Normativa de ONU-REDD, p 5.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

Paralelo a la revisión de la documentación, el revisor condujo una revisión comparativa a profundidad de la estructura de gobernanza e institucional de una selección de tres fondos REDD+ y mecanismos mundiales/de IFI similares. Los diversos criterios/dimensiones sobre los cuales se llevó a cabo esta evaluación se detallan en la matriz de la Revisión. Lo anterior fue instrumental para respaldar la evaluación que se presenta en esta Revisión con otras prácticas actuales y emergentes en este contexto internacional cambiante. Los siguientes fondos/mecanismos se seleccionaron para dicha evaluación comparativa con ONU-REDD: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), administrados por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD) y patrocinados por España; el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA) y el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF). La evaluación comparativa, además de basarse sólidamente en la documentación disponible de los tres fondos/mecanismos, se complementó de entrevistas clave a un número limitado de miembros sobresalientes del personal de cada una de las tres entidades (uno por entidad) para cerrar brechas de información.

Con el fin de integrar experiencias de un número extenso de miembros y observadores de la JN y otros participantes e informantes de ONU-REDD, se puso a disposición una encuesta en línea en inglés, francés y español. En el anexo F, se encuentra una versión en Word de ésta. Se contactó a un total de 266 miembros y observadores pasados y actuales de la JN para la encuesta, distribuida a seis grupos de participantes de la JN, es decir, a los países miembro de ONU-REDD, los países donantes, las OSC, los pueblos indígenas, las agencias de la ONU, los miembros ex officio y la categoría de “otros observadores”. El peso relativo de cada grupo de participantes, como se define en el Reglamento, se respetó tanto como fue posible en la muestra de la encuesta; esto se ilustra en la tabla 3, a continuación, excluyendo a la categoría de “otros observadores”, que incluye a personal del Banco Mundial, la Secretaría de la CMNUCC, la AIG, la RRI, representantes de otros países desarrollados, etc.

La encuesta estuvo disponible del viernes 11 de enero al miércoles 13 de febrero de 2013. Se envió una invitación por correo electrónico y tres recordatorios a la lista de participantes. Al cabo de un mes, se habían recibido 27 respuestas completas (ver tabla 2) y éstas sirvieron como base para el análisis subsiguiente. A pesar de que la tasa de respuesta fue baja (10%), algo típico para este tipo de instrumento de encuesta, las respuestas fueron concienzudas, generaron un buen contexto para la Revisión y una retroalimentación de una gama variada de participantes, como era el objetivo de la Revisión.

Tabla 2: Distribución de invitados a la encuesta y encuestados en sus grupos de participantes

	Distribución de miembros de acuerdo con el Reglamento	Miembros invitados y observadores	Respuesta (% excluye a categoría “otros”
Miembro de país en desarrollo	50% - 9 miembros	51% - 105	36% - 9
Socio de desarrollo	17% - 3 miembros	18% - 37	12% - 3
Organización de la sociedad civil (OSC)	6% - 1 miembros	11% - 22	8% - 2
Organización de pueblos indígenas (PI)	6% - 1 miembros	5% - 10	12% - 3
Agencia de la ONU	17% - 3 miembros	15% - 32	28% - 7
Miembro ex officio	6% - 1 miembros	0,5% - 1	4% - 1
Otros (Secretaría de la CMNUCC, AIG, RRI, FCPF, etc.)	-	59	2
Total	18	266	27

Además de la encuesta electrónica, se contacto a 40 informantes clave por teléfono para entrevistas directas semiestructuradas, con el fin de recolectar información más detallada. Los protocolos de entrevista relevantes se desarrollaron en consulta con la Secretaría y el Grupo de Trabajo; en el anexo G se encuentra un protocolo completo. Los protocolos de entrevista y el muestreo respectivo a cada grupo de participantes se presentaron a la Secretaría luego de la aprobación del informe inicial. La lista de informantes entrevistados se encuentra en el anexo H.

Fase de análisis y reporte

Luego de la fase de recolección de datos, el revisor recopiló y analizó todos los datos recolectados sobre los resultados logrados y las brechas notificadas. Cuando era aplicable, los datos cuantitativos se analizaron con herramientas adecuadas e ilustrativas. Se hizo uso de la triangulación de datos para garantizar que la información fuese recolectada y comprobada por varios informantes y, por consiguiente, pudiese verificarse y confirmarse con mayor facilidad. Los hallazgos se vincularon directamente a información pertinente a través del análisis interpretativo, para el cual el revisor aplicó tanto la lógica deductiva como la inductiva. Esto llevó a la producción del informe borrador que se presentó ante la Secretaría de ONU-REDD y el Grupo de Trabajo sobre la Revisión para recibir comentarios. La tabla 3 brinda un panorama de la cronología del plan de trabajo para el proceso de revisión hasta la presentación de la versión final del informe.

Tabla 3: Cronología revisada del plan de trabajo

Pasos/tareas del plan de trabajo	Fecha límite revisada
Reunión de arranque	24-oct.
Revisión preliminar de documentación y literatura	9-nov.
Preparación del informe inicial	20-nov.
Participación en la novena reunión de la Junta Normativa, incluido el viaje y la preparación	27-oct.
Revisión de la matriz y actualización del informe inicial	21-dic.
FASE DE RECOLECCIÓN DE DATOS	
Revisión a profundidad de la documentación	1-feb.
Entrevistas telefónicas	12-feb.
Encuesta en línea	15-feb.
FASE DE ANÁLISIS Y REPORTE	
Análisis de datos	1-mar
Preparación del borrador del informe de la Revisión	31-mar
Integración de comentarios y preparación del informe final	6-may
Presentación a la Junta Normativa en Indonesia, incluida la preparación	Semana del 24 de junio

5. Contexto de la Revisión

A medida que se profundiza en la revisión, es importante describir el contexto en el que el Programa ONU-REDD está evolucionando. Esto será crucial para lograr comprender la situación en la que el Programa se encuentra en la actualidad y brindará un contexto para las recomendaciones futuras con respecto a las operaciones de la JN.

5.1 Retos mundiales de REDD+

Estado de REDD+ en el proceso de negociaciones de la CMNUCC

Si bien se esperaban decisiones importantes de REDD+ durante los últimos diálogos sobre el clima en Doha, no se ha tomado ninguna relativa a la verificación de las emisiones de carbono debidas a la deforestación. Esto resultó en una decepción para los promotores de REDD+ dado que es urgente tomar decisiones de medición, reporte y verificación (MRV) de las reducciones de emisiones para mantener el rumbo. Por otra parte, parece ser que los bosques y REDD+ serán una parte integral del próximo tratado internacional sobre cambio climático en 2020¹⁹. En particular, el proceso de negociación ha establecido un taller bajo la Plataforma de Durban en el que se someterán a discusión temas de mitigación y la ambición creciente de reducir emisiones en el sector forestal: “el ADP (Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada) tiene como fin celebrar una serie de talleres temáticos en áreas tales como la energía, el transporte, la industria, la silvicultura y la gestión de residuos. Los talleres comenzarán en 2013 y podrían, entre otros, identificar y catalizar la implementación de iniciativas y acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero tan rápida, rentable y equitativamente como sea posible.”²⁰ Este taller puede desencadenar acciones importantes en la agenda de REDD+ que están bloqueadas en la actualidad por la cuestión de la financiación que, a su vez, provoca discusiones sobre asuntos vinculados a la verificación de las emisiones de carbono.

La financiación de REDD+

En la publicación de CIFOR titulada *Analyzing REDD+ Challenges and choices*²¹ (El análisis de los retos y opciones de REDD+), Angelsen, A., et. al. Considera que la financiación de REDD+ es un punto de inflexión: si bien existe financiación a corto plazo, los desembolsos son lentos y las oportunidades de inversión, escasas; al mismo tiempo, no existe una estrategia a largo plazo predecible ni adecuada para satisfacer las necesidades financieras de REDD+. Además, a falta de objetivos ambiciosos sobre el cambio climático, la mayoría de las finanzas de REDD+ se verán movilizadas por el sector público. Durante esta fase interina en la que la financiación para REDD+ podría fragmentarse y canalizarse a través de varias agencias, será importante poner a prueba una variedad de opciones de financiación que apalanquen fondos del sector privado y aborden de manera directa las causas de la deforestación. Los países de REDD+ más acaudalados, con instituciones más sólidas, podrán optar por autofinanciar una parte significativa de REDD+, o bien, celebrar acuerdos basados en resultados con donantes y agencias internacionales. Los Estados más frágiles son propensos a confiar en la financiación del tipo asistencia oficial para el desarrollo, que combina apoyo financiero con apoyo técnico y orientación sobre políticas.

Los autores concluyen que es improbable que REDD+ genere financiación directa derivada de reducciones de emisiones rápidas o poco significativas. Sin embargo, ésta brinda una oportunidad importante a los países de abordar las causas estructurales de la deforestación y desencadena un proceso de cambio transformador en la consideración de los recursos forestales. Cuando pueden actuar sin el apoyo internacional, los gobiernos podrían preferir pagos basados en desempeño en el plano nacional (fase 3); no obstante, muchos países necesitarán apoyo tanto para la preparación de proyectos como para

¹⁹ <http://blog.cifor.org/13152>

²⁰ TEXTO BORRADOR sobre la agenda del ADP, punto 3 Versión de las 18:30 – 6 de diciembre de 2012, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/draftadp36dec1830.pdf

²¹ Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds) 2012 *Analyzing REDD+: Challenges and choices*. CIFOR, Bogor, Indonesia. (http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen120107.pdf)

las reformas políticas (fase 2). En los próximos años, tomando en cuenta que la implementación de REDD+ va en aumento pero aún se carece de un marco internacional de políticas jurídicamente vinculante para REDD+, la financiación tendrá que canalizarse de varias fuentes relacionadas de manera directa con el sector privado, con el propósito de combatir las causas de la deforestación.

El Fondo Verde para el Clima (FVC)

El FVC se estableció luego de la decisión 1/CP.16 de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC en 2010. El objetivo mundial del FVC es promover el cambio de paradigma hacia senderos de desarrollo bajos en emisiones y resistentes al cambio climático al brindar apoyo a los países en desarrollo para limitar o reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero y adaptarse a los impactos del cambio climático, al mismo tiempo que se toman en cuenta las necesidades de aquellos que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático²².

El Fondo tiene como finalidad brindar un acceso simplificado y mejorado a la financiación, incluyendo el Acceso Directo; sus actividades se basan en un enfoque nacional. Éste pretende promover el involucramiento de actores relevantes, incluidos los grupos vulnerables, y abordar las cuestiones de género. El FVC fue designado como una entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC. El Banco Mundial funge como fideicomisario interino para el Fondo, sujeto a una revisión luego de tres años del inicio de operaciones del Fondo²³.

El Plan de Financiación a largo plazo del FVC tiene como finalidad recaudar US\$ 100 mil millones al año para antes de 2020. Dada la incertidumbre sobre de dónde vendría este dinero, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, estableció el Grupo Asesor de alto nivel sobre financiación para hacer frente al cambio climático (AGF, por sus siglas en inglés) en febrero de 2010. Su tarea fue investigar las fuentes potenciales de ingreso para el Fondo. El informe²⁴ generado por el Grupo concluyó que la financiación tendrá que venir de una gama amplia de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación, así como del incremento de las fuentes actuales y de los flujos privados. Los subsidios y los préstamos en condiciones privilegiadas son cruciales para la adaptación en los países en desarrollo más vulnerables, tales como los países menos adelantados, los pequeños estados insulares en desarrollo y África.

En Doha, la decisión²⁵ de la conferencia instó a los países en desarrollo a mantener los compromisos financieros por los próximos dos años; sin embargo, la identificación de nuevas fuentes de fondos se ha pospuesto hasta el año próximo. Muchas personas consideran que la financiación para REDD+ podría depender de asuntos políticos de mayor envergadura.

A pesar de estos obstáculos, la visión que prevalece en el plano internacional es que, a mediano plazo, el FVC se convertirá en una herramienta central a través de la cual se canalizará apoyo significativo para REDD+ y que, por consiguiente, existe la necesidad de garantizar que las vías actuales de entrega para REDD+ se puedan ajustar a los requisitos previstos del FVC en términos de las modalidades operacionales y los requisitos de gobernanza, si se quiere acceder a esa ventana.

5.2 Tendencias alrededor de ONU-REDD

Como se mencionó antes, varias tendencias mundiales influyen en el Programa ONU-REDD, ofrecen oportunidades de posicionamiento y promueven la redefinición y la mejora de su papel en la esfera de las actividades REDD+ a mediano plazo. Estos cambios pueden generar como resultado una serie de cambios operacionales y estructurales en el Programa, así como oportunidades potenciales para acceder a recursos adicionales, la armonización de acciones y el establecimiento de sociedades constructivas.

²² <http://gcfund.net>.

²³ <http://gcfund.net>.

²⁴ Informe del Grupo Asesor de alto nivel sobre financiación para hacer frente al cambio climático del Secretario General noviembre de 2010.

²⁵ http://unfccc.int/files/meetings/doha_nov_2012/decisions/application/pdf/cop18_standing_committee.pdf.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

Algunas de las áreas que la JN deberá considerar en las decisiones y la planificación estratégica son las siguientes:

- Muchos países están pasando de la fase 1 a las fases 2 y 3 de la implementación de REDD+²⁶ y, por consiguiente, requieren un tipo diferente de apoyo del que necesitan aquellos que acaban de ingresar al Programa
- Es importante reconocer la evolución de las negociaciones de la CMNUCC relativa a REDD+, la cual está definiendo el futuro del mecanismo REDD+
- ONU-REDD puede generar aportaciones al Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Tecnológica (OSACT), a medida que avanza el trabajo técnico de preparación para REDD+ y viceversa
- Hay una proliferación de los fondos relevantes para REDD+ y otros IFI, tales como el FMAM, el Fondo de Adaptación, el FCPF, el FIP, entre otros, los cuales están creciendo en envergadura y/o número y están experimentando con diferentes modelos de gobernanza y financiación (ej. Acceso Directo), en especial, en función del diseño y desarrollo del FVC.
- Las acciones futuras para REDD+ muestran la necesidad creciente de una asesoría mejor adaptada y enfocada en el plano nacional y, también, de herramientas más estandarizadas que permitan la coherencia en la aplicación técnica y reduzcan la duplicación de esfuerzos.

5.3 Tendencias dentro del Programa ONU-REDD

Influido por el contexto dinámico mundial y las acciones subnacionales, las decisiones de la CMNUCC sobre deforestación y degradación forestal y otras tendencias externas en REDD+ y su financiación, el Programa ONU-REDD ha sufrido cambios acelerados a lo largo de sus tres años de operación. Algunos ejemplos de las tendencias y necesidades pendientes que la JN tendrá que considerar en sus decisiones y planificación estratégica son los siguientes:

- Satisfacer la demanda operacional y técnica creciente de los países, dado que el Programa ha crecido de contar con 17 miembros (2009) a 46 (2012), además de que cada vez más países entran a las fases 2 y 3 de REDD+.
- Coordinar y gestionar los ahora cerca de US\$ 170 millones²⁷ combinados entre las actividades del SNA y los Programas Nacionales.
- Incorporar financiación y desarrollar el papel del mecanismo de financiación Nivel 2²⁸, tal y como se acordó en la séptima, octava y novena reuniones de la JN
- Actualizar las lecciones aprendidas de los programas piloto (en Asia y África, respectivamente) en los últimos tres años.
- Integrar los hallazgos de la evaluación de las necesidades de los países en el trabajo y las operaciones del Programa.
- Gestionar las diversas asociaciones²⁹ entre el Programa ONU-REDD y el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (FIP), por ejemplo, para continuar optimizando la REDD+.

En lo relativo al contexto interno del Programa ONU-REDD, la Revisión confirmó que los órganos rectores y de implementación del Programa son objeto de críticas significativas, en especial, de los países receptores. En las reuniones de la JN se ha experimentado tensión entre los grupos de participantes y, con frecuencia, se ha desafiado a la estructura rectora y de implementación, lo que derivó en un decremento de la eficiencia y en la frustración de muchos participantes de ONU-REDD. Por ello, en vista de los retos descritos, crece la necesidad de explorar, analizar y evaluar el “mandato, la composición, el papel, las

²⁷ Portal del MPTF, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>, 21 de febrero de 2013

²⁸ Sitio web de ONU-REDD: http://www.un-redd.org/UNREDD_Japan_Partnership_Project/tabid/6379/Default.aspx

²⁹ Ej. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), el Instituto Nacional de Investigación Espacial del Brasil (INPE), la CMNUCC y el Foro de las Naciones Unidas para los Bosques (UNFF)

responsabilidades, la estructura de gobernanza, las prácticas, los procedimientos y la rendición de cuentas”³⁰ de la JN.

5.4 Contextualizando la Revisión

Dicho lo anterior, la Revisión considera estos factores internos y externos que presentan retos y oportunidades potenciales para la gobernanza y la gestión del Programa ONU-REDD; junto con lo anterior, debe reconocerse la existencia de diversos modelos de gobernanza establecidos por los nuevos fondos para el clima, como el Fondo de Adaptación y el FVC.

Es un hecho que la decisión del Fondo de Adaptación de (i) establecer una Junta compuesta de partes del Protocolo de Kyoto con una mayoría de países en desarrollo (11 de 16 miembros) y (ii) abrir la implementación de los proyectos financiados a cualquier institución nacional³¹, regional y multilateral acreditada por la Junta del Fondo de Adaptación ha establecido un nuevo estándar que muchos países beneficiarios desearían ver replicado en otros fondos y programas actuales y futuros sobre el clima.

La Junta del FVC está compuesta de un número igual tanto de miembros de países desarrollados como en desarrollo, todos partes de la CMNUCC. Si bien su modelo de negocios está por definirse y las opciones son numerosas (considerando el espectro amplio de acción del FVC), lo más probable es que (i) este último adopte el Acceso Directo Mejorado³² a través de las Entidades de Financiación Nacional (NFE) como una de sus modalidades de acceso (reconociendo que muchos países están en el proceso de establecer instrumentos nacionales de financiación para combatir el cambio climático, por ej. el Fondo Bangladesí de Resistencia al Cambio Climático (BCCRF³³) y el Fondo Amazonia de Brasil (FA³⁴), como sus conductos preferidos de financiación contra el cambio climático, tanto para apoyo nacional como internacional); y (ii) establezca acuerdos con algunos instrumentos multilaterales de financiación existentes que funjan como entidades multilaterales de financiación para el FVC, con el fin de lidiar con la financiación de los países que no tengan una NFE³⁵.

En este contexto tanto de una evolución de los mecanismos para un Acceso Directo y el Acceso Directo Mejorado (es decir, a través de las Entidades Nacionales de Financiación) como de un liderazgo más sólido por parte de los países en desarrollo dentro de los fondos para el clima, surgen tensiones dentro de la Junta Normativa de ONU-REDD, dentro de la cual el Programa ONU-REDD debe revisar su estrategia. Ésta necesitará establecer una visión común de los miembros de la JN sobre lo que el Programa es y lo que deberá ser después de 2015, así como su papel y su posición frente a las tendencias mundiales: ¿el Programa ONU-REDD desea participar en la implementación de las acciones del FVC en el futuro y convertirse en uno de sus agentes de implementación? ¿El Programa desea seguir las tendencias internacionales que consisten en (i) dar mayor relevancia a los países receptores en la estructura de gobernanza; (ii) posicionar a las agencias multilaterales como un apoyo más que a la cabeza del Programa; y (iii) abrir ventanas a alguna especie de acceso directo? O bien, ¿prefiere continuar operando como un Programa de la ONU, implementado forzosamente por agencias de la ONU?

Ciertamente, no es tarea del revisor elegir entre las diversas visiones que existen sobre el futuro del Programa ONU-REDD, que tendrá que someterse a discusión durante el proceso de revisión de la Estrategia de ONU-REDD en 2013. Tan pronto como se llegue a un acuerdo sobre una visión, será posible realizar cambios a las funciones de la JN y a la estructura de gobernanza del Programa, con el fin

³¹ Al día de hoy, el Fondo de Adaptación ha acreditado a 14 Entidades Nacionales de Financiación (NFE)

³² El Acceso Directo Mejorado se define como el acceso a través de las Entidades Nacionales de Financiación (NFE), las cuales tienen el derecho de tomar decisiones operacionales de implementación en representación del FVC. Dichas Entidades tendrán que ser acreditadas por el FVC para poder recibir financiación (ver Müller, B. *A Delhi Vision for the Green Climate Fund Business Model Framework – Some thoughts on Access and Disbursement*)

³³ <http://bccrf-bd.org/>

³⁴ <http://www.amazonfund.org/>

³⁵ Ibid.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

de que las decisiones estén alineadas con el Programa y contribuyan que éste logre sus objetivos. No obstante, las entrevistas hechas a informantes clave bajo la presente Revisión confirmaron la existencia de diversas visiones latentes y distintas maneras de cómo lograr los objetivos, un hecho que ha causado tensiones dentro de la JN. Es importante que el lector mantenga esto en mente mientras da lectura al documento y cuando se propongan las opciones para reformar la JN, si es pertinente. Algunas acciones podrían tomarse en la actualidad para contrarrestar dichas tensiones e incrementar la eficiencia de la JN en sus labores de posicionamiento futuro de ONU-REDD, mientras que otras acciones y decisiones tendrán que esperar hasta que se llegue al acuerdo sobre una estrategia futura.

En la siguiente sección, el revisor analizará (i) la organización y el manejo de las funciones, la composición y la estructura de la JN (papel y pertinencia); (ii) si la manera de operar de la JN es efectiva y responsable (efectividad); (iii) si la JN lleva a cabo sus actividades de manera oportuna y reduciendo los esfuerzos dobles (eficiencia); y (iv) si la Junta Normativa del Programa ONU-REDD está en posición de promover la consecución de las estrategias del Programa (sostenibilidad/apalancamiento). Este análisis generará varias recomendaciones y opciones en cuanto a la composición, gobernanza, manejo y procedimientos de la JN que ayudarán a generar información para la próxima revisión de la Estrategia del Programa ONU-REDD y, sobre todo, su implementación práctica.

6. Hallazgos de la Revisión por criterio

6.1 Papel y pertinencia

¿La organización y gestión de las funciones, la composición y la estructura de la JN llevan a la consecución de los objetivos del Programa?

Resumen de hallazgos:

Los principales hallazgos de la Revisión en lo concerniente a los criterios de revisión del *papel y la pertinencia*, son los siguientes:

- Si bien las funciones actuales de la JN son claras y pertinentes, algunas de ellas se verían beneficiadas si se ajustan para compensar la división que existe entre las funciones de índole estratégica y las administrativas/operacionales, así como responder a las preocupaciones expresadas por varios participantes a este respecto.
- De la misma manera, esto podría permitir que la estructura de gobernanza de ONU-REDD evolucione paulatinamente, de manera que se permita tanto una gobernanza más efectiva desde ahora hasta 2015, como preparar el terreno para el tiempo posterior a este año, en caso de que la visión de ONU-REDD tienda hacia el alineamiento con las ventanas internacionales emergentes de financiación para REDD+. Al mismo tiempo, el Mandato y los reglamentos se verían beneficiados por una actualización que establecería en forma clara las reglas para garantizar la transparencia en esta estructura de gobernanza.
- Las operaciones de la JN no son completamente satisfactorias ni favorecen del todo el alcance de los objetivos del programa dada la existencia de varios factores, entre los que se encuentran los siguientes:
 - La falta de una visión común entre los miembros de la JN sobre lo que ONU-REDD debería ser y en lo que deberá convertirse después de 2015, lo que genera una tensión latente durante las operaciones de la JN.
 - La falta de claridad sobre la composición de los miembros, el papel de varios de éstos tanto en la JN como en los procesos de toma de decisión, lo que genera la necesidad de procedimientos enriquecidos y claros, así como una adaptación de la estructura de gobernanza del Programa para agilizar las operaciones.
 - La heterogeneidad de perfiles entre los delegados y su nivel de conocimientos/competencias frente a lo que es necesario para desempeñar su papel en la JN.

De conformidad con estos hallazgos, el revisor recomienda lo siguiente para comenzar a abordar estas cuestiones a corto plazo:

Sobre la estructura de gobernanza:

1. El Programa ONU-REDD podría beneficiarse al contar con un órgano de gobernanza más representativo cuando se trata de actualizar y aprobar el marco normativo del Programa ONU-REDD: el Documento del Marco, el Mandato de la JN, la aprobación del Presupuesto General y la Revisión del Desempeño. Potencialmente, todo esto podría realizarse una vez al año a través de una reunión ampliada de la JN, la cual se enfocaría sólo en funciones y asuntos estratégicos.
2. Las reuniones ampliadas de la JN también tendrían que convertirse en una oportunidad para el intercambio de experiencias y el debate. Además de la invitación de asociados estratégicos a las reuniones o la organización de eventos específicos que permitan a los PI y OSC externar sus opiniones, se deberá asignar tiempo suficiente durante tales eventos para que exista un intercambio de experiencias entre los países.
 - Las cuestiones más administrativas o temas de procedimientos que hasta ahora se han asignado a la JN podrían ser abordados por un Comité Ejecutivo más reducido, conformado por miembros selectos de la JN ampliada (reconfirmados cada año). La composición podría ser la siguiente: tres países (un representante por región), tres donantes, una OSC líder, un PI líder, una agencia de la ONU líder, el MPTF como miembro ex officio y la Secretaría como consultor/observador.
3. Esta división de las labores estaría facilitada por los siguientes órganos:

- Un estatus y papel claro de la Secretaría, del Grupo de Estrategia y del Grupo de Gestión
 - Un Plan de Monitoreo y Evaluación bien establecido que permita a la JN y al Comité Ejecutivo evaluar el avance hacia los objetivos y garantizar que los fondos gastados generen los resultados esperados sin la necesidad de involucrarse en la gestión a nivel del proyecto.
 - Se establece una oficina para apoyar con la preparación de las agendas para las reuniones de la JN y el Comité Ejecutivo con la anticipación necesaria a cada evento. Dicha oficina deberá reunirse (de manera virtual, tanto como sea posible) al menos dos veces al año y podría formarse de representantes electos de cada una de los siguientes grupos de participantes: uno de países beneficiarios, otro de países donantes, ambos copresidentes electos para la JN y uno de la Secretaría.
4. Con el fin de evitar cualquier conflicto de interés en la discusión sobre asignación de fondos, los países y las agencias de la ONU que han trabajado sobre solicitudes específicas de asignación y están interesados en su implementación, no deberán participar en la decisión consensual sobre esa asignación específica. Sin embargo, sus representantes podrían actuar como consultores previo a la decisión para fines informativos. Se deberán designar e implementar procedimientos específicos para esta actividad.

Sobre el Mandato y el Reglamento

- Tanto el Mandato como el reglamento necesitan aclarar el estado de cada categoría de participantes y su papel específico en la JN, con el fin de evitar cualquiera confusión.
- Los fundamentos detrás de la inclusión de la sección 5. *Grupo de coordinación de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas* en el Mandato necesitan ser aclarados, complementados (ej. al incluir al Grupo de Estrategia de la ONU) o eliminados.
- Con el fin de evitar inconsistencias y posibles discrepancias, como se menciona anteriormente, se podría recomendar que la membresía de la JN esté definida a detalle en el Mandato.

6.1.1 ¿Cuáles son las funciones de la JN y cómo se alinean al contexto actual?

Funciones actuales de la JN

Siguiendo el principio de que la función define la forma, un paso inicial de la Revisión consiste en analizar las funciones actuales de la JN y cómo se alinean a el contexto actual. Las funciones actuales de la Junta Normativa, como se detalla en la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 y en el Mandato de la JN, se presentan en la tabla 4, junto con las funciones de otros tres fondos/programas – el Fondo F-ODM, ONUSIDA y el FCPF – para fines de comparación. Lo anterior tiene como fin brindar ejemplos de las funciones típicas de gobernanza de otros fondos/programas comparables de ciertas formas con el Programa ONU-REDD y que pueden enriquecer el análisis.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

Tabla 4: Tareas y responsabilidades clave de la JN y de los órganos rectores de otros programas/fondos mundiales

	F-ODM	ONUSIDA	FCPF	ONU-REDD
Estructura general de gobernanza	Estructura bastante sencilla a nivel mundial, con un Comité Directivo de dos miembros (PNUD y el Gobierno de España), una Secretaría y Subcomités Técnico. El Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples es el Agente Administrativo del F-ODM y presta servicios financieros y de reporte ³⁶ .	El Director Ejecutivo del Programa, designado por el Secretario General de la ONU como recomendación de los copatrocinadores (organizaciones de la ONU) informa directamente a la Junta Coordinadora del Programa (JCP), la cual funge como estructura de gobernanza. La membresía incluye 22 Estados miembro. Los copatrocinadores han formado un Comité de Organizaciones Copatrocinadoras (COC), que funciona como comité permanente de la Junta ³⁷ .	La estructura de gobernanza del FCPF incluye una Asamblea de Participantes (AP) que involucra a todos los países miembro y donantes, así como un Comité de Participantes (CP), que funge como órgano rector y de toma de decisiones del FCPF. El Papel de la AP es brindar orientación general al CP durante cada reunión anual sobre las decisiones tomadas y, cuando sea pertinente, sobre otros asuntos tratados por el CP ³⁸ .	El Programa ONU-REDD está regido por una Junta Normativa compuesta por 18 miembros, representantes de países miembro, donantes del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples, la sociedad civil, los pueblos indígenas y las tres organizaciones participantes de la ONU (FAO, PNUD y PNUMA) ³⁹ , e incluye una amplia gama de observadores.
Funciones de la Junta u órgano equivalente	El Comité Directivo está a cargo del liderazgo general del F-ODM. Éste lleva a cabo lo siguiente: - Definir la dirección estratégica del Fondo. - Decidir sobre las asignaciones financieras individuales. - Monitorear las asignaciones y la implementación estratégicas entre los asuntos prioritarios y los países. - Rastrear el avance del Fondo ⁴⁰ .	La JCP actúa como órgano rector frente a todas las cuestiones programáticas relativas a políticas, estrategia, finanzas, monitoreo y evaluación de UNUSIDA. Sus funciones son las siguientes: - Establecer políticas y prioridades amplias para el Programa Conjunto. - Revisar y tomar decisiones sobre la planificación y ejecución del Programa Conjunto. - Revisar y aprobar el plan de acción y el presupuesto para cada periodo financiero preparado por el Director Ejecutivo y revisado por el COC. - Revisar las propuestas del Director Ejecutivo y aprobar los arreglos de financiación del Programa Conjunto. - Revisar planes de acción a un mayor plazo y sus implicaciones financieras.	La AP deberá brindar orientación general al CP El CP será responsable de lo siguiente: - Seleccionar un país elegible de REDD para participar en el Mecanismo - Revisar la Propuesta de Preparación presentada por un país participante en REDD y brindar orientación sobre los componentes pertinentes de dicha propuesta - Desarrollar criterios y procedimientos para la asignación de subvenciones para las Propuestas de Preparación y para la revisión de éstas - Tomar decisiones sobre la asignación de subvenciones para preparar el Paquete de Preparación de un país participante en REDD - A solicitud de un país participante en REDD+, tomando en cuenta las recomendaciones del Panel Especial de Asesoría Técnica que se puede establecer para este propósito, de conformidad con el artículo 13, aprobar algunos o todos los elementos del Paquete de Preparación del país en cuestión. - Adoptar orientación política sobre metodologías de	Como se expresa en la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, la Junta Normativa es “responsable de la supervisión, dirección estratégica y las asignaciones financieras” ⁴³ del Programa. El Documento Marco del Programa ONU-REDD 2008 especificó las tareas que tenía como tarea realizar: <ul style="list-style-type: none"> • Fijar la dirección estratégica del Programa ONU-REDD • Aprobar las asignaciones presupuestarias del para Documentos del Programa de manera coherente con los parámetros de presupuesto expresados en el Documento Marco • Desarrollar mecanismos de monitoreo orientados al éxito del fondo • Garantizar la coordinación con los actores REDD en el plano mundial, por ej. con el Comité de Participantes del FCPF.⁴⁴ Las tareas y responsabilidades (funciones) de la Junta Normativa definidas en el Mandato de 2009 son las siguientes:

³⁶ <http://www.mdgfund.org/content/governancestructure>

³⁷ MODUS OPERANDI de la Junta Coordinadora del Programa (en inglés), 2011

³⁸ Primera evaluación del Programa del FCPF, 2011

³⁹ <http://www.un-redd.org/PolicyBoard/tabid/102628/Default.aspx>

⁴⁰ Documento Marco del F-ODM, 2007

⁴³ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, p 20.

⁴⁴ Documento Marco del Programa ONU-REDD, anexo 2: Términos de Referencia del MPTF, p 22.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

- Revisar los informes financieros auditados presentados por el Programa Conjunto.
 - Hacer recomendaciones a las organizaciones copatrocinadoras con respecto a sus actividades de apoyo al Programa Conjunto, incluyendo las de integración.
 - Revisar los informes periódicos que evaluarán el progreso del Programa Conjunto hacia la consecución de sus metas⁴¹.
- establecimiento de precios para los acuerdos de pago por la reducción de emisiones, de conformidad con la sección 3.1 (b)
- A falta de orientación pertinente de la CMNUCC sobre REDD, proponer modalidades para determinar cómo atribuir las reducciones de emisiones generadas de actividades REDD al otorgamiento de incentivos REDD.
 - A falta de orientación pertinente de la CMNUCC sobre REDD, establecer un listado de Terceras Partes Independientes para entregar servicios relativos a programas de reducción de emisiones y/u otras actividades desarrolladas bajo el Mecanismo.
 - Con base en las recomendaciones del Equipo de Gerencia del Mecanismo, proporcionar principios directrices sobre el marco metodológico de REDD.
 - Aprobar las condiciones generales de los acuerdos de pago por la reducción de emisiones, de los cuales se derivan derechos y obligaciones de las partes del acuerdo.
 - Con base en las recomendaciones del Panel Especial de Asesoría Técnica que podría establecerse para este propósito, adoptar directrices sobre la generación de beneficios adicionales.
 - Evaluar la operación del Mecanismo de conformidad con la sección 17.1.
 - Aprobar el establecimiento del(los) Panel(es) Especial(es) de Asesoría Técnica para brindar asesoría técnica y generar hallazgos, con el fin de satisfacer sus funciones.
 - Abordar el tema del incumplimiento, al que se hace referencia en las secciones 6.5, 7.3 y 8.4 de la Carta del FCPF.
 - Aprobar el presupuesto anual del Fondo de Preparación y los costos compartidos.
 - Informar a la AP durante cada reunión anual sobre las decisiones tomadas por el CP y, cuando sea pertinente, otros temas sometidos a discusión.
 - Llevar a cabo cualesquiera otras funciones necesarias para facilitar la operación del Mecanismo⁴².
- Revisar y aprobar el Mandato y el Reglamento y actualizarlos y/o modificarlos, si fuera necesario por razones de fuerza mayor.
- Fijar la dirección estratégica del Programa ONU-REDD, respondiendo a las decisiones de la CP y otros órganos de la CMNUCC, sobre la base de la información suministrada por la Secretaría, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) y otros órganos.
 - Aprobar las asignaciones presupuestarias del Programa Conjunto presentadas por la Secretaría, verificar que la Secretaría haya aplicado adecuadamente las normas de control de calidad y revisar los progresos realizados en la aplicación conforme al Reglamento.
 - Aprobar el Mandato de los órganos asesores.
 - Asegurar la coordinación y la colaboración adecuadas con las iniciativas, los procesos y los mecanismos de financiación pertinentes.
 - Facilitar los procesos de consulta adecuados con los principales interesados directos, en particular, con los pueblos indígenas y con otras comunidades que dependen de los bosques y las organizaciones de la sociedad civil.
 - Revisar y aprobar los informes periódicos (programáticos y financieros) sobre la marcha de los trabajos que haya consolidado el agente administrativo a partir de los informes sobre la marcha de los trabajos presentados por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas; y asegurarse de que los informes de los países guarden coherencia entre sí. Los informes anuales consolidados incluirán una sección sobre las actividades de la Junta Normativa.
 - Aprobar el Plan de evaluación mencionado en el Mandato del Fondo del Programa ONU-REDD (Anexo 2 del Documento Marco).
 - Revisar y aprobar los proyectos de informes e informes finales sobre las enseñanzas extraídas, velar por la aplicación de las recomendaciones e identificar las cuestiones fundamentales que requieren seguimiento.
 - Analizar los requisitos y prioridades del MPTF relativos a la gestión de la información incluida la adecuada visibilidad de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y sus donantes.
 - Velar por que las actividades del Programa ONU-REDD se ajusten al Documento Marco, el memorando de entendimiento entre las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y el

⁴¹ Adaptado del MODUS OPERANDI de la Junta Coordinadora del Programa, 2011.

⁴² Adaptado de la Carta del FCPF, 2011.

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

agente administrativo y los acuerdos administrativos uniformes celebrados entre un donante y el agente administrativo⁴⁵.

⁴⁵ Mandato de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD. Marzo de 2009. P3-4.
Informe final de la Revisión

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD

Existen varias similitudes en las funciones de los órganos rectores de los cuatro programas/fondos, como se muestra en el texto en rojo de la tabla anterior. Las cuatro funciones básicas de las juntas rectoras consisten en lo siguiente:

- Definir la dirección estratégica y las prioridades del programa/fondo
- Revisar las propuestas de financiación
- Decidir sobre las asignaciones financieras y llegar a un acuerdo sobre los presupuestos
- Monitorear el avance y el uso de los fondos

Además, otras funciones pertinentes a un programa/fondo en especial se definen de forma general (ej. “hacer recomendaciones a las organizaciones copatrocinadores con respecto sus actividades” (ONUSIDA)). En el caso específico del FCPF, su estructura de gobernanza otorga al Comité de Participantes un papel operacional que normalmente se asigna a la Secretaría de los programas/fondos, tales como “desarrollar los criterios y procedimientos para la asignación de fondos”, “proponer modalidades”, “proporcionar principios directrices sobre el marco metodológico” y “adoptar directrices”. Esto es inherente a la estructura específica de gobernanza del FCPF, con dos asambleas que le permiten repartir las funciones definidas por la estructura de gobernanza del Mecanismo.

Las funciones de la JN de ONU-REDD son claras y completas mientras se tenga en mente el papel operacional sólido de la Secretaría. Desde este punto de vista, dicho órgano debería definirse en realidad como el brazo operacional de la JN, ya que apoya sus reuniones, implementa sus decisiones, centraliza el marco normativo y de seguimiento del Programa, apoya la entrega de sus servicios y el logro de resultados y desarrolla asociaciones a nivel programático, entre otras tareas. Por consiguiente, en este escenario, la relación de la Junta Normativa y la Secretaría debería ser muy cercana y, por lógica, esta última debe referirse y rendir cuentas a la JN y sus copresidentes.

Sin embargo, lo anterior, en apariencia, contradice la estipulación de que “el Jefe de la Secretaría es responsable del Grupo de Estrategia (GE) y es supervisado administrativamente por el Director de la División de Aplicación de Políticas Ambientales (PNUMA)⁴⁶”, como se expresa en el Mandato de la Secretaría, con fecha del 15 de junio de 2012. La estipulación brinda al GE cierta autoridad sobre la Secretaría más allá de la JN, lo que podría generar confusión acerca del papel de la Secretaría, su “espacio de maniobra” y para quién trabaja en realidad (los miembros de la JN como un todo o las agencias de la ONU). Tal estructura también va en contra de una de las visiones que prevalecen entre los miembros de la JN sobre hacia dónde se debería dirigir el Programa ONU-REDD a mediano plazo, como se mencionó en una sección anterior.

En comparación con otros fondos/Programas, las funciones de la JN del Programa ONU-REDD son únicas en varios aspectos, en especial, “revisar y aprobar este Mandato y Reglamento y actualizarlos y/o modificarlos, si fuera necesario por razones de fuerza mayor”, “asegurar la coordinación y la colaboración adecuadas con las iniciativas, los procesos y los mecanismos de financiación pertinentes” y “facilitar los procesos de consulta adecuados con los principales interesados directos, en particular, con los pueblos indígenas y con otras comunidades que dependen de los bosques y las organizaciones de la sociedad civil”. La tabla 5 a continuación analiza el impacto de cada una de las funciones del Programa ONU-REDD sobre su mecanismo de gobernanza.

Tabla 5: Impacto de cada una de las funciones del Programa ONU-REDD sobre su mecanismo de gobernanza

ONU-REDD	Impacto sobre los mecanismos de gobernanza
Revisar y aprobar este Mandato y Reglamento y actualizarlos y/o modificarlos, si fuera necesario por razones de fuerza mayor.	La cuestión de la legitimidad de un órgano rector para revisar y aprobar sus propios mandatos surge claramente, en especial, si se considera la representatividad limitada de este órgano, con sólo 18 miembros, mientras que el Programa reúne a 46 países miembro y seis donantes. En la AP del FCPF, que reúne a todos los países participantes (donantes y receptores), es legítimo definir los términos

⁴⁶ *Management Note for Improved Delivery of the UN-REDD Programme*, anexo A: Revised ToRs for the Strategy Group, the Management Group and the Secretariat, Programa ONU-REDD, 15 de junio de 2012.

	de referencia y el alcance del trabajo para el CP. En ONUSIDA, la JCP responde a las decisiones del Consejo Social y Económico de las Naciones Unidas.
Fijar la dirección estratégica del Programa ONU-REDD, respondiendo a las decisiones de la CP y otros órganos de la CMNUCC, sobre la base de la información suministrada por la Secretaría, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) y otros órganos.	La JN deberá poder mantener una cierta distancia de los proyectos y actividades individuales, así como de los asuntos administrativos y relativos a procedimientos, con el fin de fijar la dirección estratégica y demostrar su liderazgo de ONU-REDD en el proceso mundial de REDD+. El peligro reside en que el involucramiento significativo de la JN en cuestiones específicas de algún país o proyecto o cuestiones administrativas entorpecerá su papel estratégico.
Aprobar las asignaciones presupuestarias del Programa Conjunto presentadas por la Secretaría, verificar que la Secretaría haya aplicado adecuadamente las normas de control de calidad y revisar los progresos realizados en la aplicación conforme al Reglamento.	Se percibe un conflicto de interés potencial en caso de que los miembros de la JN que se beneficien de un programa puedan votar para su asignación. La falta de un proceso institucionalizado e independiente de revisión estratégica dentro de ONU-REDD también exagera esta problemática.
Aprobar el Mandato de los órganos asesores.	De hecho, ésta es una función que la JN podría desempeñar, siempre y cuando los miembros de los órganos técnicos no sean miembros de la JN, con el fin de mitigar los conflictos de interés.
Asegurar la coordinación y la colaboración adecuadas con las iniciativas, los procesos y los mecanismos de financiación pertinentes.	Esta función de nivel estratégico involucra iniciativas específicas de la JN, tales como invitar a iniciativas relevantes a eventos específicos durante las reuniones de la JN, participar en eventos pertinentes, reuniones entre los copresidentes y sus contrapartes de otras iniciativas, generar un informe sobre el trabajo con el FCPF, etc. Si bien la función estratégica de la JN lógicamente involucra una función de posicionamiento del Programa dentro de su contexto global y de promoción de asociaciones y colaboración con las iniciativas pertinentes, la función operacional de asegurar la “coordinación y colaboración” podría delegarse a la Secretaría y a las entidades implementadoras.
Facilitar los procesos de consulta adecuados con los principales interesados directos, en particular, con los pueblos indígenas y con otras comunidades que dependen de los bosques y las organizaciones de la sociedad civil.	Esta función otorga a la JN del Programa ONU-REDD un papel específico de consulta para los actores relevantes, el cual se ve reflejado en su composición por medio de la integración de representantes de PI y OSC como miembros de pleno derecho (y no sólo como observadores, como es el caso del FCPF). El alcance de la representatividad de esas organizaciones y la profundidad del proceso consultivo inducido que se espera desarrollar son temas importantes que mantener en mente cuando se analice el desempeño de la JN. Las reuniones de la JN deben ser una oportunidad para que las partes clave expresen sus opiniones y participen en los debates. Por consiguiente, la JN debe dar cabida a que los participantes intervengan durante las reuniones y faciliten su participación, por ej., al cubrir los costos de participación.
Revisar y aprobar los informes periódicos (programáticos y financieros) sobre la marcha de los trabajos que haya consolidado el agente administrativo a partir de los informes sobre la marcha de los trabajos presentados por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas; y asegurarse de que los informes de los países guarden coherencia entre sí. Los informes anuales consolidados incluirán una sección sobre las actividades de la Junta Normativa.	La independencia de la revisión y la aprobación de los informes periódicos sobre su avance está garantizada a través de este mecanismo, con base en el informe consolidado del Agente Administrativo.
Aprobar el Plan de evaluación mencionado en el Mandato del Fondo del Programa ONU-REDD (Anexo 2 del Documento Marco).	Esta función requiere que se proponga un plan de evaluación validado e implementado para el Programa como un todo, algo que, hasta hoy, no se realiza. Este Plan de medición y evaluación sería ciertamente muy útil para que la JN evalúe en tiempo real los resultados del Programa y revise, como sea necesario, sus intervenciones.
Revisar y aprobar los proyectos de informes e informes finales sobre las enseñanzas extraídas, velar por la aplicación de las recomendaciones e identificar las cuestiones fundamentales que requieren seguimiento.	Probablemente, la JN requerirá las herramientas necesarias para garantizar el seguimiento a la implementación de las recomendaciones, por ej., al establecer un grupo de trabajo interno para este propósito específico.

Analizar los requisitos y prioridades del MPTF relativos a la gestión de la información incluida la adecuada visibilidad de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y sus donantes.

Dependiendo de la visión que se tiene para el futuro del Programa ONU-REDD después de 2015, esta función podría expandirse para que incluya el Memorando de Entendimiento del MPTF como sea pertinente y en línea con la evolución del Programa ONU-REDD y las indicaciones estratégicas que éste sigue. Éste es un asunto que deberá considerarse en el futuro.

Velar por que las actividades del Programa ONU-REDD se ajusten al Documento Marco, el memorando de entendimiento entre las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y el agente administrativo y los acuerdos administrativos uniformes celebrados entre un donante y el agente administrativo.

Ésta es una función importante de la JN que se relaciona con el respeto del marco regulatorio del Programa tal y como se acordó. Sin embargo, es importante considerar que, si bien la JN debe garantizar una alineación con las *actividades* del Programa ONU-REDD con este marco, también es su papel, o el de una eventual entidad superior, garantizar el alineamiento con el marco de la *estrategia* del Programa. En otras palabras, el marco existente podría restringir la evolución del Programa y de la JN; si es el caso, debería haber un mecanismo que permita ajustes a dicho marco.

Este análisis de las funciones de la JN también lleva a las interrogantes sobre el **balance entre las tareas administrativas y las responsabilidades de la JN**, así como entre las tareas y responsabilidades estratégicas y administrativas a corto, mediano y largo plazo. La distribución entre las tareas estratégicas y administrativas y las responsabilidades de la JN del Programa ONU-REDD se puede desglosar de la siguiente manera:

Tabla 6: Distribución entre tareas y responsabilidades estratégicas y administrativas

Responsabilidades estratégicas	Responsabilidades administrativas y operativas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la dirección estratégica del Programa ONU-REDD, respondiendo a las decisiones de la CP y otros órganos de la CMNUCC, sobre la base de la información suministrada por la Secretaría, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) y otros órganos. 2. Asegurar la coordinación y la colaboración adecuadas con las iniciativas, los procesos y los mecanismos de financiación pertinentes. 3. Facilitar los procesos de consulta adecuados con los principales interesados directos, en particular, con los pueblos indígenas y con otras comunidades que dependen de los bosques y las organizaciones de la sociedad civil. 4. Velar por que las actividades del Programa ONU-REDD se ajusten al Documento Marco, el memorando de entendimiento entre las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y el agente administrativo y los acuerdos administrativos uniformes celebrados entre un donante y el agente administrativo⁴⁷. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar las asignaciones presupuestarias del Programa Conjunto presentadas por la Secretaría, verificar que la Secretaría haya aplicado adecuadamente las normas de control de calidad y revisar los progresos realizados en la aplicación conforme al Reglamento. 2. Aprobar el Mandato de los órganos asesores. 3. Revisar y aprobar los informes periódicos (programáticos y financieros) sobre la marcha de los trabajos que haya consolidado el agente administrativo a partir de los informes sobre la marcha de los trabajos presentados por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas; y asegurarse de que los informes de los países guarden coherencia entre sí. Los informes anuales consolidados incluirán una sección sobre las actividades de la Junta Normativa. 4. Aprobar el Plan de evaluación mencionado en el Mandato del Fondo del Programa ONU-REDD (Anexo 2 del Documento Marco). 5. Revisar y aprobar los proyectos de informes e informes finales sobre las enseñanzas extraídas, velar por la aplicación de las recomendaciones e identificar las cuestiones fundamentales que requieren seguimiento. 6. Analizar los requisitos y prioridades del MPTF relativos a la gestión de la información incluida la adecuada visibilidad de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y sus donantes.

Si bien esta distribución parece balanceada por escrito, los datos recolectados durante el proceso de la Revisión revelaron que muchos miembros y observadores de la JN lamentan que la mayor parte del tiempo durante las reuniones de la JN se invierta en cuestiones administrativas y de procedimientos dado que una reunión con un número tan amplio y diverso de miembros y observadores, es decir, actores del proceso de REDD+, constituye una oportunidad única para el intercambio de experiencias y debates de alto nivel. Los entrevistados también expresaron su inconformidad, por ejemplo, por la falta de un diálogo profundo sobre las propuestas de los países, la ausencia de propuestas relativas al FVC y, en temas más generales, la falta de interés en aspectos estratégicos: ¿qué hará el Programa en el futuro? ¿Cuál

⁴⁷ Mandato de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, marzo de 2009, p 3-4.

es la estrategia del Programa mismo? ¿Cómo éste puede apoyar mejor a los países en el proceso de preparación para REDD+?

La estructura específica de gobernanza del FCPF puede verse como un medio para evitar tal problema: el CP somete a discusión todas las cuestiones administrativas/de procedimientos y operacionales, mientras los diálogos de la AP se enfocan en lo estratégico. Esto permite, por un lado, mantener discusiones de alto nivel con la participación de todos los países y actores relevantes durante las reuniones de la AP una vez al año y, por el otro, un CP efectivo (y más reducido) para tomar decisiones operacionales dos veces por año. A este respecto, la *Primera evaluación del FCPF*, llevada a cabo en 2011, concluye que “tanto los miembros como los observadores perciben la estructura de gobernanza y los procesos del FCPF como altamente efectivos. Esto se promueve a través de la implementación de un enfoque de aprender sobre la marcha, un nivel alto de participación, un buen equilibrio de la membresía y la toma de decisiones basadas en consenso”⁴⁸. Las consultas llevadas a cabo para esta Revisión no demuestran el mismo entusiasmo acerca de la eficiencia del órgano rector de ONU-REDD.

Si se analiza la Junta Coordinadora del Programa de ONU SIDA, cuyas funciones se asemejan de muchas maneras a las de ONU-REDD, la estructura de gobernanza está organizada para evitar, tanto como sea posible, que los asuntos administrativos “contaminen” las reuniones de la JCP. En primer lugar, la Oficina de la JCP, compuesta de cinco miembros de la JCP, está a cargo de establecer la agenda de dicho órgano al coordinar qué asuntos se tratarán de manera prioritaria. Al hacer esto, la Oficina se asegura de que los puntos de la agenda sean estratégicos para el Programa. Ésta se reúne al menos tres veces antes de cada reunión de la JCP o más veces si es necesario. En segundo lugar, la JCP no aprueba proyectos ni presupuestos nacionales de forma directa y nunca supervisa a detalle ninguna actividad, sino que aprueba los informes consolidados y presupuestos. Esto significa que la prerrogativa de la Secretaría es grande en cuanto a la exigencia de contar con una Secretaría más fuerte y, sobre todo, completamente independiente. Este tipo de organización, en particular cuando se trata del proceso para establecer la agenda de las reuniones de la JN, también puede ser una fuente de inspiración para ONU-REDD. Es cierto que se ha observado que el enfoque de la JN en asuntos administrativos y operacionales es tanto una consecuencia de las agendas propuestas como de las dinámicas dentro de la misma JN.

Mandato y Reglamento

El Mandato actual de la Junta Normativa, con fecha de marzo de 2009, define la membresía, las funciones (ver antes en el presente documento) y los presidentes y reconoce la participación del grupo de coordinación de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas (hoy conocido como Grupo de Gestión; el Grupo de Estrategia aún no existía). El Mandato de la JN es muy conciso (tres páginas) y hace referencia al Reglamento y a la Orientación Operacional para detallar los aspectos operacionales de la JN. El Mandato actual no ha cambiado desde entonces y el equipo de Revisión ha identificado una variedad de cambios necesarios, de los cuales surgieron las recomendaciones expresadas en la sección 9 del presente informe.

Las observaciones específicas sobre el Mandato que se derivan del proceso de Revisión son las siguientes:

- El Mandato sólo se enfoca en la membresía, las funciones y los presidentes y no brinda ningún detalle operacional. Si bien algunas cláusulas incluidas en el Reglamento influyen substancialmente este aspecto (ej. la composición de la JN y la toma de decisiones), no se ven completamente reflejadas en el Mandato de la JN. Éste es el caso, por ejemplo, de los observadores invitados; el Reglamento estipula que “los representantes de otros países y organizaciones podrían ser invitados a observar las reuniones de la JN a discreción de los copresidentes, en consulta con otros miembros de dicho órgano”. La implementación de esta cláusula generó un total de 104 participantes en la novena reunión de la JN, entre los cuales 18 son miembros del órgano y el resto, observadores. Dado que los observadores tienen el derecho de hablar durante las reuniones sin límites de tiempo, esta cláusula del Reglamento modifica de manera considerable el equilibrio de la JN misma. Esto debería reflejarse en el Mandato y generar reglas específicas para las reuniones de la JN. Otro ejemplo se encuentra en la definición de

⁴⁸ Primera evaluación del FCPF, junio de 2011, p11.

observadores: el Mandato no menciona a los miembros suplente ni incluye a la sociedad civil como se define en el Reglamento. Sin embargo, los miembros suplente de países miembro se mencionan en el Reglamento tanto en la sección 1.2 *Miembros de pleno derecho* y 1.3 *Observadores y miembros ex officio*. La realidad es que los miembros suplente tienen exactamente los mismos derechos que los miembros de pleno derecho y no tienen una función específica. Por otro lado, la Oficina del MPTF, como miembro ex officio, participa en las decisiones consensuales, que no es el caso de los observadores mencionados en el punto 1.3 del Reglamento. El argumento para la inclusión de la sección 5. *Grupo de Coordinación de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas* no es clara en la documentación y requiere ya sea elaboración o reconsideración.

- Por el momento, las funciones de la JN (sección 3 del Mandato) están detrás de la sección relativa a la membresía (actualmente, sección 2); la definición de la función no antecede la definición de la estructura y la composición, como se esperaría.

Además, la encuesta y las entrevistas llevadas a cabo durante el proceso de Revisión revelan que un gran número de miembros y observadores han hecho un llamado para un cambio en la composición de la JN y, de forma más general, cambios en la estructura de gobernanza del Programa ONU-REDD, como se somete a discusión en la sección 6.1.2, a continuación. Si estos cambios tuvieran lugar, el Mandato, por inercia, tendría que reflejarlos de manera apropiada.

Tal y como es ahora, el Mandato de la Junta no incluye ningún mecanismo específica de apoyo a la transparencia y la rendición de cuenta de la JN. Sin embargo, esos mecanismos no existen tampoco dentro del Reglamento ni del Memorando de Entendimiento del MPTF. Algunos de ellos son los siguientes:

- Reglas que rigen el papel del Agente Administrativo: la Oficina del MPTF del PNUD sirve como agente administrativo y tiene el derecho de asignar una cuota administrativa de uno por ciento de la cantidad contribuida por cada donante que firme y un acuerdo administrativo para solventar sus gastos.
- Reglas para cubrir los costos indirectos de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas: los costos indirectos de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas recuperados a través de los costos de apoyo al Programa se han fijado al siete por ciento, de acuerdo con el Memorando de Entendimiento del MPTF.
- Reglas sobre requisitos de reporte: cada organización participante de las Naciones Unidas debe suministrar al Agente Administrativo las siguientes declaraciones e informes: los informes narrativos anuales de progreso, los estados e informes financieros anuales, los informes narrativos finales luego de la consecución de las actividades en el documento programático aprobado y los estados financieros certificados, así como los informes financieros finales luego de la conclusión de actividades. El Agente Administrativo también brindará a los donantes, a la JN de ONU-REDD y a las organizaciones participantes de las Naciones Unidas estados financieros anuales certificados y estados financieros finales certificados⁴⁹. Además, el Reglamento especifica que (i) la Secretaría del Programa ONU-REDD presentará actualizaciones semestrales de los avances a la JN para su revisión y toma de acciones como sea necesario; (ii) el Agente Administrativo generará actualizaciones periódicas sobre el estado financiero del MPTF a la JN para su revisión y la toma de acciones como sea necesario; (iii) de conformidad con el Memorando de Entendimiento, las organizaciones participantes de la ONU presentarán informes anuales y financieros narrativos al Agente Administrativo con el formato de reporte financiero y de progreso del GNUM; (iv) la Secretaría deberá presentar a la JN actualizaciones sobre el avance en la implementación de los Programas Conjuntos (tanto del Global como los Nacionales) cada seis meses con base en la información recibida de las organizaciones de la ONU; y (v) de conformidad con el Memorando de Entendimiento y el AAE, el Agente Administrativo estándar presentará informes financieros y narrativos consolidados a los donantes del Programa ONU-REDD. Se hará uso de los formatos

⁴⁹ Ver el Memorando de Entendimiento estándar para Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples que utilicen la Gestión de Fondos *Pass-Through*, ONU-REDD.

estándar de reporte financiero y de progreso del GNUD. El Agente Administrativo también presentará a los donantes un estado financiero anual certificado (Fuente y uso de fondos).

- Reglas para cubrir los costos de la asistencia de miembros a las reuniones de la JN: el reglamento define claramente qué miembros son acreedores a un reembolso de los costos para que puedan acudir a las reuniones de la JN.
- Reglas sobre conflictos de interés: el Reglamento especifica que los miembros de la JN que se beneficien directamente por un interés personal específico, o algo que parezca ser un interés, en proyectos/actividades que serán aprobadas por la JN deberán revelar dicho(s) conflicto(s) de interés real(es), percibido(s) o potencial(es) a los copresidentes de la JN del Programa ONU-REDD y abstenerse de participar en la toma de decisiones o de votar sobre algún asunto que involucre dicho(s) conflicto(s).

El Mandato, pues, no incluye los mecanismos específicos de apoyo a la transparencia y la rendición de cuentas de la JN, pero el Reglamento y el MoU del MPTF sí definen quién informa a quién, sobre qué y con qué frecuencia, así como qué costos deben ser cubiertos por el Programa y a qué nivel. Sin embargo, podría ser benéfico integrar tales aspectos en el Mandato.

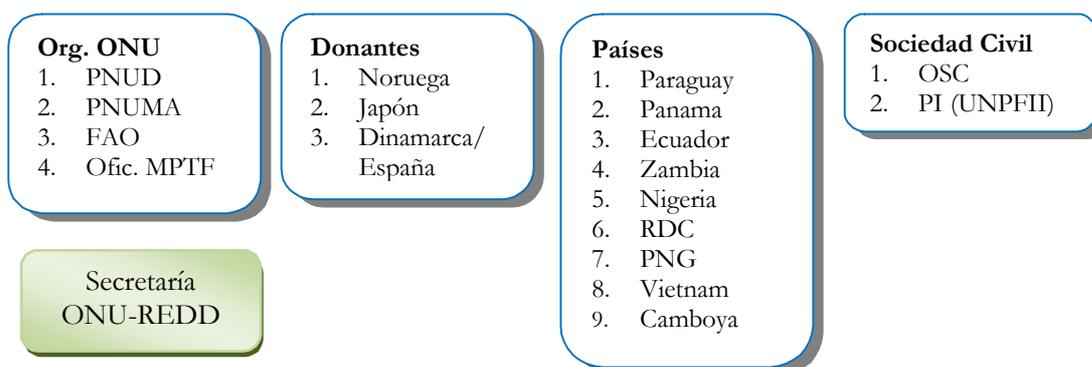
Conclusión: ¿Cuáles son las funciones de la JN y cómo se alinean al contexto actual?

Si bien las funciones actuales de la JN son claras y pertinentes, algunas de ellas se verían beneficiadas si se ajustan para compensar la división que existe entre las funciones de índole estratégica y las administrativas/operacionales, así como responder a las preocupaciones expresadas por varios participantes a este respecto. De la misma manera, esto podría permitir que la estructura de gobernanza de ONU-REDD evolucione paulatinamente, de manera que se permita tanto una gobernanza más efectiva desde ahora hasta 2015, como preparar el terreno para el tiempo posterior a este año, en caso de que la visión de ONU-REDD tienda hacia el alineamiento con las ventanas internacionales emergentes de financiación para REDD+. Al mismo tiempo, el Mandato y los reglamentos se verían beneficiados por una actualización que establecería claramente las reglas para garantizar la transparencia en esta estructura de gobernanza. Estas recomendaciones de cambios a la estructura de gobernanza se detallarán en la conclusión del presente capítulo.

6.1.2 ¿Cuál es la estructura y composición de la JN y las áreas potenciales para ajustes a la luz de los objetivos actuales del Programa?

Una revisión de las secciones relevantes del Mandato y el Reglamento permite una comprensión de la estructura y composición de la JN. Además de los observadores permanentes y ocasionales, los miembros de la JN, es decir, miembros que participan en la toma de decisiones, pueden dividirse en cuatro bloques principales:

Diagrama 1: Estructura de la Junta Normativa hasta noviembre de 2012



Aún no es claro en el Reglamento cuál es la definición de un miembro de pleno derecho frente a un miembro alterno. Dado que los miembros suplentes participan en la toma de decisiones, no existe diferencia aparente entre éstos y los miembros de pleno derecho, a excepción de la posibilidad de copresidir las reuniones, reservada únicamente para estos últimos.

El peso respectivo de los cuatro bloques anteriores difiere de acuerdo con el número de miembros bajo cada uno de ellos; sin embargo, existen otros factores que pueden influir la toma de decisiones:

- Los representantes de las agencias están sólidamente involucrados en el Programa y, por consiguiente, cuentan con un conocimiento profundo de los temas vinculados a su implementación, lo que no es necesariamente el caso de los demás representantes.
- La Secretaría de ONU-REDD, aunque no es un miembro, ejerce una influencia significativa en las discusiones dado el papel que desempeña en dichos eventos y en la elaboración de la agenda en particular.
- Los copresidentes, que pertenecen a sólo dos bloques específicos (por el momento) (1 organización de la ONU y un país miembro con Programa) pueden influir fuertemente en la JN y desempeñan un papel importante en el logro de un consenso sobre las discusiones
- Los observadores refuerzan algunos de los bloques, por ej., el Grupo Asesor Independiente sobre Derechos, Bosques y Cambio Climático (GAI), el Grupo de Gestión de las Naciones Unidas y otros observadores presentes durante las reuniones de la JN.

Dado que las decisiones se toman por consenso entre los miembros de pleno derecho y los suplentes⁵⁰, el peso relativo de cada bloque es más una cuestión de conocimiento del Programa, nivel de experiencia dentro de juntas y capacidades individuales para expresar opiniones claras que una consecuencia directa de los miembros que participan en cada bloque. La cuestión de la elección de delegados (perfil y experiencia) dentro de cada organización miembro también es crucial a este respecto. El punto específico se discute con mayor profundidad en el recuadro 1 a continuación.

Los comentarios principales recolectados durante el proceso de Revisión relativos a la estructura actual de la JN incluyen los siguientes:

- En lo relativo al tamaño de la JN, la encuesta revela una dicotomía clara entre los donantes y las agencias de la ONU que, en general, consideran que la JN es demasiado grande para ser eficiente; y los países en desarrollo, las OSC y los PI, quienes, en general, consideran que el tamaño de la JN es adecuado o, incluso, insuficiente.
- Varias críticas han surgido sobre los tres escaños otorgados a las agencias de la ONU, consideradas por muchos en una posición de conflicto de interés para decidir, en particular, sobre la asignación de fondos. Estos tres escaños, aunados al del MPTF y la presencia activa de la Secretaría, muchos sienten que la ONU tiene un peso relativamente grande en la Junta Normativa.
- Varios entrevistados creen que los donantes no están suficientemente representados en la JN. No solo su representación es poca, sino que es difícil atraer a más donantes dadas las reglas actuales de asignación de escaños.
- Hay una división poco clara entre observadores y miembros: a todos se les da la oportunidad de hacer intervenciones orales. Como resultado, el grupo es muy extenso como para ser manejable y tomar decisiones fundadas. Además, los observadores no siempre comprenden/aceptan la decisión final tomada por los 18 miembros dentro de una asamblea de 100 o más participantes.
- Con un número creciente de países interesados en la preparación para REDD+, ONU-REDD en particular, la adopción de una membresía rotatoria se considera un avance bien recibido. Sin embargo, dicha rotación deberá estar adaptada al contexto específico y cambiante. La representación de cada grupo geográfico necesita estar considerada de forma adecuada, en especial, en lo concerniente a la constitución de grupos con intereses/contextos similares (¿América Latina debería considerarse como un solo grupo o dividirse entre América Central y

⁵⁰ Reglamento del Programa ONU-REDD: “Las decisiones de la Junta Normativa se toman por consenso de los miembros de pleno derecho y los miembros suplente.”

del Sur? ¿Los intereses de los países del Sureste Asiático son similares a los del Sur de Asia y Oceanía?). Además, los países miembro que representen a su grupo deberán organizar reuniones de preparación o teleconferencias previas a las reuniones de la JN con el fin de unificar sus posiciones. Tales reuniones podrían recibir apoyo/verse facilitadas por el Programa. Lo mismo se aplica a las OSC/PI, como se menciona a continuación.

- El contar con OSC/PI como miembros oficiales de la JN se considera, generalmente, como una innovación bien recibida y el número de escaños asignados se considera entre los entrevistados como suficiente/equilibrado. El Programa ONU-REDD es único a este respecto dado que, en otros programas, las OSC son, en el mejor de los casos, observadores. Lo anterior queda confirmado a través de la encuesta en Internet, en la que la mayoría de los encuestados (más de dos tercios) consideraron la participación de las OSC como adecuada. No obstante, surgió una crítica sobre la elección del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas como el único miembro permanente, mientras que la rotación con otras organizaciones de pueblos indígenas parecería más equitativa.
- En lo relativo a la participación del sector privado, éste se reconoce ampliamente como un actor clave del proceso de REDD+; sin embargo, surgen interrogantes sobre la representatividad de cualquier organización privada y las dificultades para integrar a este sector en el contexto de la ONU, particularmente en el contexto operacional actual de la JN.
- La competencia de los copresidentes es de importancia crucial para la eficiencia de la JN y muchos podrían pensar que deberían definirse mejores reglas sobre las aptitudes necesarias para los copresidentes y su elección.

Recuadro 1: La elección de delegados por parte de los miembros de la JN

En general, el perfil de dominio y conocimientos de los delegados de la JN se considera adecuado, de acuerdo con la encuesta aplicada sin importar qué categoría de miembro respondió, a excepción de los donantes, quienes piensan que es insuficiente. El hecho, pues, de que el conocimiento temático, técnico y financiero de los delegados esté calificado como insuficiente por un tercio de los encuestados es significativo. A este respecto, las entrevistas señalaron dificultades y posibles brechas en el tipo y nivel de conocimiento de los delegados de la JN para desempeñarse en sus funciones. Se carece de reglas que garanticen que los individuos elegidos por los miembros de la JN como representantes tengan las competencias necesarias para llevar a cabo sus labores. La falta de transparencia acerca de los antecedentes de los delegados de la JN también se destaca, dado que, de hecho, nadie revisa sus currículos. Los delegados tienen orígenes diversos: representantes administrativos y políticos, oficiales de programa del ministerio de medio ambiente de un país miembro, profesional administrativo de la ONU, etc. Esta diversidad puede ser problemática en términos del tipo y nivel de diálogos llevados a cabo y las decisiones tomadas durante las reuniones de la JN.

Los entrevistados también mencionaron que el desarrollo de capacidades de los delegados es importante; sin embargo, consideran que esto debería realizarse de manera paralela a su participación en las reuniones, es decir, los delegados no deberían aprender sólo durante las reuniones, sino también recibir capacitación antes y durante las reuniones con el fin de ser más operativos durante los eventos.

La cuestión del mandato de los representantes de la JN también es importante: la encuesta revela que el mandato de los miembros (actualmente de dos años) está considerado por la mayoría como adecuado, aunque muchos participantes no están seguros de ello. Un mandato más largo significa una rotación menor de los puestos, pero, al mismo tiempo, los delegados necesitan tiempo para contribuir de manera efectiva al proceso de decisión. Por ejemplo, las OSC rotan su único puesto cada seis meses, una disposición criticada en la encuesta por no respetar el tiempo necesario para que un representante sea efectivo en su puesto.

Sin embargo, es difícil analizar la estructura y la composición de la JN de manera aislada, dado que la composición y el papel de otras estructuras de gobernanza son igualmente importantes para el éxito y el alcance de los objetivos del Programa, al mismo tiempo que influyen en las funciones de la JN. A este respecto, una revisión de las estructuras de gobernanza de otros fondos/programas es de utilidad informativa. En la tabla del anexo 1, se compara a detalle la estructura de gobernanza y los órganos de implementación del F-ODM, ONUSIDA y el FCPF. De esta comparación, los siguientes puntos son de especial interés y se presentan a continuación en el resumen de la tabla 7:

Tabla 7: Resumen comparativo de la estructura de gobernanza y órganos de implementación del F-ODM, ONUSIDA y el FCPF

Órgano	Fondo de los ODM, patrocinado por España	Secretaría de ONUSIDA	FCPF
--------	--	-----------------------	------

Revisión de la Estructura de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD: Mandato

<p><i>Junta</i></p>	<p>Comité Directivo compuesto por dos miembros (PNUD + España)</p>	<p>La Junta Normativa se compone de 22 Estados miembro, la mayoría de los cuales son países en desarrollo.</p>	<p>La Asamblea de Participantes (AP) incluye a todos los países participantes y donantes; y el Comité de Participantes (CP) incluye a 28 miembros, entre los cuales 14 deberán provenir de países participantes de REDD y 14, de donantes y participantes del Fondo de Carbono.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • En ONUSIDA (un programa de las Naciones Unidas, al igual que ONU-REDD) y el FCPF, los miembros (votantes) de la Junta son sólo países. • Los miembros son seleccionados/elegidos por sus compañeros para que los representen • La AP del FCPF ofrece una oportunidad a todos los miembros del Programa para reunirse una vez al año y concentrarse en temas estratégicos y el CP se encarga de los aspectos operacionales. • Los observadores no son miembros con derecho de voto. Se propone un listado general de observadores permanentes. Se podrá invitar a otros a acudir a las reuniones. • Con frecuencia, la Junta se divide en una Oficina de cinco a ocho miembros para comunicarse con la Secretaría, garantizar que se implementen las decisiones de la Junta, establecer la agenda de las reuniones de la Junta y tratar los asuntos entre periodos de sesiones. 			
<p><i>Panel asesor/grupos de trabajo</i></p>	<p>Los Subcomités Técnicos brindan asesoría técnica y de políticas al Comité Directivo. Éstos se compusieron de 10-12 expertos tanto de la ONU como independientes, designados por el Comité Directivo, reunidos bajo un convocador. Los Subcomités aconsejaban al Comité Directivo sobre los aspectos técnicos y de diseño de las aplicaciones del Fondo en su área de competencia. Por consiguiente, la Secretaría no estuvo involucrada directamente en el análisis de las aplicaciones, algo importante para evitar críticas vinculadas a su independencia o competencia en el área en cuestión.</p>	<p>Hay varios subcomités establecidos por temas.</p>	<p>El Equipo de Gerencia del Mecanismo (EGM-FCPF) del FCPF mantiene un listado de expertos que pueden seleccionarse para prestar servicios en el Panel de Asesoría Técnica. El FMT invita a expertos de dicho Panel para que revisen las Propuestas de Preparación (R-PP) presentadas por países elegibles para REDD en términos de integridad, calidad y cumplimiento de los criterios para R-PP establecidos en el Memorando de Información del FCPF.</p> <p>De acuerdo con la primera evaluación del FCPF, "el proceso de revisión llevado a cabo a través del Panel ha demostrado ser un mecanismo efectivo y eficaz para generar aportaciones contundentes e independientes a los R-PP, a pesar de que el proceso de revisión multinivel del Panel ha sido largo algunos casos".</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos claros para delegar la revisión de aplicaciones para fondos a un panel asesor independiente se toma en consideración para garantizar la objetividad de la revisión y su calidad técnica. En ONU-REDD, la Orientación Operacional⁵¹ especifica que "Según el alcance del PNC, la Secretaría puede recurrir a expertos técnicos independientes. La Secretaría no está constreñida por la opinión de esos expertos, pero pondrá a disposición de la Junta Normativa una síntesis de los exámenes independientes". Este procedimiento puede generar críticas acerca de la independencia y objetividad de la Secretaría. 			
<p><i>Secretaría</i></p>	<p>La Secretaría representa un vínculo entre el Comité Directivo y los países participantes y brinda orientación y apoyo cotidiano.</p>	<p>El Director Ejecutivo del Programa (y de la Secretaría) es designado por el Secretario General de las Naciones Unidas a recomendación de los copatrocinadores. Él/ella informa directamente a la Junta Coordinadora del Programa</p> <p>En 2005, el Programa Conjunto orientó un proceso para aclarar y estimar una división de las labores de apoyo técnico a los países. Esto culminó en un acuerdo sobre división de labores que diferenció claramente los papeles de los copatrocinadores y la Secretaría de ONUSIDA al proveer y gestionar el apoyo técnico. Para evitar la duplicación de esfuerzos entre la Secretaría y los copatrocinadores, ésta no convocará ni convocará a ninguna de las 15 áreas en que se han dividido las labores, sino que facilitará y promoverá la cooperación y las metas a alcanzar, tal y como se estipula en la Estrategia, en todas las áreas.</p> <p>La Secretaría de ONUSIDA tiene su sede en Ginebra y trabaja en más de 80 países. El personal está contratado directamente por dicho órgano, pero depende jurídicamente de la Organización Mundial de la Salud.</p>	<p>El Equipo de Gerencia del Mecanismo del FCPF está establecido por el Banco para responsabilizarse de la operación diaria del Mecanismo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El papel preciso de la Secretaría se describe a detalle en la documentación de ONUSIDA. Además, el trabajo sobre la división de labores ha permitido una diferenciación más clara de las funciones de los copatrocinadores de ONUSIDA (las agencias) y la Secretaría. El Mandato de la Secretaría de ONU-REDD, como se define en el anexo A del documento <i>Management Note for Improved Delivery of the UN-REDD Programme</i> (publicado en 2012), detalla claramente esta cuestión. • ONUSIDA cuenta con una Secretaría fuerte, establecida en más de 80 países, a cargo de coordinar las acciones de los socios de entrega, incluidos los gobiernos y las ONG en los planos nacional y regional. El Jefe de la Secretaría es el Director de Programa y genera informes a la Junta de manera directa. 			

⁵¹ Reglamento y Orientación Operacional, Programa ONU-REDD, marzo de 2009, revisión de julio de 2012.

<p><i>Mecanismo de entrega</i></p>	<p>Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y los gobiernos clasificaron el establecimiento del Comité Directivo Nacional como muy positiva; a través de este órgano, los gobiernos, las Naciones Unidas y España están representados por una sola voz en el plano nacional.</p> <p>Con el tiempo, la gestión de los programas conjuntos ha evolucionado para hacer uso de Unidades de Coordinación con un coordinador líder que representa a todos los asociados; dichas unidades estarán localizadas, si es posible, en oficinas centrales de las contrapartes y/o en una de las áreas de intervención.</p>	<p>El Programa se basa en las capacidades y ventajas comparativas de sus 12 organizaciones copatrocinadoras (11 organizaciones de la ONU y el Banco Mundial).</p> <p>En el plano nacional, ONUSIDA promueve el establecimiento de consejos nacionales de lucha contra el SIDA en cada país con el fin de coordinar todas las acciones y participantes en lo relativo a la lucha contra el SIDA.</p>	<p>El Banco Mundial fue el agente de entrega inicial del FCPF, lo cual se ha extendido a otros socios de entrega, incluyendo a los Bancos regionales y al PNUD. A través del enfoque de "asociados de entrega múltiple", es probable que la diversificación de la entrega y de los asociados ayude a mejorar las tasas de desembolso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La implementación a través de la ONU o el Banco Mundial es una práctica común. Cada agente de entrega tiene su propia manera de trabajar con los gobiernos nacionales. Sin embargo, es interesante destacar que el FCPF ha expandido su enfoque hacia otros agentes de entrega (PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo) con el fin de mejorar su tasa de entrega. Probablemente, los países en desarrollo perciben esto como algo positivo, ya que, en general, éstos prefieren elegir su agente de entrega. • Los equipos de coordinación que reúnen a todos los actores relevantes en el plano nacional (ej. Comité Directivo Nacional) se consideran una herramienta importante para garantizar la participación y la consulta de todas las partes involucradas, la eficiencia de la implementación a través de la coordinación y la mitigación de esfuerzos duplicados. 			

En vista de los objetivos y resultados actuales del Programa, como se define en la Estrategia de ONU-REDD 2011-2015, las diferentes fuentes de información recopiladas a lo largo de esta Revisión revelan una variedad de áreas para el ajuste potencial de la composición de la JN, así como de los procesos que la influyen. Éstos incluyen los siguientes:

- Ajustes al tamaño de la JN
- Ajustes a la membresía y al peso relativo de cada grupo de participantes
- Ajustes al papel de la Secretaría, en especial, durante las reuniones de la JN
- La necesidad de aclarar los derechos y privilegios respectivos de las diversas categorías de miembros, es decir, miembros de derecho pleno, miembros alternos y observadores

Los elementos comparativos revisados también contribuyeron al proceso de reflexión sobre el futuro de ONU-REDD. A corto plazo, en lo relativo a la relevancia de la JN para la ejecución de sus actividades actuales, los elementos siguientes tendrán que tomarse en cuenta:

- La representatividad de los miembros de la JN con respecto a sus grupos
- La necesidad de organizar reuniones mayores con todos los participantes nacionales y un número amplio de observadores para intercambiar información y decidir sobre asuntos estratégicos; y reducir el tamaño de lo que ahora se conoce como "reuniones de la JN" para permitir un funcionamiento más eficaz
- Aclaración del estatus de los miembros permanentes y ocasionales y sus respectivas funciones
- Establecimiento de un Comité Ejecutivo de la JN más pequeño, no obstante representativo, en lugar de la estructura actual de la JN, con el fin de permitir una toma de decisiones más operativa
- Publicación de los términos de referencia del "delegado perfecto de la JN" para ayudar a los países miembro de la JN y a las instituciones a identificar a personas suficientemente capacitadas y a fungir como buenos medios para garantizar que el alto nivel de competencia y disponibilidad requerido para las labores de la JN se alcance. Tales términos de referencia podrían definir, por ejemplo, las competencias necesarias, las funciones, los derechos, las obligaciones, la carga de trabajo (y disponibilidad necesaria) de un delegado de la JN, etc.
- Publicación del curriculum vitae de los delegados en el sitio en Internet de ONU-REDD para una mayor transparencia sobre quién está representando a los miembros, así como sus respectivos perfiles, como es una práctica usual en muchos fondos

* * *

Conclusión general sobre la pertinencia: ¿La organización y la gestión de las funciones, la composición y la estructura de la JN promueven la consecución de los objetivos del Programa?

Los datos recolectados y el análisis provisto revelan que las funciones de la JN están lo suficiente bien alineadas al contexto actual, aunque se tendrían que considerar varios ajustes para ayudar a optimizar sus operaciones frente a las prácticas comparativas de otras organizaciones. Además, la implementación no es completamente satisfactoria ni favorece del todo la consecución de los objetivos del Programa debido a varios factores:

- La falta de una visión común entre los miembros de la JN sobre lo que ONU-REDD debería ser y en lo que deberá convertirse después de 2015, lo que genera una tensión latente durante las operaciones de la JN.
- La falta de claridad sobre la composición de los miembros, el papel de varios de éstos tanto en la JN como en los procesos de toma de decisión, lo que genera la necesidad de procedimientos enriquecidos y claros, así como una adaptación de la estructura de gobernanza del Programa para agilizar las operaciones.
- La heterogeneidad de perfiles entre los delegados y su nivel de conocimientos/competencias frente a lo que es necesario para desempeñar su papel en la JN.

Recomendaciones:

Específicamente, se recomienda lo siguiente para comenzar a tratar estas cuestiones:

Sobre la estructura de gobernanza:

5. El Programa ONU-REDD podría beneficiarse al contar con un órgano de gobernanza más representativo cuando se trata de actualizar y aprobar el marco normativo del Programa ONU-REDD: el Documento del Marco, los Términos de Referencia de la JN, la aprobación del Presupuesto General y la Revisión del Desempeño. Potencialmente, todo esto podría realizarse una vez al año a través de una reunión ampliada de la JN, la cual se enfocaría sólo en funciones y asuntos estratégicos.
6. Las reuniones ampliadas de la JN también tendrían que convertirse en una oportunidad para el intercambio de experiencias y el debate. Además de la invitación de asociados estratégicos a las reuniones o la organización de eventos específicos que permitan a los PI y OSC externar sus opiniones, se deberá asignar tiempo suficiente durante tales eventos para que exista un intercambio de experiencias entre los países.
- Las cuestiones más administrativas o temas de procedimientos que hasta ahora se han asignado a la JN podrían ser abordados por un Comité Ejecutivo más reducido, conformado por miembros selectos de la JN ampliada (reconfirmados cada año). La composición podría ser la siguiente: tres países (un representante por región), tres donantes, una OSC líder, un PI líder, una agencia de la ONU líder, el MPTF como miembro ex officio y la Secretaría como consultor/observador.
7. Esta división de las labores estaría facilitada por los siguientes órganos:
 - Un estatus y papel claro de la Secretaría, del Grupo de Estrategia y del Grupo de Gestión
 - Un Plan de Monitoreo y Evaluación bien establecido que permita a la JN y al Comité Ejecutivo evaluar el avance hacia los objetivos y garantizar que los fondos gastados generen los resultados esperados sin la necesidad de involucrarse en la gestión a nivel del proyecto.
 - Se establece una oficina para apoyar con la preparación de las agendas para las reuniones de la JN y el Comité Ejecutivo con la anticipación necesaria a cada evento. Dicha oficina deberá reunirse (de manera virtual, tanto como sea posible) al menos dos veces al año y podría formarse de representantes electos de cada uno de los siguientes grupos de participantes: uno de países beneficiarios, otro de países donantes, ambos copresidentes electos para la JN y uno de la Secretaría.

8. Con el fin de evitar cualquier conflicto de interés en la discusión sobre asignación de fondos, los países y las agencias de la ONU que han trabajado sobre solicitudes específicas de asignación y están interesados en su implementación, no deberán participar en la decisión consensual sobre esa asignación específica. Sin embargo, sus representantes podrían actuar como consultores previo a la decisión para fines informativos. Se deberán designar e implementar procedimientos específicos para esta actividad.

Sobre el Mandato y el Reglamento

- Tanto el Mandato como el reglamento necesitan aclarar el estado de cada categoría de participantes y su papel específico en la JN, con el fin de evitar cualquiera confusión.
- Los fundamentos detrás de la inclusión de la sección 5. *Grupo de coordinación de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas* en el Mandato necesitan ser aclarados, complementados (ej. al incluir al Grupo de Estrategia de la ONU) o eliminados.
- Con el fin de evitar inconsistencias y posibles discrepancias, como se menciona anteriormente, se podría recomendar que la membresía de la JN esté definida a detalle en el Mandato.

6.2 Efectividad

¿La JN lleva a cabo sus actividades con efectividad y responsabilidad, con orientación adecuada y con supervisión, con el fin de alcanzar los objetivos del Programa?

Resumen de hallazgos:

La Revisión encontró lo siguiente:

- Muchos de los procedimientos utilizados al facilitar las reuniones han mejorado con el paso del tiempo y ahora sólo siguen estándares usados en otros fondos comparables, algo que los miembros y observadores de la JN los consideran suficiente, incluso cuando se trata de aquellos que no existen formalmente en versión impresa. Dicho lo anterior, aún hay confusión, lo que hace necesario un conjunto de procedimientos más detallados que se describan en el Reglamento y estén validados por la JN.
- En lo concerniente al reporte financiero, se espera que las decisiones recientes sobre formatos de reporte unificados entre las tres agencias de la ONU ayudarán a satisfacer las necesidades a este respecto, con el fin de garantizar informes sobre impacto, resultados y productos con información disponible sobre nivel de actividad como sea requerido.
- El nivel de capacidad de respuesta de la JN puede calificarse como relativamente bueno, con material y productos de conocimiento notables, una coherencia sólida con la orientación de la CMNUCC y una capacidad de respuesta relativamente buena ante las solicitudes de los países participantes. Las áreas a mejorar involucran el garantizar una mejor retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia y que responda a la demanda de una mejor titularidad nacional. La capacidad de respuesta es un área de posibles mejoras continuas, algo que deberá tomarse en consideración durante las reformas futuras a la estructura rectora del Programa, así como a los procedimientos operativos.
- El nivel de orientación y supervisión de los asuntos financieros es bueno y coherente con las normas fiduciarias internacionales.

Dicho lo anterior, la Revisión expresa claramente que hay cabida a mejoras significativas, en especial, en las siguientes áreas:

- Procedimientos para la facilitación de reuniones, que tienen que completarse y detallarse mejor
- Reporte financiero, que requiere formatos de reporte unificados
- Discusiones sobre presupuesto, las cuales tienen que permitir a los miembros y observadores de la JN comprender claramente las opciones propuestas en lo relativo a las asignaciones de presupuesto, sin entrar en la microgestión
- Garantía de una buena retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia
- Monitoreo y reporte de los avances del Programa a la JN
- Armonizar los procedimientos de reporte
- La organización general de las operaciones, lo que incluye, entre otros elementos, la posibilidad de que la JN se concentre en temas de un nivel más estratégico

En coherencia con estos hallazgos, se recomienda que la JN:

- **Aclarar y detallar mejor los procedimientos para facilitar las reuniones, en particular, con respecto a lo siguiente:**
 - Decidir sobre el alcance y la forma del proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones con una definición clara de lo que debería decidirse durante las reuniones solamente y lo que no puede decidirse entre sesiones. En particular, las decisiones sobre el presupuesto del Programa, las asignaciones de financiación, el Mandato y el Reglamento de la JN y, más generalmente, todas las decisiones de nivel

estratégico deberán tomarse en las reuniones de la JN, mientras que en las reuniones de los periodos entre sesiones pueden se pueden abordar las cuestiones más operacionales.

- Decidir, como ya se ha sugerido, sobre la pertinencia de establecer una Oficina de la JN o cualquier proceso participativo para la adopción de las agendas de reuniones y, también, apoyar en el proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones; y comunicarse con la Secretaría también de manera intersesional.
 - Formalizar el uso de grupos de trabajo establecido en el Reglamento, incluyendo los términos de referencia estándar.
 - Considerar la publicación de los términos de referencia para los delegados de la Junta (formación, tareas y responsabilidades, disponibilidad necesaria) y la publicación de sus currículos resumidos en el sitio en Internet de ONU-REDD.
 - Aclarar en el reglamento el proceso de toma de decisiones (quién participa en el consenso y cuál es el papel de los observadores)
 - Garantizar que las responsabilidades para cada punto de decisión de la JN estén claramente asignadas dentro de un plazo de tiempo claro, ej. en los informes de las reuniones de la JN, para un seguimiento continuo.
 - Considerar la publicación de los términos de referencia para los copresidentes especificando su papel, tareas y responsabilidades, así como las competencias requeridas.
 - Considerar la asignación de papeles de copresidencia a cada uno de los siguientes grupos: un país miembro y un miembro donante.
 - Incluir una sección de gestión del tiempo en el Reglamento que establezca las reglas en las que los copresidentes de la JN puedan confiar para gestionar los tiempos durante las reuniones
 - Considerar un mecanismo de coordinación entre los países de cada subregión previo a cada reunión de la JN, con el fin de que los miembros puedan hablar en nombre de su grupo de participantes.
- **Garantizar que tengan lugar las discusiones sobre temas financieros:** además de la documentación detallada suministrada, los asuntos financieros, incluida la distribución de fondos entre el SNA y los Programas Nacionales, deberán presentarse y someterse a discusión de manera exhaustiva en algún punto. Si las reuniones de la JN son demasiado cortas para realizarlo, una manera viable podría ser el establecimiento de grupos de trabajo específicos con representantes de todas las circunscripciones. Lo anterior podría detallarse en el procedimiento actualizado de aprobación de presupuesto para el SNA, el cual es muy conciso en el reglamento actual.
 - Para una cooperación más sólida entre actores en el plano nacional, **continuar promoviendo el establecimiento de grupos de coordinación nacional en los países de REDD+**, reuniendo a todas las partes relevantes e instituciones gubernamentales con el fin de garantizar la coordinación de las actividades de REDD+ en el país con todos los actores relevantes, así como ayudar a abordar mejor las causas de la deforestación, las cuales, con frecuencia, trascienden las fronteras del sector forestal.
 - **Garantizar que la retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia esté bien organizada** a través de la nominación de personal responsable dentro de la Secretaría que esté bien informado de los procesos y las políticas de la Convención para mantener un vínculo permanente con la Secretaría de la CMNUCC.

6.2.1 ¿La JN lleva a cabo sus actividades de una manera apropiada de cara a los retos que rodean la evolución de REDD+ y la respuesta del Programa ONU-REDD a dichos retos?

Dirección de operaciones de la JN en lo relativo a las reuniones

El proceso de Revisión recopiló los puntos de vista y las sugerencias de varias fuentes sobre procedimientos para la dirección de operaciones. Luego del análisis de estos datos, la tabla 8 resume los hallazgos principales surgidos de la Revisión.

Tabla 7: Resumen de hallazgos sobre procedimientos vinculados a la celebración de reuniones

Reglas/procedimientos	Hallazgos de la revisión
Reglas o criterios operativos para determinar qué asuntos se tratarán entre periodos de sesiones y cuáles durante las reuniones de la JN	En general, el proceso parece manejarse en una modalidad caso por caso, mientras que las decisiones entre periodos de sesiones se usan para evitar pérdidas importantes de tiempo cuando una decisión no se puede tomar durante una reunión determinada y no se puede esperar hasta la próxima, seis meses después. No hay un procedimiento real para determinar qué asuntos se tratan entre periodos de sesiones. Dicho lo anterior, el Reglamento detalla cómo se deberán tomar tales decisiones, como se ilustra en el recuadro 2. Algunos de los entrevistados y encuestados mencionaron que no les agrada especialmente el proceso, pero que aun así lo consideran necesario para fines de eficiencia.
Procedimiento para la aprobación de una agenda (antes/durante las reuniones de la JN)	Por lo general, la Secretaría propone la agenda y los miembros de la JN pueden solicitar modificaciones antes de la reunión o cuando la agenda se apruebe al comenzar ésta. Sin embargo, algunos miembros solicitan un enfoque más participativo: sería útil contar con un proceso más consultivo sobre lo que aparecería en la agenda, mucho antes de que tenga lugar la reunión. Además, a los miembros de la JN no les queda totalmente claro hasta qué punto pueden comentar/solicitar cambios a la agenda propuesta. Se ha comentado que el proceso de establecimiento de la agenda ha perdido perspectiva de la gran necesidad de enfocarse sobre asuntos estratégicos de la JN, con una tendencia a enfocarse más en temas administrativos y operacionales.
Procedimiento para la aprobación de minutas	No existe un procedimiento escrito para la adopción de minutas en el Reglamento. Por lo general, la Secretaría las envía a los miembros de la JN dos semanas después de cada reunión y se permite un plazo de 15 días para recibir comentarios/aprobación. Si bien este procedimiento está considerado como suficiente, varios participantes han acogido con beneplácito el proceso introducido para aclarar la lista de decisiones al final de cada reunión (como en la novena reunión), con el fin de evitar pérdidas de tiempo al dar lectura a las minutas o cualquier otra discusión posterior sobre puntos decisivos. Hoy en día, las decisiones se muestran y se acuerdan en el momento (y en una pantalla), mientras que las minutas son más una formalidad.
Procedimiento para establecer grupos de trabajo	El establecimiento de grupos de trabajo (GT) no está previsto en el Reglamento. Si bien éstos están considerados generalmente como un procedimiento útil por los miembros y observadores de la JN para ayudar a resolver problemas con eficiencia, se requiere una mayor claridad en términos de (i) cuándo un GT deberá establecerse; (ii) cuál deberá ser su composición; (iii) cuáles son los términos de referencia del GT; y (iv) cuándo deberá disolverse el GT.
Procedimiento para nominar a puntos focales nacionales	Los procedimientos para determinar los miembros de la JN están detallados en (i) el Reglamento y (ii) el documento de composición de la Junta Normativa, actualizado periódicamente. Sin embargo, las entrevistas sugieren que existe una necesidad de aclarar el procedimiento de nominación de puntos focales nacionales. Si bien existe una aceptación amplia del hecho de que la nominación de puntos focales nacionales debe seguir siendo una decisión de los países, algunos entrevistados expresaron la necesidad de mejorar la coherencia y la claridad de quién representa a los países miembro (delegados). Se podría apoyar a ONU-REDD con respecto a (i) el diseño de los términos de referencia para los puntos focales nacionales, como ya se ha sugerido en la sección 6.1, detallando

	<p>los conocimientos y las competencias necesarias para desempeñar el papel de miembro de la JN, las tareas y responsabilidades de los miembros de la JN y el tiempo necesario (disponibilidad) para la capacitación inicial y el trabajo continuo como miembro de la JN; (ii) un procedimiento claro de designación de las autoridades nacionales con la comunicación oficial del nominado y su suplente nacional ante la Junta. A este respecto, durante la novena reunión de la JN, los miembros solicitaron a la Secretaría que enviara un formulario específico a los países para este propósito⁵².</p>
<p>Procedimiento para designar suplentes cuando los puntos focales no puedan acudir a las reuniones de la JN</p>	<p>Ya que no es claro el proceso de identificación de puntos focales, en el Reglamento no hay un proceso para identificar a los suplentes. Hay un amplio llamamiento para aclarar esta cuestión.</p>
<p>Procedimiento para llegar a un acuerdo sobre puntos clave de la toma de decisiones</p>	<p>Según la mitad de los encuestados – un porcentaje muy significativo –, se carece de procedimientos para llegar a un acuerdo sobre puntos clave para la toma de decisiones. El reglamento especifica que “la Junta Normativa toma decisiones por consenso de los miembros de derecho pleno y los suplentes”. El consenso también es una regla para los MPTF de la ONU; el fundamento de esto es la necesidad de que los MPTF tenga una voz en la toma de decisiones porque ellos tienen la responsabilidad de garantizar que las asignaciones se realicen de conformidad con los términos de referencia del fondo. Sin embargo, en algunas ocasiones, algunos de los encuestados/entrevistados consideraron el consenso ineficiente, con ejemplos de diálogos extremadamente extensos para lograrlo con respecto a ciertas decisiones. Además, el proceso de toma de decisiones parece ser, con frecuencia, muy apresurado al final de las reuniones y los miembros requieren que se encuentren alternativas que garanticen un proceso de toma de decisiones más pausado.</p> <p>Finalmente, como se menciona en la sección anterior sobre la adopción de minutas, varios encuestados aplaudieron el nuevo enfoque de la JN de comunicar las decisiones al final de cada reunión y, así, evitar cualquier pregunta posterior sobre lo ya acordado.</p> <p>Dicho lo anterior, se necesita aclarar las siguientes preguntas: ¿Quién participa en el consenso o es apto de participar en éste? ¿Qué procedimiento se puede seguir con el fin de aclarar cuando se llegará al consenso? ¿Hasta qué punto (y por cuánto tiempo) los observadores pueden participar en los debates y tener una voz en la toma de decisiones?</p>
<p>Procedimiento para dar seguimiento a las decisiones (o puntos de acción) de la JN</p>	<p>Durante cada reunión de la JN, la Secretaría pone al corriente sobre el progreso del seguimiento a varias de las decisiones previas y tiene un sistema de rastreo en operación, considerado por los miembros y observadores como positivo. Sin embargo, varios de los entrevistados mencionaron la necesidad de un plazo preciso y órganos responsables para la implementación de cada decisión de la JN se comunique (por ej. dentro del resumen de decisiones de los informes de las reuniones).</p>
<p>Procedimiento(s) para determinar a los copresidentes de la JN</p>	<p>El procedimiento descrito en el Reglamento está calificado como suficiente y claro: “la Junta Normativa llegó a un acuerdo sobre los copresidentes para cada reunión: un país participante y una organización participante de las Naciones Unidas. Los copresidentes de país se seleccionarán de los miembros permanentes y se rotarán entre los tres agrupamientos regionales.”⁵³</p> <p>La importancia de los presidentes ha sido recalada con frecuencia durante las entrevistas. Es un hecho que tienen un papel central para el éxito de las reuniones de la JN, ya que garantizan que éstas fluyan sin contratiempos y de manera eficiente. Como consecuencia, algunas de las entrevistas enfatizaron la importancia de contar con presidentes altamente cualificados y con la experiencia y el liderazgo necesarios para conducir los diálogos con eficiencia. El</p>

⁵² Informe de la novena reunión de la Junta Normativa, dic de 2012.

⁵³ Composición de la JN, 1 de octubre de 2012.

	<p>procedimiento para elegir a los presidentes podría tener que revisarse para incluir tales consideraciones.</p> <p>Sin embargo, en vista de los comentarios realizados sobre el peso significativo de las organizaciones de la ONU en la JN, sería deseable seguir el modelo tomado por el FCPF, en el que los copresidentes se seleccionan de los siguientes grupos de participantes: un país miembro y un miembro donante.</p>
<p>Procedimientos/reglas de designación de agencias de implementación y/o personal de la ONU dentro del Programa ONU-REDD</p>	<p>En lo concerniente al representante de las agencias de la ONU ante la JN, se considera que, de manera similar a cuando los gobiernos designan a las personas adecuadas dentro de su estructura, las agencias de la ONU también deberían tener la autoridad para nominar a sus representantes.</p> <p>Lo mismo ocurre con el personal de la ONU involucrado en los programas de ONU-REDD, proveniente de las tres agencias. Se considera un proceso interno y es responsabilidad de las agencias, siguiendo las reglas de las Naciones Unidas sobre la contratación de personal.</p> <p>Acerca del personal de la Secretaría, se ha traído a colación en diversas ocasiones el tema de la falta de independencia percibida de la Secretaría frente a las agencias de la ONU que implementan el Programa.</p>
<p>Mecanismos en operación para la gestión del tiempo durante las reuniones de la JN</p>	<p>No hay ningún procedimiento real en operación para la gestión del tiempo, que depende mayormente de las capacidades y el juicio de los copresidentes. Varios informantes clave consultados consideraron que se invierte mucho tiempo en temas de menor importancia y que algunas personas, incluidos los observadores, requieren de mucho tiempo para expresar su opinión. Además, el principio de consenso hace que la gestión del tiempo sea difícil.</p> <p>Las sugerencias para la gestión del tiempo incluyeron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de la Secretaría para ayudar a los copresidentes a gestionar el tiempo - Limitar los comentarios a dos minutos y, si es posible, el número de intervenciones, a cargo de un miembro seleccionado, con el fin de promover que los participantes sean concisos y directos - Añadir un día más a las reuniones de la JN también podría ayudar a evitar la toma de decisiones clave de manera apresurada al final de cada reunión.
<p>Tiempo asignado a puntos específicos de la agenda/tipos de tareas durante las reuniones de la JN</p>	<p>Los miembros y observadores de la JN consultados resaltaron la gran cantidad de puntos en las agendas de las reuniones de la JN y la falta de tiempo para tratar algunos de ellos. Se propone dedicar más tiempo al intercambio estratégico y técnico que a los temas administrativos, que requieren demasiado tiempo. La programación de eventos paralelos y grupos de trabajo se aprecia como una buena manera de gestionar el tiempo, pero se requiere de transparencia para elegir los asuntos que deberán tratarse en sesiones plenarias frente a los de las paralelas.</p>
<p>Tiempo asignado a la aportación de actores clave durante las reuniones de la JN (miembros individuales, Secretaría de REDD+, agencias de implementación, etc.)</p>	<p>Si bien el tiempo asignado se considera generalmente como suficiente, han surgido varias quejas, durante las consultas, en lo relativo a la monopolización del tiempo por un número muy limitado de participantes de la JN. Al parecer, muchos miembros y observadores de la JN desearían tener una voz para expresar su opinión, pero simplemente no se atreven, por lo que se pide “una solución que permita a la gente que no tiene la facilidad de participar en gran medida tomar la palabra con valor y tener la oportunidad de expresarse”. En lo relativo a los participantes de países, la idea es limitar el tiempo de participación por región y promover reuniones regionales previas a las reuniones de la JN con el propósito de llegar a un acuerdo regional sobre puntos de decisión clave y tener una voz común.</p>
<p>Idiomas en los que se sostienen las reuniones de la JN y se imprimen los materiales/las minutas y el lapso de tiempo para publicar tanto las</p>	<p>La traducción de documentos clave y la interpretación durante las reuniones de la JN son motivo de apreciación por parte de los miembros y observadores de la JN. Si bien existen brechas relativas a la traducción, dado que muchos documentos sólo existen en inglés, se han reconocido los esfuerzos realizados. Estas brechas afectan principalmente a la sociedad civil y a los PI en el plano</p>

versiones originales como sus respectivas traducciones

nacional más que a los mismos delegados. Aunque es frecuente un desfase al proveer documentación en todos los idiomas, parece ser que las traducciones están disponibles en lapsos razonables.

Recuadro 2: Procedimiento de toma de decisiones entre periodos de sesiones

Las decisiones de la Junta Normativa también pueden tomarse entre una reunión y otra (algo conocido como “toma de decisiones entre periodos de sesiones”). En tales casos:

- El copresidente establecerá una fecha para las decisiones entre periodos de sesiones de la Junta Normativa
- La membresía invitada a la reunión de la Junta Normativa más reciente deberá incluir a la membresía invitada para las decisiones entre periodos de sesiones. Las decisiones deberán tomarse por el consenso de todos los miembros de pleno derecho y los suplentes.
- La fecha se informará a la membresía (incluyendo a los miembros de pleno derecho, suplentes, ex officio y observadores) con al menos 15 días de anticipación.
- Los documentos pertinentes estarán disponibles en versión electrónica al menos 10 días laborables antes de la fecha de la decisión.

(Reglamento del Programa ONU-REDD)

Los comentarios recibidos sobre procesos vinculados a la celebración de reuniones revelan que, en general, muchos de los procedimientos usados en tal actividad se consideran suficientes, incluidos aquellos que no existen formalmente en papel. Sin embargo, las consultas llevadas a cabo también revelaron cierta confusión sobre varios asuntos relacionados a procesos y brindaron la oportunidad de recolectar varias sugerencias e ideas, enfatizando la importancia de establecer procedimientos a detalle en los reglamentos. A continuación hay una discusión de los principales:

Aprobación de financiación

El **proceso de asignación de financiación** para un programa nacional conjunto (PNC) está establecido claramente en la sección sobre Orientación Operacional del Reglamento. La JN acuerda una cartera global para un PNC determinado de hasta US\$ 4 millones, compartido entre las tres agencias de la ONU, con la posibilidad de modificarlo (ver recuadro 3). La aprobación de financiación para el SNA se describe muy brevemente en el Reglamento. En la práctica, parece ser que sigue un enfoque de tres pasos: (i) preparación de un borrador inicial a cargo de la Secretaría, luego de varios esfuerzos y consideraciones de orientación; (ii) discusión dentro de un grupo en paralelo a la reunión de la JN; y (iii) borrador de decisiones propuesto para la aprobación de la JN. El informe de la novena reunión de la JN describe cómo se implementó este proceso en 2012.

Recuadro 3: Procedimientos de aprobación de presupuesto

1. Funciones internacionales de apoyo (Programa Global Conjunto – PGC)	2. Proceso de aprobación y presentación del “Inicio Rápido” del apoyo nacional
Respecto de la aprobación del presupuesto para el PMC, la Junta Normativa puede tomar las siguientes decisiones (sujetas a la disponibilidad de fondos del MPTF): <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto total del programa (incluidas las aprobaciones sujetas a revisiones menores) • Aprobar una parte del presupuesto del programa (incluidas las aprobaciones sujetas a revisiones menores) • Rechazar el PMC y pedir que se vuelva a presentar. 	2.1. Alcance de los Programas Nacionales Conjuntos de las Naciones Unidas (PNC) 2.2. Formulación de proyectos de documentos relativos al PNC 2.3. Validación del proyecto de PNC en los países 2.4. Presentación a la Secretaría 2.5. Examen de la Secretaría 2.6. Junta Normativa

Fuente: Reglamento del Programa ONU-REDD

En lo concerniente al presupuesto de la Secretaría, éste se incluye en el *Resultado 8: Servicios de Secretaría oportunos y efectivos de parte del Programa ONU-REDD a los países asociados, a la Junta Normativa y a las Agencias de la ONU* del PGC y representa 11% del presupuesto total (tal y como se presenta en la Revisión del Presupuesto 2013-2014 del Marco del SNA, preparado para la novena reunión de la Junta Normativa⁵⁴).

En la encuesta en Internet, entre un tercio y la mitad de los encuestados declararon que el involucramiento de la JN en la aprobación de los asuntos financieros es insuficiente; la misma proporción, declara que los *Procedimientos y reglas de reporte sobre gastos, a quien y en qué nivel de reporte (por productos, resultados, etc)* y los *Procedimientos para la aprobación de presupuestos* es insuficiente. Por consiguiente, parece que el involucramiento de la JN (o, de manera alternativa, un Comité Ejecutivo que la represente, de conformidad con las recomendaciones del Revisor) en asuntos financieros requerirá un refuerzo, por ejemplo, a través de información financiera más transparente y digerible e indicaciones claras de presupuestos en relación con los planes anuales de trabajo. Los presupuestos para las actividades del SNA son especialmente relevantes. Es probable que estos tipos de esfuerzos – una ilustración de lo cual se aprecia en el enfoque adoptado en la novena reunión a través de un grupo informal de consulta – generen como resultado que los miembros de la JN estén más cómodos, al tomarse las decisiones financieras con el nivel adecuado de conocimiento y detalle.

El equilibrio de las asignaciones a Programas Nacionales y al SNA desde el Fondo del Programa ONU-REDD es un asunto controversial, pero no es el enfoque de esta revisión. Es suficiente decir que, mientras una ligera mayoría de encuestados consideran que el equilibrio es bueno, las entrevistas revelaron que una mayoría de países en desarrollo piden que se asignen más fondos a los Programas Nacionales. Al 15 de septiembre de 2012, las dos corrientes de apoyo a los países sumaban un total de US\$ 117.5 millones, con US\$ 67.3 millones para los Programas Nacionales y US\$ 50.2 millones para el SNA⁵⁵. Las decisiones de la novena reunión de la JN – tomadas por consenso – incrementaron el del SNA US\$ 47 millones, mientras las otras líneas de presupuesto permanecieron sin cambios. El argumento detrás de esto reside en (i) la preferencia de Noruega como un donante mayoritario de limitar el número de países donde se concentran fondos e incrementar los del SNA; y (ii) el hecho de que varias contribuciones de donantes están destinadas a beneficiar el SNA. Dicho lo anterior, deberá tenerse en consideración que, como se acordó con la gestión del Programa, el término usado anteriormente, “Programa Global”, es una elección errónea de nomenclatura, dado que muchas de las actividades específicas del Programa de apoyo a la acción de REDD+ nacional, como ahora se le llama, están beneficiando a los países y, al mismo tiempo, operan en un marco interprogramático para mejorar la eficiencia y la efectividad en la ejecución.

La tabla 9 a continuación muestra las asignaciones de fondos junto con las dos corrientes principales de apoyo al Programa ONU-REDD, al 12 de febrero de 2013:

Tabla 9: Asignaciones de fondos para los Programas Nacionales y SNA de ONU-REDD

Programas Nacionales	En US\$
	67,350,441
SNA:	97,788,940
<i>Apoyo internacional de ONU-REDD</i>	15,895,043
<i>Apoyo internacional de ONU-REDD (asignado)</i>	8,688,584
<i>Apoyo de ONU-REDD a las actividades nacionales</i>	73,205,313
TOTAL	165,139,381
<i>Compromisos totales:</i>	169,992,446

Sitio del MPTF (<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>), 12 de febrero de 2013

⁵⁴ Apoyo a la acción de REDD+ nacional: Marco del Programa Global 2011-2015, Revisión de Presupuesto 2013-2014, novena reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, 26-27 de octubre de 2012.

⁵⁵ Marco de Financiación del Programa ONU-REDD (al 15 de septiembre de 2012), novena reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, octubre de 2012, p. 6.

Las cifras anteriores muestran que el “Apoyo de ONU-REDD a las actividades de los países” bajo el SNA representa el 75 % de los fondos de este último. La pregunta sobre el tipo de actividades financiadas bajo esta línea de presupuesto y si estas realmente responden a los objetivos del Programa y las necesidades de los países sigue abierta a discusión y debería ser un elemento clave de la evaluación del Programa ONU-REDD prevista durante 2013. Sin embargo, es importante destacar que la suma del Apoyo de ONU-REDD a las actividades de los países y los Programas Nacionales alcanza los US\$ 140 millones, que indica que el 85 % del total de los fondos del Programa ONU-REDD están aparente, directa o indirectamente dirigidos a los países.

En general, la comunicación en el contexto del SNA y cómo se deciden las actividades en éste (para que no parezca que sólo las agencias las manejan) puede ser un factor clave de mejora en la percepción de los países participantes. La evaluación del Programa ONU-REDD planeada para 2013 también debe responder si el SNA contribuye significativamente al alcance de los objetivos del Programa y responde a las expectativas nacionales.

Los **procedimientos y reglas de reporte de gastos**: están detallados en el Reglamento sobre progreso del programa y gastos:

- La Secretaría del Programa ONU-REDD presenta actualizaciones semestrales del avance a la Junta Normativa para revisión y acción como sea adecuado.
- El Agente Administrativo genera actualizaciones regulares sobre el estatus financiero del MPTF a la Junta Normativa para revisión y acción como sea apropiado.
- Las organizaciones participantes de las Naciones Unidas presentan informes narrativos y financieros de progreso al Agente Administrativo, de acuerdo con los formatos de reporte financiero y de progreso del GNUM.
- La Secretaría genera actualizaciones a la Junta Normativa sobre el progreso de implementación de los Programas Conjuntos (tanto Global como Nacionales) cada seis meses, con base en la información recibida de las organizaciones participantes de la ONU.
- De manera subsecuente, el Agente Administrativo presenta informes narrativos y financieros consolidados a todos los donantes del Programa ONU-REDD. El Agente Administrativo también presenta un estado financiero anual certificado (fuente y uso de fondos).

El **reporte sobre los gastos se realiza a nivel de resultados**, tal y como se muestra a continuación en el diagrama 2, extraído del Informe semestral sobre el avance, 2012⁵⁶:

⁵⁶ Informe semestral de 2012 sobre el avance de las actividades implementadas bajo el Fondo del Programa ONU-REDD, Novena reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, 26-27 de octubre de 2012.

Diagrama 2: Ejemplo de reporte a nivel de resultados en el Informe semestral sobre el avance 2012

Diagrama 3: Gasto para el periodo del 1 de noviembre de 2012 al 30 de junio de 2012 por Resultado del Programa (ver sección 3.2 para las descripciones de los Resultados)



Se espera que los esfuerzos actuales para lograr formatos unificados de reporte entre las tres organizaciones de la ONU permita un mejor proceso de intercambio de información. Además, existe una demanda de reporte sobre los resultados y el impacto de las actividades promovidas por ONU-REDD. La futura evaluación del Programa generará un panorama del avance de éste hacia sus objetivos. Sin embargo, un marco general de monitoreo bien diseñado permitirá la medición del avance hacia las metas, tanto en el plano global como nacional, y el reporte periódico de resultados a la JN con ejemplos concretos de éxito.

Con el fin de completar este análisis sobre el funcionamiento de la JN, la comparación de prácticas con otros fondos y programas también es informativa. La tabla en el anexo B resume los elementos del funcionamiento del F-ODM, ONUSIDA y del FCPF. Las principales particularidades resaltadas en esta comparación de los tres fondos/programas analizados en términos de su manera de operar y las posibles sugerencias para el Programa ONU-REDD consisten en lo siguiente:

Proceso de toma de decisiones entre periodo de sesiones

Por lo general, no existe un proceso específico para determinar qué decisiones se deberán tomar entre periodos de sesiones o durante las reuniones; no obstante, casi siempre se trata de una decisión caso por caso cuando surgen asuntos urgentes. Con frecuencia, los procesos de decisión entre periodos están definidos de manera breve, algo que no siempre sucede en los reglamentos (o equivalente).

Preparación y adopción de la agenda

Con frecuencia, las oficinas de las Juntas están establecidas y listas para lo siguiente:

- Preparar la agenda de las reuniones seleccionando los asuntos más urgentes y estratégicos.
- Coordinar la toma de decisiones entre periodos de sesiones cuando sea necesario.
- Estar en contacto con la Secretaría y garantizar una comprensión clara de las decisiones de la Junta.

Preparación y adopción de las minutas

Las minutas se concentran en los puntos clave de decisión (recomendaciones, decisiones y conclusiones). La aprobación de las minutas tiene lugar al principio de cada reunión de la Junta Normativa.

Grupos de trabajo

El establecimiento de grupos de trabajo para asistir a la Junta para llevar a cabo sus funciones es una práctica común, como es el caso de la JN del Programa ONU-REDD.

Los representantes de país y puntos focales nacionales

El F-ODM y ONUSIDA persisten en la coordinación de actividades a nivel nacional, así como la titularidad nacional. Para este fin, se promueve el establecimiento de grupos nacionales de coordinación o juntas normativas nacionales que reúnan a todos los actores relevantes e instituciones gubernamentales, con el fin de decidir el plan de acción específico y coordinar todas las actividades llevadas a cabo en el país acerca de temas específicos que el Programa trata.

Toma de decisiones y seguimiento

Por lo general, las decisiones están basadas en el consenso. Si bien existen procedimientos de votación, incluso en un programa como ONUSIDA, éstos quedan inutilizados por lo general. El seguimiento de las decisiones se cubre normalmente durante cada reunión de la JN en forma de presentación por la Secretaría o una acción equivalente.

Presidentes

Los presidentes (normalmente, dos) son elegidos/seleccionados durante cada reunión para la siguiente, o bien, se seleccionan de manera anual durante las reuniones. Lógicamente, los copresidentes también son miembros de la Oficina, si la hay.

Designación del personal del Programa

Es interesante ver que el personal de la Secretaría de ONUSIDA se selecciona en forma independiente de cualquier agencia de la ONU, aunque, en el plano jurídico, mantiene un contrato con la OMS. Esta independencia, en especial en lo concerniente a la figura de autoridad a la que el personal tiene que rendir cuentas, es un factor importante de confianza en la manera de operar de esta Secretaría en específico.

Idiomas

Además del inglés, la interpretación al francés y al español es una regla estandarizada en las instancias multilaterales. En lo relativo a los documentos de referencia y materiales del Programa, se propone constantemente la traducción al francés y al español.

Gestión del tiempo durante las reuniones

Tanto en los procedimientos de ONUSIDA como en los del FCPF, se establecen reglas para la gestión del tiempo.

Reporte de gastos

El reporte se presenta, por lo general, de manera consolidada y no entra en detalles pertinentes a presupuestos de proyectos. En ninguno de los fondos consultados se considera un papel de la Junta analizar el presupuesto de cada proyecto individual, sino que se llega a un acuerdo sobre las cantidades universales, lo que deja cierta flexibilidad a las agencias de implementación para usar de la mejor manera sus respectivas asignaciones. Las evaluaciones llevadas a cabo sobre proyectos o portafolios de país constituyen una herramienta de la Junta para evaluar los resultados obtenidos dentro de la cartera asignada, que permite ajustes. El reporte de gastos por resultado en el plano nacional está, pues, en sintonía con las prácticas convencionales. Por lo general, no existen procedimientos escritos relativos a la aprobación de presupuestos, algo que queda a discreción de la Junta.

Gestión de riesgos fiduciarios

Se recopiló poca información sobre los procedimientos de auditoría entre los diversos fondos/programas. En términos generales, las auditorías son llevadas a cabo por las agencias de implementación y los fideicomisarios de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos de auditoría; y los informes de auditoría se presentan a la Junta.

Conclusión: ¿La JN lleva a cabo sus actividades de una manera apropiada de cara a los retos que rodean la evolución de REDD+ y la respuesta del Programa ONU-REDD a dichos retos?

Si bien muchos de los procedimientos usados al celebrar las reuniones han mejorado con el tiempo y ahora se siguen normas seguidas por otros fondos comparables, las cuales son consideradas como suficientes por los miembros y observadores de la JN – incluso cuando se trata de aquellas que no existen

formalmente en versión impresa –, aún hay confusión y se solicita la creación de un conjunto de procedimientos descritos en los reglamentos y aprobados por la JN. Se hacen sugerencias específicas a este respecto en el apartado de recomendación al final de la sección actual. En lo relativo al reporte financiero, se espera que las decisiones recientes alcanzadas sobre los formatos de reporte unificados entre las tres agencias de la ONU ayudará a satisfacer las necesidades de reporte de la JN y garantizará la generación de informes a nivel de impacto, resultados y productos, con información sobre el nivel de actividad, disponible a solicitud.

6.2.2 ¿La JN toma en consideración las necesidades de los socios y participantes?

Capacidad de respuesta de la JN

Utilidad del conocimiento generado/materiales producidos

El Programa ONU-REDD produce una cantidad importante de material enfocado a facilitar los procesos de preparación para REDD+ en los países miembro. Esto incluye, más específicamente, lo siguiente:

- Información general sobre el Programa ONU-REDD, ej. Documento de *datos básicos (Fast facts)*, *Informe de actividades 2011*
- Documentación de procesos y sobre el Programa: *Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015, Mandato, Reglamento y Orientación Operacional*, etc.
- Directrices, plantillas y documentos de recomendación: *Directrices sobre el involucramiento de participantes en la preparación para REDD+*, *Manual de Programas Nacionales de ONU-REDD*, plantillas para la aplicación del PNC, plantillas para informes sobre avance, etc.
- Material de intercambio de experiencias: cuadernillos sobre *lecciones aprendidas e historias de éxito*
- Publicaciones de estudios financiados por el Programa, ej. boletines de políticas sobre *Beneficios múltiples de REDD+*, *REDD+ y la economía verde*, etc.

Incluso si varias publicaciones/materiales se generan por iniciativa de la Secretaría, la JN ejerce una influencia fuerte al resaltar las necesidades expresadas por los países y diseñar los estudios técnicos estratégicos que se llevarán a cabo en REDD+, es especial, a través del SNA. En la encuesta realizada para esta Revisión, casi todos los encuestados consideraron que el conocimiento generado/los materiales producidos a solicitud de la JN son útiles para los actores meta. Muchos encuestados confirmaron lo anterior y se mostraron satisfechos al respecto.

Nivel de coherencia entre la orientación de la CMNUCC y otras fuentes externas de orientación y aportaciones para REDD+ y para la toma de decisiones de la JN

La Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 estipula que “el Programa también trabaja en colaboración con otras iniciativas de REDD+ (en especial con las apoyadas por el Banco Mundial) y fomenta la aplicación de las decisiones de la CMNUCC”⁵⁷. Además, afirma que “el Programa opera de acuerdo con las necesidades de cada país y está diseñado para apoyar la transformación del sector forestal y otros sectores que tienen un impacto en el uso de la tierra y, por consiguiente, en las actividades económicas relevantes para la preparación para REDD+. El Programa también responde a la resolución surgida durante la COP16 de la CMNUCC sobre los enfoques de políticas e incentivos positivos sobre temas relacionados con la REDD+ y está en la disposición de apoyar la puesta en marcha de dichas resoluciones cuando los países en cuestión lo soliciten”.

REDD+ es una consecuencia directa de las negociaciones internacionales para el clima que tienen lugar en el seno de la CMNUCC. Aunque sus principios se han establecido por medio de la activación de iniciativas de preparación para REDD+ tales como el Programa ONU-REDD, el FCPF y otros, con el fin de trabajar con países específicos, existen ciertos temas que tienen que definirse, aclararse y sobre los

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

que se tiene que llegar a un acuerdo con las partes de la CMNUCC. En un contexto tan cambiante, el trabajo inicial también hace que surjan muchas preguntas qué responder.

Por consiguiente, la capacidad de respuesta de la JN a la orientación y aportaciones para REDD+ – en particular la orientación de la CMNUCC – es clave para la legitimidad del Programa ONU-REDD y, al final, la efectividad para lograr la REDD+, destinada a conservar las reservas de carbono. Por otro lado, la experimentación a través de ONU-REDD y las preguntas surgidas entre los socios de implementación y los países que experimentan este nuevo escenario han enriquecido (y pueden continuar haciéndolo) los diálogos de la CMNUCC.

La encuesta realizada durante esta Revisión revela que una gran mayoría (tres cuartos) de los encuestados consideran que existe coherencia entre la orientación de la CMNUCC y la toma de decisiones de la JN. Esto se corrobora a través de las entrevistas, las cuales demuestran que la JN está muy consciente de lo que se está haciendo en la CMNUCC desde que ésta enriquece con información el contexto general en el que ONU-REDD se desarrolla.

Esto se ve reforzado a través de una mención constante de la orientación de la CMNUCC en los informes de las reuniones de la JN: ej. p. 16 del informe de la séptima reunión: “Armonizar de manera continua las necesidades de monitoreo e información para REDD+ tal y como lo define la CMNUCC con otros procesos de monitoreo e información”; y en el informe de la octava reunión, p. 22: “Demostrar mejor una alineación entre los PCSA y los acuerdos de la CMNUCC y garantizar que todas las salvaguardas estén cubiertas de manera adecuada.”

Sin embargo, de acuerdo con algunos entrevistados, también sucede que las decisiones de las agencias de la ONU sobre la implementación de ciertas actividades se adelantan sobremanera a las negociaciones de las CMNUCC. De hecho, varios encuestados perciben a ONU-REDD como un mecanismo para impulsar el avance del debate técnico sobre REDD+. Por consiguiente, la retroalimentación generada de la experiencia de ONU-REDD al proceso de la CMNUCC y la experimentación son importantes para documentar la orientación futura de la Convención; esta relación independiente se considera saludable. Se ha mencionado durante las entrevistas que las experiencias comunicadas del Programa ONU-REDD a la CMNUCC han tenido un impacto en las decisiones tomadas, pero algunos de los entrevistados también consideran que el Programa ONU-REDD podría hacer más para asegurarse de que está enriqueciendo el proceso de la CMNUCC. A este respecto, el papel de la CMNUCC como observador durante las reuniones de la JN es importante, dado que funciona como una transmisión bilateral de información, garantizando que las decisiones de la JN sean coherentes con la orientación de la CMNUCC y transmitiendo los asuntos que surjan de la experiencia de ONU-REDD a esta última. Además, debe tomarse en cuenta que varios participantes de la JN también son negociantes bajo los auspicios de la CMNUCC y, por ello, también actúan como canales de retroalimentación entre ambas entidades.

Capacidad de respuesta

La JN está calificada por muchos de los entrevistados como responsable siempre que tome decisiones sobre las solicitudes presentadas por los involucrados en el Programa. En términos de entrega de financiación, la Oficina del MPTF considera que “en comparación con otros fondos, el Programa ONU-REDD ha usado su financiación con eficiencia y ha visto un crecimiento constante de su base de donantes”⁵⁸. Esta es una evaluación compartida por una variedad de participantes que apunta a la capacidad de respuesta a las solicitudes de financiación de ONU-REDD como una de las mayores fortalezas del Programa, en particular, cuando se compara, por ejemplo, con el FCPF. Por otra parte, varios de los países en desarrollo miembro consideraron que la JN de ONU-REDD podría incrementar su capacidad de respuesta en lo relativo a las solicitudes de los países participantes sobre una mayor titularidad nacional a lo largo del proceso. En resumen, el trabajo a través de las agencias ha permitido a ONU-REDD ser más oportuno en sus respuestas a las solicitudes de los países, pero, en algunos casos, esto pudo haber tenido un impacto negativo en la titularidad del proceso.

⁵⁸ Informe de la octava reunión de la JN, p 12.

Conclusión: ¿La JN toma en consideración las necesidades de los socios y participantes?

La capacidad de respuesta de la JN puede calificarse como relativamente bueno, con material y productos de conocimiento bien recibidos, una coherencia sólida con la orientación de la CMNUCC y una capacidad de respuesta relativamente buena a las solicitudes de los países participantes. Las oportunidades de mejora residen en la garantía de una mejor retroalimentación surgida de la experiencia de la CMNUCC y la respuesta a las demandas de una mayor titularidad nacional. La capacidad de respuesta es un área de posibles mejoras continuas y es un hecho que esto tendrá que tomarse en cuenta en las reformas futuras a la estructura de gobernanza del Programa, así como en los procedimientos actuales.

6.2.3 ¿La JN brinda orientación y vigilancia adecuadas para el alcance de los objetivos del Programa Global y los Programas Nacionales y a la altura de las normas internacionales?

Orientación de la JN

La JN brinda orientación en todos los niveles del Programa. Por ejemplo, cuando se estudian las solicitudes de asignación de fondos a un PNC, la JN da retroalimentación, recomendaciones y pide aclaraciones al país en cuestión para mejorar el diseño del PNC. La JN también establece grupos de trabajo específicos para tratar temas específicos y resultados en forma de propuestas de orientación. Por ejemplo, el informe de la octava reunión de la JN (p. 14) destaca que “los resultados esperados del grupo de trabajo son una orientación clara para que las agencias revisen el presupuesto del PG y establezcan un orden de prioridades de las actividades de dicho programa cuando los fondos sean limitados. La presentadora también solicitó la orientación de la Junta Normativa en lo relativo a la cronología para presupuestar el PG, la frecuencia de las revisiones al presupuesto, la frecuencia de aprobaciones de presupuesto y la aplicación de la hoja de ruta en el futuro”.

Tres cuartos de los encuestados consideraron que las solicitudes de parte de los grupos de trabajo y las agencias de implementación a la JN representan una cantidad suficiente de material de calidad que apoya el alcance de los objetivos del Programa. Al mismo tiempo, dos tercios de los encuestados consideraron que la JN ejerce una vigilancia suficiente de las actividades del Programa ONU-REDD y suficiente orientación estratégica y participación en la evaluación del avance del programa, al mismo tiempo que se garantiza que la auditoría de cuentas se realice de conformidad con las normas internacionales establecidas. A pesar de que lo anterior confirma que la mayoría de los participantes están generalmente satisfechos con estos aspectos, existe una proporción significativa de informantes que consideran que la JN no ejerce una supervisión suficiente de las actividades del Programa, en especial, cuando se trata de una orientación estratégica y una participación suficientes en la evaluación del avance del Programa. En concordancia con una recomendación hecha anteriormente en este informe, el papel de la JN podría necesitar aclararse a este respecto para ayudar a mantener el enfoque en el nivel estratégico y en los procedimientos establecidos para que las actividades de monitoreo y reporte realizadas por las agencias y la Secretaría sean suficientes en términos de su alcance, nivel de detalle, frecuencia, calidad y formatos de reporte – para fundamentar de manera adecuada los diálogos de la JN – un tema sometido a discusión exhaustiva durante la novena reunión, en Brazzaville –, lo que permitiría a sus miembros obtener asesoría y recomendaciones apropiadas, así como brindar orientación estratégica.

Otras discusiones pasadas y decisiones tomadas durante las reuniones de la JN ilustran esta demanda de la JN para un mejor monitoreo y reporte:

- Informe de la séptima reunión, decisión 7: “Se solicitó a la Secretaría del Programa ONU-REDD mejorar el marco de reporte del Programa Global con el fin de permitir la evaluación del progreso de las actividades, el desembolso de fondos para cada Resultado, la porción del apoyo enfocado y complementariedades entre el Programa Global y las actividades de los programas nacionales.”
- Informe de la séptima reunión (p 8): “La Junta recomendó lo siguiente:
 - b- Continuar reforzando la capacidad de la Secretaría de ONU-REDD para monitorear y evaluar el progreso tanto de los programas nacionales de ONU-REDD como del Programa Global, así como para informar de ello a la Junta Normativa.
 - c- Incluir indicadores intermedios para evaluar el progreso tomando como referencia las metas de cada programa nacional
 - d- Recordar la importancia de los informes semestrales y de informes más detallados sobre las asignación de fondos.”

En general, las entrevistas llevadas a cabo confirman que la orientación y la vigilancia de la JN para lograr los objetivos del Programa se perciben como suficientes. Un marco reforzado de monitoreo y evaluación; mejores procedimientos armonizados de reporte y una organización que permita que la JN se concentre en asuntos de un nivel más estratégicos; y la vigilancia para el alcance de los objetivos del Programa serían elementos clave para mejorar la orientación de la JN.

* * *

Conclusión sobre efectividad: ¿La JN lleva a cabo sus actividades con efectividad y responsabilidad, con orientación adecuada y con supervisión, con el fin de alcanzar los objetivos del Programa?

En general, las operaciones de la JN son relativamente efectivas y responsables y el nivel de orientación y vigilancia son buenos y coherentes con las normas fiduciarias internacionales. Una impresión general común entre muchos de los encuestados es que la JN ha mejorado sobremanera con respecto a lo anterior en las reuniones recientes:

Dicho lo anterior, la Revisión define con claridad que hay cabida a mejoras, en especial, con respecto a lo siguiente:

- Procedimientos para la facilitación de reuniones, que tienen que completarse y detallarse mejor
- Reporte financiero, que requiere formatos de reporte unificados
- Discusiones sobre presupuesto, las cuales tienen que permitir a los miembros y observadores de la JN comprender claramente las opciones propuestas en lo relativo a las asignaciones de presupuesto, sin entrar en la microgestión
- Garantía de una buena retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia.
- Monitoreo y reporte de los avances del Programa a la JN
- Armonizar los procedimientos de reporte
- La organización general de las operaciones, lo que incluye, entre otros elementos, la posibilidad de que la JN se concentre en temas de un nivel más estratégico

Recomendaciones:

- **La JN tiene que aclarar y detallar mejor los procedimientos para facilitar las reuniones, en particular, con respecto a lo siguiente:**
 - Decidir sobre el alcance y la forma del proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones con una definición clara de lo que debería decidirse durante las reuniones solamente y lo que no puede decidirse entre sesiones. En particular, las decisiones sobre el presupuesto del Programa, las asignaciones de financiación, el Mandato y el Reglamento de la JN y, más generalmente, todas las decisiones de nivel estratégico deberán tomarse en las reuniones de la JN, mientras que en las reuniones de los periodos entre sesiones pueden abordarse las cuestiones más operacionales.
 - Decidir, como ya se ha sugerido, sobre la pertinencia de establecer una Oficina de la JN o cualquier proceso participativo para la adopción de las agendas de reuniones y, también, apoyar en el proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones; y comunicarse con la Secretaría también de manera intersesional.
 - Formalizar el uso de grupos de trabajo establecido en el Reglamento, incluyendo los términos de referencia estándar.
 - Considerar la publicación de los términos de referencia para los delegados de la Junta (formación, tareas y responsabilidades, disponibilidad necesaria) y la publicación de sus currículos resumidos en el sitio en Internet de ONU-REDD.
 - Aclarar en el reglamento el proceso de toma de decisiones (quién participa en el consenso y cuál es el papel de los observadores)

- Garantizar que las responsabilidades para cada punto de decisión de la JN estén claramente asignadas dentro de un plazo de tiempo claro, ej. en los informes de las reuniones de la JN, para un seguimiento continuo.
- Considerar la publicación de los términos de referencia para los copresidentes especificando su papel, tareas y responsabilidades, así como las competencias requeridas.
- Considerar la asignación de papeles de copresidencia a cada uno de los siguientes grupos: un país miembro y un miembro donante.
- Incluir una sección de gestión del tiempo en el Reglamento que establezca las reglas en las que los copresidentes de la JN puedan confiar para gestionar los tiempos durante las reuniones
- Considerar un mecanismo de coordinación entre los países de cada subregión previo a cada reunión de la JN, con el fin de que los miembros puedan hablar en nombre de su grupo de participantes.
- **Garantizar que tengan lugar las discusiones sobre temas financieros:** además de la documentación detallada suministrada, los asuntos financieros, incluida la distribución de fondos entre el SNA y los Programas Nacionales, deberán presentarse y someterse a discusión de manera exhaustiva en algún punto. Si las reuniones de la JN son demasiado cortas para realizarlo, una manera viable podría ser el establecimiento de grupos de trabajo específicos con representantes de todas las circunscripciones. Lo anterior podría detallarse en el procedimiento actualizado de aprobación de presupuesto para el SNA, el cual es muy conciso en el reglamento actual.
- Para una cooperación más sólida entre actores en el plano nacional, **continuar promoviendo el establecimiento de grupos de coordinación nacional en los países de REDD+**, reuniendo a todas las partes relevantes e instituciones gubernamentales con el fin de garantizar la coordinación de las actividades de REDD+ en el país con todos los actores relevantes, así como ayudar a abordar mejor las causas de la deforestación, las cuales, con frecuencia, trascienden las fronteras del sector forestal.
- **Garantizar que la retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia esté bien organizada** a través de la nominación de personal responsable dentro de la Secretaría que esté bien informado de los procesos y las políticas de la Convención para mantener un vínculo permanente con la Secretaría de la CMNUCC.

6.3 Eficiencia

¿La JN tiene un papel funcional claro con el objetivo de llevar a cabo sus actividades de manera oportuna y, de esta manera, reducir los esfuerzos dobles?

Resumen de hallazgos:

La Revisión encontró lo siguiente:

- El papel funcional de la JN debe aclararse en relación con los respectivos papeles y responsabilidades de otros elementos de la estructura de gobernanza del Programa ONU-REDD, es decir, la Secretaría, el Grupo de Estrategia (GE) y el Grupo de Gestión (GG), así como las agencias de implementación.
- Si bien el modelo prevaleciente presenta un cierto número de ventajas (ej. rapidez en la entrega de fondos), aún existe una duplicación de esfuerzos y ciertos solapamientos en diversos niveles, lo que merma la eficiencia.
- Aunque varios de estos aspectos podrían no cambiar de ahora al año 2015, el seguimiento de la nueva Estrategia y la Visión que el Programa ONU-REDD desarrollará, los cambios y los ajustes a la estructura organizacional del Programa deberán enfocarse en mejorar la eficiencia y reducir los solapamientos, además de responder al contexto cambiante que rodea a REDD+ y, más generalmente, a las finanzas para el clima.

En vista de estos hallazgos, el Revisor recomienda lo siguiente:

A corto plazo, lo siguiente sería útil para ONU-REDD:

- Aclarar la posición y el papel del GE y del GG como unidades de gestión de las tres agencias dentro del Programa ONU-REDD, es decir, no oficialmente representadas en la JN.
- Aclarar la posición y el papel de cada miembro de la JN durante las reuniones, así como los de los observadores.
- Considerar la organización de sólo una JN al año, complementada por un proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones sólido que aproveche la estructura del Comité Ejecutivo propuesta anteriormente en esta Revisión, el cual se enfocará más en temas administrativos y operacionales.

A medida que la reflexión sobre el futuro luego de 2015 continúa, el siguiente tema importante podría comenzar a considerarse y abordarse, como sea requerido, dependiendo de la visión que surja del futuro de ONU-REDD:

- Continuar explorando y aclarando la posición y el papel de la Secretaría con respecto a la JN, el GE y el GG, así como las agencias de la ONU.

6.3.1 ¿Cuál es el papel funcional de la JN relativo a otros actores clave del Programa ONU-REDD?

A continuación, la tabla 10 muestra un panorama del papel, las tareas y las responsabilidades actuales de los diferentes bloques que conforman la estructura rectora del Programa ONU-REDD: la Junta Normativa, el MPTF como fideicomisario, la Secretaría, el Grupo de Estrategia y el Grupo de Gestión de la ONU, las agencias de implementación (FAO, PNUD, PNUMA), así como los grupos de trabajo establecidos por la JN para tratar diversos temas.

Tabla 8: Funciones de las diversas estructuras de gobernanza del Programa ONU-REDD

Actores/órganos	Papeles y responsabilidades
Junta Normativa	<p>La Junta Normativa es responsable de la vigilancia, dirección estratégica y asignaciones financieras. Ésta decide sobre las asignaciones de financiación provenientes del Fondo del Programa ONU-REDD para los Programas Nacionales y el SNA, administrado por la Oficina del MPTF del PNUD. La JN brinda orientación al programa, revisa el progreso logrado y ayuda a articular la demanda de apoyo y las respuestas necesarias⁵⁹.</p>
MPTF	<p>La Oficina del MPTF del PNUD es el Agente Administrativo del Fondo. En representación de las organizaciones participantes, el Agente Administrativo realiza lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recibir contribuciones de donantes que deseen brindar apoyo financiero al Fondo. - Administrar los fondos recibidos. - Desembolsar los fondos a cada organización participante de las Naciones Unidas, de conformidad con las instrucciones de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD. - Consolidar los estados e informes con base en los que presente cada organización participante al Agente Administrativo y circularlos a cada uno de los donantes que haya contribuido a la cartera del Fondo y a la JN del Programa ONU-REDD. - Generar un informe final, incluyendo la notificación de que el Fondo ha sido gastado por completo o disuelto. - Desembolsar fondos a cualquier organización participante de las Naciones Unidas para cualquier costo adicional de las tareas que la JN decida asignar de acuerdo con el MoU y el Mandato⁶⁰.
Secretaría	<p>La Secretaría del Programa ONU-REDD es una unidad interinstitucional formada por las tres agencias participantes. Entre otras cosas, la Secretaría apoya a la Junta Normativa al organizar reuniones, generar informes y monitorear la implementación de las decisiones de la Junta Normativa. Es un punto central de contacto para el Programa y conecta al mismo con otras iniciativas REDD+. Esto incluye el establecimiento de vínculos con donantes reales y potenciales con el fin de movilizar fondos. La Secretaría ejerce un liderazgo en la planificación estratégica y en el desarrollo y gestión de marcos de reporte, monitoreo y evaluación para el Programa mientras se concientiza y aboga por el Programa y se brinda información a socios externos. La Secretaría también facilita la colaboración y la comunicación interinstitucional para garantizar que el Programa se implementa con efectividad⁶¹.</p> <p>El Mandato detalla las funciones y responsabilidades principales de la Secretaría:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar la entrega de servicios y resultados de alta calidad del Programa ONU-REDD a través de la creación e implementación de mecanismos de garantía de calidad, reporte y coordinación. 2. Brindar apoyo logístico a la JN, al GE y al GG. 3. Desarrollar e implementar enfoques innovadores para facilitar el intercambio de conocimiento entre los miembros del personal de ONU-REDD, los países miembros y los actores involucrados. 4. Desarrollar y cultivar asociaciones existentes y nuevas y gestionar las relaciones externas a nivel del Programa. 5. Desarrollar y procurar la aprobación del GG y el GE de una estrategia de relaciones y movilización de recursos de donantes y coordinar la implementación de tal estrategia por parte del GE y el GG. <p>El Jefe de la Secretaría es responsable del GE y está supervisado administrativamente por el Director de la División de Aplicación de Políticas Ambientales, PNUD⁶².</p>

⁵⁹ Manual de Programas Nacionales de ONU-REDD.

⁶⁰ Memorando de Entendimiento del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples que usa la gestión de fondos pass-through, Anexo A: Términos de Referencia

⁶¹ Estrategia del Programa UN-REDD 2011-2015

⁶² *Management Note for Improved Delivery of the UN-REDD Programme*, anexo A: Revised ToRs for the Strategy Group, the Management Group and the Secretariat, Programa ONU-REDD, 15 de junio de 2012.

Grupo de Estrategia de la ONU (GE)	<p>El GE fue establecido por las tres agencias participantes de las Naciones Unidas en 2011 para complementar y enriquecer el papel de la Junta Normativa de ONU-REDD, así como mejorar el desempeño general del Programa ONU-REDD al brindar dirección estratégica a los miembros de las agencias de la ONU responsables de gestionar e implementar el Programa ONU-REDD en apoyo a los países miembro. Sus responsabilidades incluyen lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisar y aprobar una visión y una estrategia comunes, así como un conjunto claro de prioridades para las agencias de la ONU con respecto a la gestión y la implementación del Programa ONU-REDD - Brindar orientación estratégica y supervisión al GG y a la Secretaría para garantizar la entrega efectiva de servicios de calidad como agencia de la ONU, incluyendo la asignación de responsabilidades y recursos entre las agencias y la Secretaría para ser revisados y aprobados por la JN.
Grupo de Gestión de la ONU (GG)	<p>El GG tiene la responsabilidad de entregar servicios de alta calidad de manera eficiente y efectiva a los países miembro del Programa ONU-REDD. El GG realizará lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tomar decisiones sobre la gestión del programa y los asuntos operacionales relacionadas con la implementación del Programa, de conformidad con la dirección estratégica provista tanto por el GE como por la JN. - Sugerir enmiendas y acciones de perfeccionamiento al GE y a la JN en lo relativo a su dirección estratégica y prioridades con respecto al Programa. - Responsabilizarse de garantizar el involucramiento efectivo y la coordinación operacional del personal de ONU-REDD en los planos global, regional y nacional. - Apoyar y ayudar a la Secretaría a desempeñar su papel de coordinador de la implementación del marco de gestión basado en resultados por parte de las agencias de la ONU para el Programa ONU-REDD. - Apoyar y ayudar a la Secretaría en los preparativos para las reuniones de la JN y otras actividades de ONU-REDD que requieran recursos fuera del alcance de la Secretaría. - Vigilar el desarrollo de planes de trabajo y presupuestos propuestos para el SNA y otras funciones relacionadas del Programa ONU-REDD. - Generar las condiciones apropiadas para que el personal nacional y regional de las organizaciones de la ONU apoye los esfuerzos de sus contrapartes nacionales. - Establecer equipos de acción interinstitucional para desarrollar recomendaciones específicas, concretas y factibles para el GG sobre cómo resolver problemas específicos.
Agencias de implementación (FAO, PNUD y PNUMA)	<p>Estas agencias son responsables de la entrega del producto del Programa y han elegido diferentes maneras de organizar y localizar a sus equipos para garantizar el apoyo máximo a los esfuerzos de preparación nacional respaldados por las funciones internacionales de apoyo normativo.</p> <p>Las agencias contribuyen en sus áreas de conocimiento y mandatos diversos y complementarios: la FAO sobre asuntos técnicos relativos a la silvicultura, los recursos naturales y el apoyo específico para el desarrollo de monitoreo de REDD+, incluyendo sistemas de MRV; el PNUD, con su presencia casi universal en todos los países, su enfoque en la gobernanza y las implicaciones socioeconómicas de REDD+ y el involucramiento de los pueblos indígenas y la sociedad civil; y el PNUMA para convocar los conocimientos y a los encargados de la toma de decisiones en la agenda de REDD+, incrementar el conocimiento y la capacidad relativa a los beneficios múltiples de REDD+ y facilitar las condiciones para avanzar hacia una economía baja en carbono a través de la transformación del sector forestal, haciendo uso de análisis, desarrollo de escenarios y evaluación de las opciones de inversión.</p> <p>Al apoyar la implementación de los Programas Nacionales, las agencias de ONU-REDD están determinadas a optimizar sus enfoques y han acordado los siguientes principios, específicamente sobre acuerdos de implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En primera instancia, los Programas Nacionales deberán implementarse a nivel país y aprovechar la experiencia previa de las Naciones Unidas en la implementación de programas conjuntos.

- En lo relativo al Programa de Acción de Accra, los sistemas de los países miembro se usarán como primera opción.
- El Método Armonizado para las Transferencias en Efectivo (MATE) se utilizará para determinar cómo se desembolsan los fondos.
- Todas las transferencias de fondos a los asociados nacionales de implementación se realizarán de manera consistente sin importar qué agencia de ONU-REDD las haga.
- Las modalidades finales de gestión de fondos serán determinadas con base en las circunstancias de cada país.

Para el trabajo temático que tendrá lugar bajo el SNA, una de las tres agencias de ONU-REDD actúa como entidad coordinadora de acuerdo con su ventaja comparativa y aprovecha el conocimiento de las otras dos agencias, así como otras fuentes internacionales pertinentes⁶³.

Grupos de trabajo (GT)

La JN establece grupos de trabajo cuando surgen asuntos que tienen que tratarse con más detenimiento que el permitido durante las reuniones. Para ello, un número limitado de miembros de la JN participan voluntariamente en algún grupo de trabajo específico y se reúnen como sea necesario para debatir y proponer opciones a la JN para que, entonces, pueda tomar una decisión.

A la fecha, se han establecido cuatro GT para los siguientes temas:

- Evaluación de las necesidades de los países (disuelto en octubre de 2012)
- Hoja de ruta para la revisión del Apoyo a la acción de REDD+ nacional – SNA (disuelto en noviembre de 2012 durante la novena reunión)
- Esfuerzos de programación de apoyo nacional
- Revisión de la Junta Normativa

Los resultados de la encuesta y las entrevistas conducidas muestran que una gran mayoría de los encuestados consideran que los miembros de la JN y la Oficina del MPTF tienen distintos papeles y responsabilidades dentro del Programa ONU-REDD. Por otra parte, un tercio de los encuestados consideraron que las funciones y responsabilidades de la Secretaría, las agencias, el GG y el GE están en conflicto o se traslapan unos con otros o con otros órganos de ONU-REDD; de igual manera, esta visión es común entre varios entrevistados.

Se percibieron y mencionaron varios solapamientos durante las consultas llevadas a cabo:

- La duplicación entre agencias y otros actores involucrados en el Programa en el plano nacional
- Solapamientos entre la Secretaría y el Grupo de Estrategia
- Solapamientos entre la JN y el Grupo de Estrategia
- Solapamientos entre la Secretaría y las agencias de la ONU
- Solapamientos entre el GE y el GG

Los papeles respectivos de los diversos actores durante las reuniones de la JN también han generado varios comentarios, tales como:

- El papel de la Secretaría necesita aclaración.
- El GG y el GE no deberían estar oficialmente representados.
- Sería importante distinguir quién de las agencias de la ONU participa en la JN como miembro y quién está como consultor. Normalmente, parece que los miembros de la JN provenientes de una organización de la ONU son directivos superiores que no participan directamente en la implementación del Programa.
- Los observadores están ahí para escuchar los diálogos; no obstante, sus comentarios no se consideran vinculantes para la decisión final de los miembros de la JN.

En general, la Revisión sugiere que hay una falta de claridad que genera confusión acerca de las funciones y responsabilidades respectivas de diversos actores dentro de ONU-REDD, al menos entre los países

⁶³ Estrategia del Programa UN-REDD 2011-2015, p. 17-20

miembro, las ONG y los pueblos indígenas (mientras que todo parece ser más claro para las agencias de la ONU y el personal de la Secretaría). En particular, las funciones y responsabilidades del GG y del GE no quedan claras para la mayoría de los participantes entrevistados. Dado que la Secretaría se define como una "unidad interinstitucional de las tres agencias del Programa ONU-REDD", la diferencia con el GG sigue siendo poco clara. Además, "el Jefe de la Secretaría es responsable del GE", a pesar de que un gran número de encuestados y entrevistados considera que la Secretaría debería generar informes a la JN sólo si su Jefe es independiente de las agencias de la ONU. El posicionamiento del GE con respecto a las necesidades de la JN necesita aclararse también; pero, ¿cuál órgano es, pues, responsable de la estrategia del Programa? Finalmente, existe un llamado para contar con una Secretaría con mejores medios de acción y menos dependencia de las agencias de la ONU, del GE y del GG.

Por consiguiente, el análisis de los datos recolectados hace surgir cuatro interrogantes principales:

- ¿Quién es responsable de fijar la dirección estratégica del Programa ONU-REDD? ¿Cuál es el papel del GE frente a la JN?
- ¿Para quién trabaja la Secretaría, a quién genera informes y con qué nivel de independencia y transparencia? ¿La Secretaría debería continuar siendo "una unidad interinstitucional de las tres agencias del Programa ONU-REDD", como se menciona en la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 y, por consiguiente, rendir cuentas al GE? ¿O debería ser la Secretaría del Programa ONU-REDD y garantizar el monitoreo y apoyo a las actividades, más que coordinar a las agencias?
- ¿Cuáles son las funciones específicas del GE y del GG dentro del Programa ONU-REDD? ¿Son éstos órganos oficiales de gobernanza del Programa ONU-REDD o una herramienta interna de las agencias de la ONU? ¿Debería el GG ser el único representante de las agencias de ONU-REDD frente a la Secretaría y el GE el único portavoz de las agencias frente a la JN?
- ¿Hasta qué punto deberán participar los observadores en la JN? ¿Su intervención debería estar limitada dentro de un marco claro de manera que se evite afectar la eficiencia?

A este respecto, es interesante realizar una comparación rápida con la estructura organizacional de ONUSIDA. Si bien esta organización es mucho más grande que ONU-REDD (193 Estados miembro), hay varios puntos de comparación que podrían inspirar el análisis de la estructura de gobernanza de ONU-REDD. ONUSIDA es un "**Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA**"⁶⁴ entregado por 11 copatrocinadores del Sistema de las Naciones Unidas, **incluyendo al Banco Mundial**. El la Junta Coordinadora del Programa ONUSIDA (JCP), el equivalente a la Junta Normativa de ONU-REDD, incluye a 22 Estados miembro. El Director Ejecutivo del Programa encabeza la Secretaría y es, en calidad de ex officio, Secretario de la JCP, del COC⁶⁵, de todos los subcomités de la JCP y de las conferencias organizadas por ONUSIDA. Él/Ella es designado(a) por el Secretario General de las Naciones Unidas por recomendación de los copatrocinadores e **informa directamente a la Junta Coordinadora del Programa**. La Secretaría incluye al Director Ejecutivo y al personal técnico y administrativo de la misma índole como lo requiera el Programa, contratado directamente por la Secretaría (y jurídicamente contratado por la OMS). La Secretaría tiene un papel de coordinación mundial y regional de las intervenciones de ONUSIDA, con un cierto nivel de autoridad sobre las organizaciones copatrocinadoras en lo relativo a los fondos que reciben de ONUSIDA; y también gestiona los fondos del programa global de ONUSIDA directamente.

Por consiguiente, es interesante ver que ONUSIDA, que también es un programa de la ONU, cuenta con lo siguiente:

- Una Junta exclusivamente compuesta de países miembro
- Una Secretaría sólida capaz de tomar decisiones sobre muchos aspectos del Programa
- Un Comité de Organizaciones Copatrocinadoras encabezado por uno de los Copatrocinadores (actualmente UNESCO), que es el representante oficial del COC para los intercambios con la Secretaría y centraliza todo el reporte técnico y financiero.

⁶⁴ <http://www.unaids.org>.

⁶⁵ Comité de Organizaciones Copatrocinadoras, que es un "foro para considerar los asuntos de mayor importancia de ONUSIDA y también donde los copatrocinadores brindan sus aportaciones a las políticas y estrategias de ONUSIDA".

Parece claro que los papeles y responsabilidades respectivos de todas las diversas estructuras necesitan estar mejor definidas con el fin de aclarar la estructura general de gobernanza, la representatividad de cada estructura dentro de la JN y, a fin de cuentas, mejorar la eficiencia del Programa. La visión inicial y prevaleciente de las agencias de la ONU relativa a la naturaleza de facto del Programa ONU-REDD, que de manera implícita justifica un muy alto nivel de integración entre las agencias de la ONU (incluyendo el MPTF, el GG y el GE) y a la Secretaría como a la JN, necesitaría demostrar su eficiencia comparada con otros modelos puestos a prueba y separar con mayor claridad el nivel estratégico (Junta), el nivel operacional (la Secretaría) y el de ejecución (entidades implementadoras). Si bien el modelo que prevalece presenta varias ventajas (ej. rapidez de entrega de fondos), puede necesitar evolucionar con el tiempo si la visión de ONU-REDD para el futuro es posicionarse para acceder a los fondos globales emergentes para REDD+ como se presenta en la sección 5. El reformar la Secretaría, de hecho, no sería sabio a este punto del ciclo estratégico; asimismo, un análisis más detallado de su función y papel está más allá del alcance de la presente Revisión; sin embargo, éste es un elemento que deberá tenerse en mente a medida que se desarrolla el diálogo sobre el futuro a largo plazo de ONU-REDD en los años por venir.

6.3.2 ¿La frecuencia y cronología de las reuniones de la JN favorecen sus operaciones con eficiencia y de manera oportuna?

Como se ha establecido en el Mandato, la JN normalmente se reúne semestralmente. Las fechas de reunión desde el inicio del Programa ONU-REDD han sido como se muestra a continuación:

Tabla 11: Lista de reuniones de la JN del Programa ONU-REDD con fechas y lugares

	Lugar	Fecha
Primera reunión	Panamá	9-10 de marzo de 2009
Segunda reunión	Montreux (CH)	14-15 de junio de 2009
Tercera reunión	Washington (EE.UU.)	29-30 de octubre de 2009
Cuarta reunión	Nairobi (Kenia)	17-19 de marzo de 2010
Quinta reunión	Washington (EE.UU.)	4-5 de noviembre de 2010
Sexta reunión	Da Lat (Vietnam)	21-23 de marzo de 2011
Séptima reunión	Berlín (Alemania)	13-14 de octubre de 2011
Octava reunión	Asunción (Paraguay)	25-26 de marzo de 2012
Novena reunión	Brazzaville (Rep. del Congo)	24-26 de octubre de 2012
Décima reunión	Indonesia	Prevista para junio de 2013

Una mayoría de dos tercios de los encuestados por Internet consideraron que las reuniones de la JN tienen lugar oportunamente dentro del año fiscal/operacional y que ésta se reúne el número correcto de veces. Por otra parte, varios participantes consultados preferirían un cambio:

- Hacia sólo una reunión de la JN por año por cuestiones de organización, eficiencia y costos. Además de esta única reunión, las opciones consideradas incluyeron (i) tener más decisiones entre periodos de sesiones y (ii) organizar una segunda reunión para un número reducido de miembros de la JN, la cual sería más operacional y en la que se tomarían decisiones sobre la aprobación de asignaciones financieras a los países (posiblemente usando la estructura del Comité Ejecutivo propuesta por el revisor).

- Hacia más reuniones al año o, al menos, un mecanismo para periodos entre sesiones más eficaz que permita que se tomen decisiones con rapidez y evitar el espacio de seis meses que, a veces, es demasiado largo para algunos países que ya quieren implementar actividades.

Con el fin de mejorar la eficiencia, como ya se ha mencionado, se sugirió que la JN inste a los miembros a prepararse mejor para las reuniones, por ejemplo, a través de reuniones regionales donde los países y/o las ONG/PI puedan llegar a un acuerdo sobre una posición común para los diversos temas de la agenda de la reunión más próxima. Lo anterior requeriría que la agenda se prepare y la documentación pertinente se envíe con anticipación.

* * *

Conclusión ¿La JN tiene un papel funcional claro para llevar a cabo sus operaciones de manera oportuna y reduciendo esfuerzos duplicados?

El papel funcional de la JN tiene que aclararse en relación con las funciones y responsabilidades respectivas de los otros elementos de las estructuras de gobernanza del Programa ONU-REDD, es decir, la Secretaría, el GE y el GG, así como las agencias de implementación. La duplicación de esfuerzos y los solapamientos existen en diversos niveles, lo que lleva a una menor eficiencia. Si bien esos cambios no sucederán antes de 2015, de manera consecutiva a la nueva estrategia y la visión que se desarrollará para el Programa ONU-REDD, los cambios y ajustes a la estructura organizacional del Programa deberán procurar mejorar la eficiencia y reducir solapamientos, además de responder al contexto cambiante de REDD+ y las finanzas del clima en general.

Recomendaciones:

A corto plazo, sería útil que ONU-REDD llevara a cabo lo siguiente:

- Aclarar la posición y el papel del GE y del GG en el Programa ONU-REDD como unidades internas de coordinación de las tres agencias y no representadas oficialmente en la JN.
- Aclarar la posición y el papel de cada miembro de la JN durante las reuniones, así como los de los observadores.
- Considerar organizar sólo una reunión al año, complementada por un proceso sólido de toma de decisiones entre periodo de sesiones y aprovechar la estructura del Comité Ejecutivo propuesta entre reuniones, anteriormente en esta Revisión, que se enfoque en asuntos más administrativos y operacionales.

A medida que la reflexión pos 2015 continúa, el siguiente asunto podría analizarse y abordarse más tarde como sea pertinente, dependiendo de la visión que surja sobre el futuro de ONU-REDD.

- Explorar y aclarar la posición y el papel de la Secretaría con respecto a la Secretaría, el GE, el GG y las agencias de la ONU

6.4 Sostenibilidad/apalancamiento

¿La JN del Programa ONU-REDD está en la posición de permitir la consecución de las estrategias del Programa?

Resumen de hallazgos

La Revisión encontró que:

- ONU-REDD ha establecido y se ha beneficiado de una estructura para experimentar con “Unidos en la acción” en el seno del sistema de la ONU. La estructura desarrollada tiene sus méritos y ha permitido, entre otras cosas, una implementación y un desembolso oportunos que promuevan la consecución de los objetivos del Programa. Sin embargo, está claro que dicha

estructura también enfrenta desafíos, varios de los cuales se derivan directamente de la visión que apoya el enfoque de varios grupos de participantes sobre su representación ante la Junta Normativa de ONU-REDD. Cuando una visión común sobre el futuro del Programa ONU-REDD y su posición se desarrolle en los próximos años, se podrán considerar modificaciones profundas a la estructura, los procesos y los canales de financiación establecidos.

- Dado el reciente establecimiento de la modalidad de Nivel 2 y la falta de experiencia al respecto hasta la fecha, es muy pronto para evaluar si la relación entre los contribuyentes de la JN y el Nivel 2 favorecerá la consecución de los objetivos del Programa. Dicho lo anterior, esta modalidad es una innovación que (i) modifica el poder relativo de la JN para encabezar al Programa ONU-REDD; (ii) posiciona a las agencias de la ONU como “guardianas” de los principios, criterios, directrices y medidas de garantía de calidad del Programa; y (iii) abre el Programa a nuevas posibilidades de financiación y puede contribuir a su adaptación a nuevas modalidades de financiación para el clima. Por consiguiente, mientras la Estrategia de ONU-REDD se revisa, la modalidad de Nivel 2 necesitará considerarse dentro de las opciones de financiación del Programa.
- Con respecto a la estructura y composición de la JN, como se mencionó antes, la opción de estructura depende de la visión que se tiene del Programa ONU-REDD para el futuro. ¿Cuál es el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después? ¿En qué deberá convertirse el Programa y cómo se deberá posicionar en la escena mundial de REDD+ después de 2015? Estas interrogantes tendrán que someterse a discusión a lo largo de la revisión a la Estrategia del Programa, prevista para 2013.

Dependiendo de las respuestas a las preguntas sobre el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después, y sobre el posicionamiento del Programa en la escena mundial de REDD+ pos-2015, se pueden considerar las siguientes opciones:

OPCIÓN A: Dado que es probable que la esperanza de vida del Programa ONU-REDD sea corta (no mucho más allá de 2015) y, por consiguiente, no requiera alineamiento alguno con los modelos emergentes de gobernanza internacionales en el sector del cambio climático, la JN permanece como está.

1/ En este escenario, los cambios principales a la gobernanza son menores y se vinculan la mayor parte del tiempo a los reglamentos para facilitar las reuniones como se recomendó anteriormente, con el fin de garantizar pequeñas mejoras a la eficiencia.

2/ Se establece una oficina para apoyar con la preparación de las agendas para las reuniones y con las decisiones entre periodos de sesiones, principalmente para ayudar a garantizar un mejor balance entre los asuntos estratégicos y administrativos/operacionales durante las reuniones de la JN. Dicha oficina deberá reunirse (de manera virtual, tanto como sea posible) al menos dos veces al año y podría formarse de representantes electos de cada uno de los siguientes grupos de participantes: uno de países beneficiarios, otro de países donantes, ambos copresidentes electos para la JN y uno de la Secretaría.

OPCIÓN B: Dado que ONU-REDD quiere estar bien posicionado a largo plazo dentro de la agenda mundial de REDD+ y, del mismo modo, demostrar su efectividad a corto plazo, la JN sufre una transformación progresiva, lo que le permite mantener sus opciones abiertas a futuro, mientras se mejora la eficiencia de la estructura de toma de decisiones. Además de los cambios mencionados en la opción A, se realizaría lo siguiente:

1/ Un foro ampliado de participantes de la JN/ONU-REDD que reúna a todas las circunscripciones, todos los países receptores, todos los donantes, las tres agencias de la ONU y un número definido de PI/OSC y observadores, cuya posición y papel durante las reuniones está por aclararse. La JN/Foro ampliado se reúne cada año y aprueba los documentos marco del Programa, su estrategia, los Términos de Referencia y Reglamento del Comité Ejecutivo (ver más adelante), el presupuesto general del Programa y da seguimiento al desempeño durante la implementación. Se mantiene un enfoque en funciones y cuestiones estratégicas y se permite a todos los interesados intercambiar visiones y opiniones sobre el Programa, así como enfoques innovadores y lecciones aprendidas. También se nombra o reeligen delegados ante el Comité Ejecutivo por cada grupo de participantes.

2/ Un Comité Ejecutivo que reúna a un número limitado de representantes electos de cada grupo de participantes de la JN ampliada (que se reconfirmarán cada año): tres de países receptores, tres de donantes (con rotación), una agencia de la ONU (que represente a todas), uno de SC, uno de PI, uno de una oficina del MPTF como miembro ex officio y uno de la Secretaría como consultor/observador. El Comité Ejecutivo se reúne dos veces al año y toma todas las decisiones operacionales y administrativas, incluyendo las asignaciones detalladas de fondos; éste está copresidido por un representante de donantes y otro de países miembro.

6.4.1 ¿La relación entre la JN y las organizaciones participantes (FAO, PNUMA y PNUD) promueve el alcance de los objetivos del Programa?

Estructura de entrega de las Naciones Unidas

Efectividad percibida de la programación conjunta de las Naciones Unidas

El Programa ONU-REDD fue creado como una asociación entre las tres agencias de la ONU⁶⁶. El Manual de Programas Nacionales de ONU-REDD destaca que la FAO, el PNUD y el PNUMA "tienen ventajas comparativas importantes para establecer un régimen internacional de REDD+. Como órganos neutrales, las agencias trabajan como intermediarios honestos en apoyo a los programas implementados en el plano nacional y para facilitar el involucramiento informado de los participantes nacionales, en especial, los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques. En este documento, también se considera que "una asociación de las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas es coherente con el enfoque "Unidos en la Acción", promovido por los miembros de la ONU. Las organizaciones participantes de las Naciones Unidas necesitan trabajar de acuerdo con el enfoque "Unidos en la Acción", con el fin de crear un PN de ONU-REDD por país. Para este fin, se pretende que el modelo de entrega del Programa ONU-REDD sea coherente con el enfoque de las Naciones Unidas "Unidos en la Acción", el cual maximiza la eficiencia y la efectividad en la implementación de Programas, al mismo tiempo que apalanca la capacidad catalítica y el poder de convocatoria de las tres agencias del Programa ONU-REDD⁶⁷.

Si bien, las críticas expresadas sobre el enfoque de la ONU son numerosas, más de dos tercios de los encuestados consideraron que la programación conjunta de ONU-REDD es una estructura efectiva de desarrollo para el Programa. Esto está confirmado sólidamente por otros datos recolectados durante el proceso de revisión. Es un hecho que varios de los entrevistados mencionaron que la falta de coordinación entre las agencias de la ONU es un problema mayor para lograr los objetivos del Programa, en particular, a nivel nacional. Los entrevistados recalcaron la necesidad de las agencias de la ONU de armonizar su enfoque de apoyo y entrega de REDD+ como si fuera uno, es decir, no compitiendo unas con otras o con procedimientos o requisitos de reporte diferentes en cada una de ellas, como es el caso en la actualidad. También se está haciendo un llamado para lograr un enfoque mayor en la ejecución del Programa a través de actores nacionales (gobierno, sociedad civil), lo que podría tener la ventaja de pasar paulatinamente a modalidades de acceso más directo.

Estructuras de entrega de otros fondos de "Unidos en la Acción"

Como una comparación, el F-ODM y ONUSIDA son dos ejemplos de programas de la ONU que también se comprometen con Unidos en la Acción.

Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)

⁶⁶ Estrategia del Programa 2011-2015.

⁶⁷ Manual de Programas Nacionales de ONU-REDD

El Fondo de los ODM se estableció en 2007 a través de un acuerdo firmado entre el Gobierno de España y el Sistema de las Naciones Unidas con el propósito de acelerar el avance hacia los Objetivos. Con una contribución total de aproximadamente US\$ 900 millones, el F-ODM ha financiado 130 programas conjuntos en ocho áreas programáticas en 50 países alrededor del mundo, además de asociaciones mundiales, iniciativas de gestión temática del conocimiento y oficiales subalternos de programa⁶⁸ y el SARC⁶⁹ programas de capacitación de jóvenes profesionales en temas de desarrollo.

Los Programas abarcan la nutrición, la juventud y el empleo, la igualdad de género, el medio ambiente, la cultura, la resolución de conflictos y el establecimiento de la paz, la gestión de los recursos hídricos y el desarrollo del sector privado. Todos los programas son programas conjuntos, lo que significa que **reúnen, en promedio, a ses agencias de la ONU** en un esfuerzo colectivo a través del cual se refuerza la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de actuar como una sola entidad⁷⁰.

Recuadro 4 La estructura del F-ODM

- Cuentas mundiales: US\$ 24 millones desembolsados para seleccionar a las agencias de la ONU como contribuciones centrales voluntarias en 2007
- La cuenta de Unidos en la Acción de la ONU:
 - Incluye contribuciones a los fondos de Coherencia/Una ONU en los países piloto (a la fecha, US\$ 31.5 millones)
 - Ventana expandida de financiación de donantes múltiples de Unidos en la Acción, lanzada el 24 de septiembre de 2008 (España, RU, Noruega y los Países Bajos)
- La cuenta de países: La mayoría de los fondos (US\$ 714 millones) se destinan a programas conjuntos en 8 ventanas temáticas
- El PNUD es el Agente Administrativo (MPTF)
(www.mdgfund.org)

Ciertamente, el F-ODM ha desencadenado un enfoque integral entre las agencias de la ONU para encabezar el enfoque Unidos en la Acción⁷¹. Se esperaba que las actividades apoyadas por el Fondo en el plano nacional tomaran la forma de un programa conjunto de la ONU mientras las organizaciones colaboran para lograr un objetivo programático común. Los fondos se canalizan a organizaciones individuales para lograr sus compromisos con el Programa Conjunto a través del Agente Administrativo⁷².

Mecanismos de Gestión Operacional: los programas conjuntos del F-ODM se implementan, gestionan y evalúan en países con una toma de decisiones estratégica a nivel del Comité Directivo Nacional y con mayor gestión operacional realizada por el Comité de Gestión del Programa, un órgano nacional a través del cual los asociados de implementación participan y se ven representados. Con el tiempo, la gestión de los Programas Nacionales ha evolucionado para hacer uso de las Unidades de Coordinación con un coordinador líder que representa a todos los socios y que se localiza, si es posible, en las oficinas centrales de las contrapartes nacionales y/o en una de las áreas de intervención. En este sentido, el F-ODM se convirtió menos en un fondo de las agencias de la ONU y de los equipos de país de las Naciones Unidas y más un fondo que requiere el liderazgo conjunto de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas (CRNU), los gobiernos y los beneficiarios. En los años pasados, el Fondo ha sido testigo del establecimiento de unidades conjuntas de monitoreo y evaluación y estrategias conjuntas de comunicación bajo el liderazgo del CRNU y del Comité Directivo Nacional que, de acuerdo con la documentación consultada del F-ODM, es coherente con los principios de París y Accra⁷³.

El principio de establecer un Comité Directivo Nacional a través del cual el Gobierno, la ON y el donante estén representados por una sola voz en el plano nacional ha sido catalogado como altamente positivo por los CRNU y los gobiernos⁷⁴.

⁶⁸ Oficial Subalterno de Programa

⁶⁹ Asistente Especial del Coordinador Residente

⁷⁰ <http://www.mdgfund.org/aboutus>

⁷¹ Evaluación final del Programa Conjunto del F-ODM sobre igualdad de género en Vietnam, p. 27, marzo de 2012.

⁷² Documento Marco del F-ODM.

⁷³ Informe para el Comité Directivo del Fondo para el logro de los ODM, septiembre de 2010.

⁷⁴ Ibid.

ONUSIDA

ONUSIDA es el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, una alianza que pretende lograr el acceso universal a la prevención, el tratamiento, el cuidado y el apoyo relativos al VIH. El Programa se basa en las capacidades y las ventajas comparativas de sus copatrocinadores, entre los que se encuentran los siguientes:

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD)
- ONU Mujeres
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización Mundial de la Salud
- Banco Mundial⁷⁵

A nivel mundial, el Programa brinda apoyo para la formulación de políticas, la planificación estratégica, la orientación técnica, la investigación y desarrollo, la defensa y las relaciones externas. En el plano nacional, el Programa brinda apoyo al sistema del Coordinador Residente.

Una función importante del Programa es reforzar las capacidades para planificar, coordinar, implementar y monitorear la respuesta general al VIH/SIDA. La participación de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas tiene como fin garantizar el suministro de apoyo técnico y financiero a las actividades nacionales de manera coordinada y multisectorial. El objetivo es fortalecer la coordinación de las actividades de lucha contra el VIH/SIDA y facilitar la incorporación continua de estas actividades en los Programas Nacionales y la planificación de procesos⁷⁶.

Desde este punto de vista, el Programa ONU-REDD es relativamente similar a ONUSIDA dado que ambos son una respuesta conjunta de las Naciones Unidas a un tema específico con el fin de "garantizar el suministro de apoyo técnico y financiero a las actividades nacionales de manera coordinada y multisectorial."

La nueva división de las labores de ONUSIDA se desarrolló en paralelo con su nueva estrategia para 2011-2015 y constituye un ejemplo de aplicación del enfoque "Unidos en la Acción". Esta tiene como fin consolidar el apoyo de ONUSIDA a los países en 15 áreas en las cuales los resultados tendrán que entregarse a través de esfuerzos colectivos hacia metas u objetivos comunes.

Cuando ONUSIDA se estableció en 1996, la Secretaría consistía en una pequeña oficina en Ginebra cuyo principal enfoque era la coordinación entre los seis copatrocinadores donantes. La evolución de la Secretaría necesita considerarse en el contexto de la arquitectura mundial del SIDA, cada vez más compleja, y del crecimiento de la respuesta internacional contra la epidemia. Mientras en 1996 había cerca de US\$ 300 millones disponibles para la respuesta mundial al SIDA, en 2009, éstos se expandieron hasta llegar a US\$ 15 mil 900 millones (50 veces más que en 1996). La primera evaluación independiente de ONUSIDA (2002) hizo un llamado para un ONUSIDA fortalecido en el plano nacional, lo cual llevó a una presencia de la Secretaría de ONUSIDA en el terreno en 92 países e incrementó su capacidad.

La implementación del Programa Conjunto de la ONU por parte de los copatrocinadores de la Secretaría de ONUSIDA pasa a través del Sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas⁷⁷. A pesar de que las contrapartes gubernamentales nacionales solían estar ancladas en los ministerios de salud,

⁷⁵ www.unaids.org/en/aboutunaids

⁷⁶ Consejo Económico y Social de la ONU, resolución 1994/24 de establecimiento de ONUSIDA.

⁷⁷ http://rconline.undg.org/wp-content/uploads/2011/11/UNAIDS_InfoBrief2012.pdf

ONUSIDA ha promovido el establecimiento de entidades de coordinación nacional (Consejos Nacionales sobre SIDA), típicamente encabezados por un exministro, con el fin de garantizar un enfoque multisectorial en la lucha contra la epidemia. Esto se ve reflejado en el enfoque de "Tres unos" promovido por ONUSIDA y mencionado anteriormente en este documento: "Un marco de acción sobre VIH/SIDA que sienta las bases para coordinar el trabajo de todos los asociados; una Autoridad de Coordinación Nacional sobre SIDA con un mandato de base amplia multisectorial; y un Sistema de Monitoreo y Evaluación nacional acordado."⁷⁸ Este enfoque de ejecución altamente comunicativo podría inspirar al Programa ONU-REDD.

La estructura de ejecución de otros MPTF no pertenecientes a la ONU, incluyendo REDD y otros IFI.

El Fondo para Reducir Emisiones de Carbono mediante la Protección de Bosques (FCPF)

El FCPF tiene como finalidad lo siguiente:

1. Brindar apoyo financiero y técnico para apoyar a países elegibles para REDD a lograr la reducción de emisiones debidas a la deforestación y/o la degradación forestal y desarrollar la capacidad del país en cuestión para beneficiarse de posibles sistemas futuros de incentivos para REDD.
2. Poner a prueba un sistema de pagos por desempeño en la reducción de emisiones generadas por actividades de REDD, con el fin de garantizar la distribución de beneficios y promover incentivos positivos a gran escala para REDD en el futuro.
3. Dentro del enfoque de REDD, poner a prueba maneras de conservar la biodiversidad y mantener o mejorar los medios de subsistencia de las comunidades locales.
4. Difundir el conocimiento obtenido a través del desarrollo y la implementación del FCPF y programas relacionados.

Las operaciones diarias del FCPF están gestionadas por el Equipo de Gerencia del Mecanismo (EGM), que deberá "hacer arreglos para ayudar al país participante en REDD a desarrollar e implementar la Propuesta de Preparación"⁷⁹. En el FCPF, el Banco Mundial asume las funciones de fideicomisario, secretaría y actúa como uno de los socios de implementación.

El instrumento financiero usado por el FCPF para el Fondo de Preparación se basa en las subvenciones. Los países receptores determinan las opciones específicas de estrategia y la manera en que se usa el Mecanismo de Preparación (para REDD). A los países se les otorga autonomía para prepararse de manera individual y presentar sus propuestas al Mecanismo.

La evaluación del FCPF de 2011 recomienda "considerar la opción de continuar descentralizando al personal del EGM hacia otras regiones más allá de la región africana y continuar reforzando el apoyo a los países de REDD, incluso a través de apoyo adicional al personal localizado en oficinas de país de asociados de ejecución, con el fin de promover la coordinación en el terreno y una implementación libre de complicaciones"⁸⁰. El Banco Mundial fue el primer agente de ejecución del FCPF, pero los esfuerzos para identificar los canales de entrega fuera del Banco Mundial a través de "asociados múltiples de ejecución" han permitido ampliar las opciones. Durante la séptima y octava reuniones del Comité de Participantes, se consideró una amplia gama de socios de ejecución, tales como el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, así como asociados clave del Programa ONU-REDD (PNUD, PNUMA y FAO). Hasta la fecha, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo están en proceso de convertirse en asociados de ejecución bajo el Fondo de Preparación⁸¹. El BAD también presentó una solicitud provisional para convertirse en Socio de ejecución del FCPF⁸².

⁷⁸ Principios clave de "Tres unos", ONUSIDA.

⁷⁹ Carta del FCPF, 2011.

⁸⁰ Primera evaluación de programa para el Fondo para Reducir Emisiones de Carbono mediante la Protección de Bosques (FCPF), 2011, p. 32.

⁸¹ <http://www.forestcarbonpartnership.org/node/12>

⁸² <http://www.forestcarbonpartnership.org/node/304>

En resumen, tanto el F-ODM como ONUSIDA insisten en la organización de **la ejecución en el plano nacional** y ambos han cedido un papel central al Sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas. Si bien es cierto que el papel claro de liderazgo que asumió el PNUD ha facilitado la coordinación entre las agencias para la ejecución del F-ODM, ONUSIDA ha decidido establecer oficinas nacionales para coordinar las intervenciones del programa en el plano nacional y regional.

En lo concerniente al FCPF, la ejecución en el plano nacional está gestionada por las instituciones nacionales de manera directa. A pesar de que se reconocen las ventajas de este modelo en términos de implicación nacional, con frecuencia, genera retardos antes de que los países estén listos para recibir y manejar fondos del FCPF. La velocidad relativa a la que funciona el Fondo de ONU-REDD es, a este respecto, una de sus fortalezas bien apreciadas.

En los otros mecanismos internacionales revisados, **la entrega a nivel mundial** está coordinada normalmente por la Secretaría o su equivalente, en los que las agencias de implementación son fuentes de conocimiento y servicios para varios proyectos y estudios lanzados. También es el caso dentro de ONU-REDD, pero la relación entre las agencias de la ONU, la Secretaría y la JN está influida en gran parte por la integración de las agencias en ambos órganos, que no es siempre el caso de los otros fondos/programas tomados como ejemplo en el presente documento.

Los procesos y mecanismos activos para que la JN lidie con los retos de gobernanza asociados con los cambios en REDD+ a nivel mundial.

Como se presentó en la sección 5 de este documento, varios de los retos de gobernanza están asociados con los cambios mundiales en REDD+ y las finanzas para el clima, de manera más general. Éstos incluyen, en particular, la posibilidad de que el Programa ONU-REDD (i) responda a las demandas de un número elevado de países que desean comenzar el proceso de preparación; (ii) ofrecer apoyo continuo a los países que pasan de la fase 1 a las fases 2 y 3 del proceso de preparación de REDD; (iii) atraer un número alto de donantes y diversificar las fuentes de financiación; y (iv) secundar la voluntad de emancipación de muchos países a través de un acceso más directo a los fondos, la posibilidad de elegir a sus socios de ejecución y un mayor poder dentro de las estructuras de gobernanza del Programa, en línea con las tendencias de los nuevos fondos para el clima (FVC, FA).

Los procesos y mecanismos en operación para manejar dichos retos incluyen:

- Este proceso de Revisión, cuyo objetivo es "analizar y evaluar el Mandato, la composición, el papel, las responsabilidades, estructura de gobernanza, las prácticas, los procedimientos y la rendición de cuentas actuales de la Junta Normativa"⁸³.
- El proceso actual de armonización de las normas de reporte entre las tres agencias de la ONU
- La revisión prevista a la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015
- La evaluación del Programa ONU-REDD programada para 2013
- Las nuevas opciones de financiación promovidas a través de la modalidad de Nivel 2

Aquellos procesos deberán permitir a ONU-REDD identificar de forma clara todas las vías para modificar su estructura e introducir nuevas modalidades de trabajo, reglas y procedimientos, como sea pertinente, con el fin de adaptarse a los cambios mundiales de REDD+, incluyendo una visión renovada, clara y ampliamente respaldada del Programa ONU-REDD.

Grado de flexibilidad entre el MPTF y la JN para gestionar cambios en la implementación de REDD+.

La Oficina del MPTF del PNUD brinda servicios administrativos de fondos al Sistema de las Naciones Unidas y a los gobiernos nacionales. Cuando los contribuyentes/asociados, tanto países desarrollados como en desarrollo, brindan fondos para operaciones de instituciones múltiples, la Oficina del MPTF podría designarse como administradora de fondos. La Oficina del MPTF es un miembro ex officio de la JN. El Memorando de Entendimiento con el MPTF requiere que, al menos, una agencia de la ONU esté

⁸³ Revisión de la Estructura de la Junta Normativa, Términos de Referencia, mayo de 2012

representada en la JN como miembro de pleno derecho. Desde la perspectiva del MPTF, los diálogos sobre las modalidades de acceso directo están calificados como no relevantes al Fondo; ONU-REDD es un programa de las Naciones Unidas diseñado para entregar fondos en modalidad *pass-through* únicamente a las agencias. En este contexto, el abrir la puerta a algún tipo de modalidades de acceso directo, incluyendo el Acceso Directo Mejorado como se describe en la sección 5. *Revisar el contexto* del presente documento, si la JN así lo decide, requeriría adaptaciones a los canales de financiación actualmente establecidos.

A este respecto, debería tomarse en cuenta que el MPTF tiene una modalidad que le permite establecer un fondo nacional en representación o a solicitud de los gobiernos nacionales, en los que los socios de ejecución puedan acceder a los fondos de manera directa. Aunque, hasta ahora, el MPTF sólo tiene experiencia con un solo país asociado, el establecer un fondo para varios países podría tomarse en cuenta. En el plano nacional, la modalidad de Nivel 2 es un primer ejemplo de una nueva modalidad de financiación que se está experimentando actualmente siguiendo esos principios.

Conclusión ¿La relación entre la JN y las organizaciones participantes (FAO, PNUMA y PNUD) favorece la consecución de los objetivos del Programa?

ONU-REDD ha establecido y se ha beneficiado de una estructura para experimentar el enfoque de "Unidos en la Acción" del Sistema de las Naciones Unidas. La estructura desarrollada tiene sus méritos y ha permitido, entre otras cosas, una implementación y un desembolso oportunos que ayudan a lograr los objetivos del Programa. Sin embargo, queda claro que esta estructura también enfrenta desafíos, varios de los cuales se derivan directamente de la visión que sustenta el enfoque de varios grupos de participantes sobre su representación en la JN de ONU-REDD. Cuando se desarrolle la visión del futuro del Programa ONU-REDD y su posicionamiento en los años por venir, podrán programarse más modificaciones substanciales a la estructura establecida, así como procedimientos y canales de financiación.

6.4.2 ¿La relación entre la JN y los contribuyentes al Nivel 2 favorece la consecución de los objetivos del Programa?

A pesar de que las discusiones han sido continuas durante casi dos años, el Nivel 2 es una modalidad relativamente nueva en el Programa ONU-REDD. Al día de hoy, el único contribuyente al Nivel 2 es Noruega y sólo se ha asignado financiación a Vietnam y la República Democrática del Congo

Como se presentó en el mandato del Nivel 2, publicado en diciembre de 2012, luego de la novena reunión de la JN, "la modalidad de Nivel 2 tiene como fin permitir a los países beneficiarse del conocimiento del equipo de agencias de la ONU del Programa ONU-REDD, con el fin de garantizar normas de calidad para las actividades financiadas de fuentes externas al Fondo del Programa y poner a disposición una mejor flexibilidad para los acuerdo de financiación⁸⁴. El mecanismo tiene como fin crear flexibilidad para los donantes a medida que se expande la base de financiación del Programa⁸⁵.

Los criterios de admisibilidad definidos en el Mandato del Nivel 2 son los siguientes: "Para ser elegible para el Nivel 2, el país o grupo de países solicitará(n) su asociación al Programa ONU-REDD, junto con una o más agencias del Programa, también para actividades de índole mundial, y la propuesta deberá cumplir con lo siguiente:

- Recibir apoyo de uno o más donantes.
- Ser implementada en asociación con una o más agencias del Programa ONU-REDD (FAO, PNUD, PNUMA).
- Promover de los objetivos del ONU-REDD.

⁸⁴ Programa ONU-REDD, Nivel 2, Mandato, diciembre de 2012

⁸⁵ Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015.

- Ser coherente con los principios, las directrices y las medidas de garantía de calidad del Programa ONU-REDD, incluyendo los Principios y Criterios Sociales y Ambientales.
- Contribuir a las oportunidades de aprendizaje del Programa ONU-REDD⁸⁶.

La modalidad de Nivel 2 se sometió a discusión extensiva durante la séptima, octava y novena reuniones de la JN.

- Séptima reunión: "[La JN] solicitó a la Secretaría del Programa ONU-REDD que circulase el Mandato del Nivel 2 a los miembros. Éste debería reflejar cómo los países receptores se vincularán con los donantes, el procedimiento y los órganos específicos que garantizarán que la financiación de Nivel 2 esté alineada con el Programa ONU-REDD en lo concerniente a políticas. A la Secretaría también se le solicitó que analizara cómo involucrarse con los donantes de Nivel 2 en las discusiones de estratégica y políticas."
- Octava reunión: "14. La Junta solicita a la Secretaría: (i) recircular el Mandato del Nivel 2 para recibir comentarios de los miembros de la Junta Normativa; y (ii) circular la revisión de los procedimientos adoptados para desarrollar y compartir dicho documento.
 - a. Para dar seguimiento a los puntos (i) y (ii), la Secretaría circulará una nota de actualización que consolide los comentarios recibidos y dará su recomendación a la Junta acerca de los posibles pasos a seguir.
 - b. La Junta solicita que durante la novena reunión de la Junta Normativa se sostenga una sesión informativa sobre el Nivel 2."
- Novena reunión: Sesión VI: Asuntos estratégicos y de políticas
"16. La Junta aprobó el establecimiento de la modalidad de Nivel 2 y el Mandato adjunto y solicitó que éste se revisara de manera periódica, como se considere pertinente, como parte del proceso de aprendizaje.
17. La Secretaría hará una aclaración acerca de los principios, criterios, directrices y procesos de garantía de calidad a los que se hace referencia en el Mandato, así como el nivel de conformidad requerido.
18. La Junta aprobó la asociación de las propuestas de Vietnam y la RDC para el Nivel 2 con el Programa ONU-REDD, sujetas a la confirmación de la Secretaría sobre si ambas son coherentes con el Mandato."

Las respectivas responsabilidades de los países de REDD+, los donantes, las agencias del Programa ONU-REDD, la Secretaría y la Junta Normativa están detalladas en el Mandato del Nivel 2 (ver Recuadro 5), lo que garantiza un cierto nivel de transparencia y rendición de cuentas para la financiación de Nivel 2.

⁸⁶ Ibid.

Recuadro 5 Responsabilidades bajo la modalidad de Nivel 2 (de conformidad con el Mandato, dic. 2012)

Países REDD+:

- Iniciar la asociación del Nivel 2 (para actividades nacionales y regionales).
- Confirmar su asociación con uno o más donantes.
- Invitar a una o más agencias de la ONU a asociarse para la implementación.
- Orientar la implementación de la actividad de Nivel 2 en los planos nacional y regional.
- Presentar actualizaciones sobre la implementación de las actividades de Nivel 2 a la Junta Normativa.

Donantes:

- Comprometerse a brindar apoyo financiero en un acuerdo con el país solicitante.

Agencias del Programa ONU-REDD:

- Evaluar si las actividades propuestas satisfacen los criterios anteriores de Nivel 2.
- Hacer una aclaración de la propuesta del Nivel 2 y reenviarla a la Junta Normativa a través de la Secretaría de ONU-REDD.
- Garantizar que las medidas de garantía de calidad del Programa ONU-REDD se apliquen debidamente a lo largo de la implementación.
- Apoyar la movilización de recursos para actividades de Nivel 2.
- Garantizar, a través del Grupo de Gestión, que las actividades de Nivel 2 estén coordinadas y sean coherentes con los objetivos y el enfoque del Programa.
- Para las actividades de Nivel 2, iniciar y orientar la implementación.

Secretaría del Programa ONU-REDD:

- Coordinar el proceso para revisar las propuestas borrador.
- Desarrollar y mantener un registro de las actividades de Nivel 2 en la Base de Datos Voluntaria de REDD+.
- Generar actualizaciones periódicas consolidadas sobre las actividades del Nivel 2 a la Junta Normativa de ONU-REDD.
- Apoyar la movilización de esfuerzos para las actividades de Nivel 2.
- Facilitar el intercambio de información sobre actividades de Nivel 2 entre los actores involucrados.

Junta Normativa:

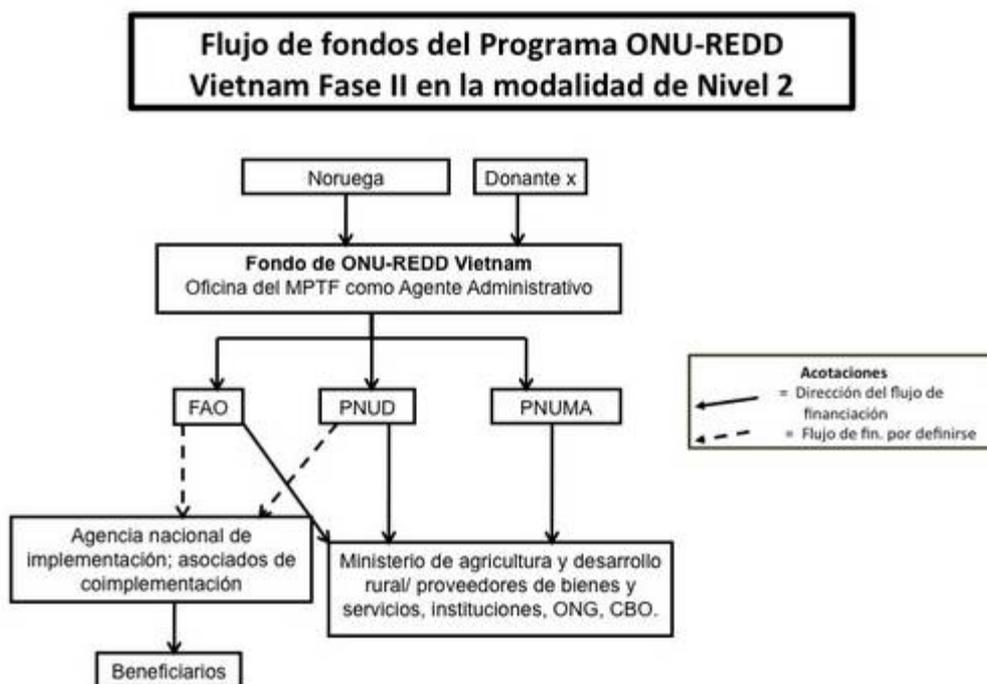
- Aprobar la asociación de las actividades de Nivel 2 propuestas con el Programa ONU-REDD en una reunión de la Junta Normativa, con opción a aprobación entre periodos de sesiones, seguida de una presentación en la reunión de la Junta Normativa siguiente.
- Crear oportunidades de intercambio de lecciones aprendidas y aprender de las actividades del Nivel 2.

Los primeros dos países en acceder a la modalidad del Nivel 2 son Vietnam y la RDC. El programa de Vietnam, que está en su fase 2, también es de Nivel 2 y su implementación deberá seguir su Mandato. Vietnam recibirá hasta US\$ 30 millones de Noruega a través de las agencias de la ONU y el MPTF. La RDC deberá recibir US\$ 2.5 millones del mismo país.

El MPTF de ONU-REDD Vietnam Fase II se ha establecido para canalizar y gestionar las contribuciones de los asociados de implementación del país en apoyo a las acciones descritas en su Mandato⁸⁷. Dicho Mandato también establece que "organizaciones participantes de las Naciones Unidas llevarán a cabo la rendición de cuentas programática y, también, serán responsables de la implementación de sus normas financieras, sociales y ambientales. Los fondos serán implementados por éstas de conformidad con sus propias regulaciones, reglas, directrices y procedimientos, incluyendo procedimientos sociales y ambientales". El flujo del fondo para el Programa ONU-REDD Vietnam Fase II está establecido como lo muestra el Diagrama 3 a continuación:

⁸⁷MPTF de ONU-REDD Vietnam Fase II: Mandato, 30 de noviembre de 2012

Diagrama 3: Flujo de fondos del Programa ONU-REDD Vietnam Fase II en la modalidad de Nivel 2



Las ventajas de la modalidad de Nivel 2, como se muestra durante el proceso de la Revisión, incluyen, en especial, (i) la implicación mejorada de los gobiernos en el proceso (la JN no tiene autoridad de decisión sobre aprobaciones de presupuesto entre un país receptor y un donante); (ii) el Nivel 2 ofrece la oportunidad un mejor avance a los países en su proceso de preparación para REDD+, en el seno de ONU-REDD; y (iii) el hecho de que la financiación del Nivel 2 no pase necesariamente a través el MPTF ofrece una flexibilidad de colaborar con cualquier fondo, de uno o más donantes, para contribuir al Programa ONU-REDD⁸⁸. El ejemplo de Vietnam mostrado anteriormente es una prueba de que un MPTF específico puede establecerse para atraer fondos de cualquier donante para un país o grupo de países específicos.

Si bien la modalidad de Nivel 2 parece haberse establecido para responder a las demandas urgentes de ambos receptores y algunos países donantes, una vez más, la visión común futura del Programa ONU-REDD deberá permitirle localizar mejor la modalidad de Nivel 2 dentro de la evolución del Programa. Si se habilitaran algunas modalidades de acceso directo, la ventana de Nivel 2 podría tornarse ya sea irrelevante, o bien, un ejemplo estratégico de las posibilidades ofrecidas por el Programa ONU-REDD.

⁸⁸ "Para las actividades de Nivel 2, los acuerdos de financiación incluyen una amplia gama de opciones que las agencias del Programa ONU-REDD ofrecen como parte de sus operaciones. Esto incluye a los fondos fiduciarios de donantes múltiples, programas conjuntos, así como otros acuerdos de proyectos entre países individuales, donantes y agencias. La gestión real y los acuerdos fiscales estarán determinados a través de las discusiones entre agencias, donantes y países receptores" (Mandato del Nivel 2).

Conclusión ¿La relación entre la JN y los contribuyentes al Nivel 2 favorece la consecución de los objetivos del Programa?

Dado el establecimiento reciente de la modalidad de Nivel 2 y la falta de experiencia hasta la fecha, es muy pronto para evaluar si la relación entre los contribuyentes de la JN y el Nivel 2 favorecerá la consecución de los objetivos del Programa. Dicho esto, esta modalidad es una innovación que (i) modifica el poder relativo de la JN para guiar al Programa ONU-REDD; (ii) posiciona a las agencias de la ONU como “guardianas” de los principios, criterios, directrices y medidas de garantía de calidad del Programa; y (iii) abre el Programa a nuevas posibilidades de financiación y puede contribuir a su adaptación a nuevas modalidades de financiación para el clima. Por consiguiente, mientras la Estrategia de ONU-REDD se revisa, la modalidad de Nivel 2 necesitará considerarse dentro de las opciones de financiación del Programa.

6.4.3 En vista de los retos que enfrenta la evolución de REDD+ y la respuesta del Programa ONU-REDD a éstos, ¿cuál es la estructura y la composición adecuada de la JN?

Como se mencionó antes, la estructura adecuada de gobernanza para el Programa ONU-REDD y, en particular, la estructura y composición de la JN dependen sobremanera de la visión que se tenga del futuro de ONU-REDD. ¿Cuál es el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después? ¿En qué deberá convertirse el Programa y cómo se deberá posicionar en la escena mundial de REDD+ después de 2015? Estas interrogantes tendrán que someterse a discusión a lo largo de la revisión a la Estrategia del Programa, prevista para 2013.

Hasta la fecha, sólo un número limitado de países está comenzando la fase 2 del proceso de preparación de REDD+, mientras que la gran mayoría permanece en la fase 1 o no ha comenzado aún. Por consiguiente, en caso de que el proceso de negociación internacional confirme el interés en REDD+ al garantizar la financiación futura para el carbono en suelos y bosques, aún se necesitará apoyo significativo para las Fase 1 y 2 en los próximos cinco a 10 años.

La Estrategia de ONU-REDD 2011-2015 establece que "el Programa ONU-REDD está activo en su fase 1 y ha entregado apoyo técnico y financiación para el desarrollo de estrategias nacionales de REDD+ en los países piloto. Aun cuando las fases son específicas para cada país y muchos países son propensos a quedarse en la fase 1 por algún tiempo, el Programa ONU-REDD tiene también un papel claro en la fase 2 en áreas como el desarrollo continuo de capacidades y el fortalecimiento político e institucional".

Si la JN no confirma esta afirmación en la Estrategia revisada y decide que el Programa ONU-REDD debería concentrarse sólo en la fase 1 de REDD+ y permanecer como un programa por tiempo limitado y puramente de la ONU basado en la financiación directa proveniente de donantes, su estructura y organización actuales podrían permanecer relativamente similares en los próximos tres a cinco años, no sin realizar pequeños ajustes que permitirán una mejor eficiencia y un impacto más sólido, como se propone en el presente documento. A pesar de ser la opción más simple, el riesgo de una estrategia semejante es que limita sobremanera el posible efecto de apalancamiento del Programa con respecto a la agenda REDD+ y también su acceso a nuevos fondos REDD+ para el clima, en especial, el FVC. También es poco probable que esta opción resuelva la tensión latente entre las agencias de la ONU, por un lado, y los países miembro beneficiarios, por el otro.

Si, de forma alternativa, la JN de ONU-REDD, los donantes y los países receptores confirman el papel y las fortalezas del Programa ONU-REDD tanto en la fase 1 como en la 2 del proceso de REDD+, las necesidades que cubrir son grandes y se solicitará apoyo de los países de REDD+ durante un periodo largo de entre 10 y 15 años. En este caso, la estructura de gobernanza y el esquema de financiación del Programa ONU-REDD deberían adaptarse al contexto cambiante tanto de las finanzas como las negociaciones para el clima con el objeto de posicionar mejor a ONU-REDD en la escena mundial. En

particular, el Programa debería adaptarse a los nuevos mecanismos y ofrecer flexibilidad para atraer fondos de todo tipo.

Dado que es probable que el FVC canalice financiación significativa para la mitigación y adaptación al cambio climático en el futuro, la estructura del Programa ONU-REDD deberá poder sostener una asociación estratégica con el FVC. Como ya se ha discutido antes, a mediano plazo, es factible que el Programa ONU-REDD tenga que alinearse mejor con las estrategias emergentes y los procesos de asignación de financiación del FVC para convertirse en uno de sus mecanismos de ejecución.

A largo plazo, tal perspectiva tendría un gran impacto en el papel de la JN del Programa ONU-REDD, el cual tendría que garantizar que no se duplique o contradiga la estrategia del FVC ni la estructura de gobernanza. En un contexto semejante, la función de la JN necesitaría evolucionar de ser un órgano estratégico y de toma de decisiones a una especie de foro para el intercambio de lecciones aprendidas en el marco de las directrices del FVC, con la Junta de éste como órgano rector supremo que establezca un marco estratégico más amplificado. La Secretaría podría evolucionar para convertirse en un órgano de verificación de las solicitudes de los países para asegurarse de que sean conformes a las directrices y estrategias del FVC y, de esa manera, obtener financiación. La Secretaría y las agencias continuarían desempeñando las funciones que mejor les competen: brindar conocimientos técnicos y desarrollo de capacidad a través de apoyo enfocado a países específicos como a grupos de éstos; de esta manera, los apoyaría a desarrollar las competencias y los sistemas requeridos para reunir los requisitos que les brinden el acceso directo. La Secretaría también desearía garantizar un monitoreo cercano y central de los resultados de ONU-REDD y brindar orientación a los países y agencias sobre el desarrollo de funciones de monitoreo y evaluación adecuadas y la consolidación de informes para el FVC.

En este esquema, el Grupo de Estrategia podría ser el órgano coordinador de las agencias de la ONU que defina su estrategia conjunta de cara a ONU-REDD, aunque, ciertamente, éste debería continuar siendo un órgano interno de las agencias de la ONU sin una existencia oficial dentro del Programa ONU-REDD.

En lo relativo al Grupo de Gestión, también podría convertirse en un órgano interno importante para la implementación de actividades de ONU-REDD a cargo de las agencias y garantizar que las agencias cooperen de manera real en los planos nacional, regional y mundial, haciendo uso de sus respectivas fortalezas y mostrando resultados.

Con base en esta lógica, se pueden considerar, como se ha presentado en la sección de *Pertinencia y papel* de esta sección de la revisión, las siguientes opciones con respecto a la evolución de la estructura de la JN y su composición a corto plazo:

OPCIÓN A: Dado que es probable que la esperanza de vida del Programa ONU-REDD sea corta (no mucho más allá de 2015) y, por consiguiente, no requiera alineamiento alguno con los modelos emergentes de gobernanza internacionales en el sector del cambio climático, la JN permanece como está.

1. En este escenario, los cambios principales a la gobernanza son menores y se vinculan la mayor parte del tiempo a los reglamentos para facilitar las reuniones como se recomendó anteriormente, con el fin de garantizar pequeñas mejoras a la eficiencia

2. Se establece una oficina para apoyar con la preparación de las agendas para las reuniones y con las decisiones entre periodos de sesiones, principalmente para ayudar a garantizar un mejor balance entre los asuntos estratégicos y administrativos/operacionales durante las reuniones de la JN.

OPCIÓN B: Dado que ONU-REDD quiere estar bien posicionado a largo plazo dentro de la agenda mundial de REDD+ y, del mismo modo, demostrar su efectividad a corto plazo, la JN sufre una transformación progresiva, lo que le permite mantener sus opciones abiertas a futuro, mientras se mejora la eficiencia de la estructura de toma de decisiones. Además de los cambios mencionados en la opción A, se realizaría lo siguiente:

1. Un foro ampliado de participantes de la JN/ONU-REDD que reúna a todas las circunscripciones, todos los países receptores, todos los donantes, las tres agencias de la ONU y un número definido de PI/OSC. La JN/Foro ampliado se reúne cada año y aprueba los documentos marco

del Programa, su estrategia, los Términos de Referencia y Reglamento del Comité Ejecutivo (ver más adelante), el presupuesto general del Programa y da seguimiento al desempeño durante la implementación. Se permite a todos los interesados intercambiar visiones y opiniones sobre el Programa, así como enfoques innovadores y lecciones aprendidas. También se nominan o reeligen delegados ante el Comité Ejecutivo por cada grupo de participantes.

2. Un Comité Ejecutivo que reúna a un número limitado de representantes electos de cada grupo de participantes: tres de países receptores, tres de donantes (con rotación⁸⁹), una agencia de la ONU (que represente a todas), uno de SC, uno de PI, uno de una oficina del MPTF como miembro ex officio y uno de la Secretaría como consultor/observador. El Comité Ejecutivo se reúne dos veces al año y toma todas las decisiones operacionales y administrativas, incluyendo las asignaciones detalladas de fondos; éste está copresidido por un representante de donantes y otro de países miembro.

⁸⁹Las reglas de rotación tienen que estar definidas con claridad. Es cierto que se podría imaginar que los miembros estén en sus puestos por dos años; no obstante, el peso de cada donante debería ser tomado en cuenta a este respecto y se tendrá que evitar que el grupo de donantes esté representado por tres donantes menores en un momento determinado.

7. Modificaciones propuestas al Mandato y el Reglamento

7.1 Recomendaciones para la revisión del Mandato y el Reglamento

De conformidad con el análisis presentado en la sección 6, parecería lógico considerar una fusión entre los documentos del Mandato y el Reglamento. El reunir toda la información bajo un documento evitaría repeticiones y discrepancias.

Las secciones propuestas para el documento son las siguientes:

1. Introducción: objetivo del documento y contenido, con referencia a la Estrategia del Programa
2. Funciones y composición de la JN
3. dirección de operaciones a cargo de la JN
4. Ejecución y reporte del Programa
5. Orientación operacional

7.2 Contenido y cambios propuestos para cada sección y subsección

1. Introducción:

- 1.1 Objetivos del Programa ONU-REDD
- 1.2 Tipo de participantes y participantes admisibles
- 1.3 Estructura general de gobernanza: JN, MPTF, Secretaría, agencias de la ONU

2. Funciones y composición de la JN:

- 2.1 Descripción de las funciones de la JN
- 2.2 Sección de membresía: esta sección deberá incorporar la sección de membresía del Reglamento y (i) detallar el estado de los miembros, miembros suplentes (si es adecuado mantener esta distinción) y observadores; (ii) detallar los grupos de participantes, sus miembros y las reglas de rotación entre ellos; (iii) detallar quiénes son observadores permanentes y quiénes, invitados, con un una referencia clara a sus respectivos derechos y obligaciones.
- 2.3 Sección de copresidentes: actualmente, describe la circunscripción de los copresidente, pero la sección carece de una descripción del proceso de selección. Dada la importancia de las aptitudes de los copresidentes, es necesaria una descripción de (i) sus tareas y responsabilidades antes, durante y después de las reuniones de la JN, incluyendo durante los procesos de toma de decisiones entre periodos de sesiones y (ii) las aptitudes necesarias para desempeñar el cargo de copresidente. Además, la manera den que se eligen/seleccionan los copresidentes debe aclararse (y las aptitudes de los voluntarios ser transparentes) para que el papel no pueda ser tomado por ciertos individuos.
- 2.4 Oficina de la JN: si se decide establecer una Oficina de la JN, su composición, funciones y responsabilidades deberán describirse.
- 2.5 La Secretaría del Programa ONU-REDD: su función y responsabilidades, su composición y mandato como anexo (que deberá incluir las secciones sobre personal de la Secretaría e indemnización, entre otros).

- 2.6 Grupos de trabajo: descripción de la definición y papel de los grupos de trabajo, descripción del procedimiento para establecer un grupo de trabajo; hacer referencia a un anexo con términos estándar de referencia para el establecimiento de dichos grupos.
- 2.7 GE y GG: si estos dos órganos se convierten en partes oficiales de la estructura de gobernanza de ONU-REDD, sus papeles y responsabilidades deberían describirse en forma precisa en esta sección específica. Se propone presentarlos como mecanismos internos de coordinación de la ONU.

3. Dirección de operaciones a cargo de la JN:

- 3.1 Elección y nominación de delegados: describir el procedimiento para la selección de delegados para cada grupo de participantes, a lo que se hace referencia en el Mandato anexo sobre delegados; establecer un procedimiento para su nominación oficial de delegados y sus suplentes, así como la publicación de un CV resumido en el sitio en Internet.
- 3.2 Reuniones de la JN: el propósito y el alcance de los diálogos/decisiones, los tiempos, el lugar, la duración y la organización en general.
- 3.3 Agenda, documentación de reuniones y preparación de grupos de participantes para las reuniones: describir cómo los diferentes miembros de la JN están involucrados en la agenda y la preparación de las reuniones, por ej., a través del apoyo a la preparación de reuniones por región/grupos de participantes.
- 3.4 Proceso de toma de decisiones: quórum, consenso, independencia y conflictos de interés (describir reglas para evitar cualquier conflicto de interés en la toma de decisiones); dar seguimiento a las decisiones y al proceso de toma de decisión entre periodos de sesiones.
- 3.5 Preparación y aprobación de minutas
- 3.6 Gestión del tiempo: definir las reglas específicas para la gestión del tiempo: límites de intervención de observadores, límites de tiempo para comentarios de los miembros, etc. (ver el recuadro 6 a continuación para ejemplos de dichas reglas)
- 3.7 Idiomas: interpretación durante las reuniones, tipos de documentos sujetos a traducción sistemática y retardos.

4. Ejecución y reporte del Programa:

- 4.1 Mecanismos de ejecución para las decisiones de la JN: papel de las tres agencias de la ONU, tanto para PNC como para el Programa Global, la agencia líder, la pertinencia de los comités directivos nacionales y el papel del Coordinador Residente de las Naciones Unidas.
- 4.2 Monitoreo y evaluación: papeles y responsabilidades para el diseño y la implementación del plan de monitoreo y evaluación.
- 4.3 Reporte: esto incluye informes del avance y actualizaciones de los Programas Nacionales y el SNA, así como informes financieros y auditorías. Esta sección debería definir lo siguiente:
 - 4.3.1 Responsabilidades de reporte
 - 4.3.2 Frecuencia de reporte
 - 4.3.3 Formatos y plantillas de reporte

4.4 Comunicación y difusión pública

5. Orientación operacional:

5.1 Funciones de apoyo internacional

- 5.1.1 Presupuesto y aprobación de estrategias
- 5.1.2 Proyectos del SNA: preparación y presentación de las propuestas presupuestadas para obtener la validación de la JN.
- 5.1.3 Validación de la JN y liberación de fondos

5.2 Funciones de apoyo nacional

- 5.2.1 Alcance de los PNC
- 5.2.2 Formulación de los documentos de PNC
- 5.2.3 Validación nacional del PNC
- 5.2.4 Presentación a la Secretaría: evaluación técnica independiente; revisión de la Secretaría; validación para presentación ante la JN.
- 5.2.5 Junta Normativa
- 5.2.6 Aprobación nacional
- 5.2.7 Liberación de fondos

Recuadro 6 Gestión del tiempo durante las reuniones de la Junta: ejemplos de reglas de la Junta Ejecutiva del MDL, el Consejo del FMAM y la JCP de ONUSIDA

la regla 14 del Reglamento de la Junta Ejecutiva para el mecanismo de desarrollo limpio especifica que: "3. El presidente puede proponer a la Junta Ejecutiva un **límite de tiempo permitido para los ponentes y del número de veces que cada miembro puede participar** sobre una cuestión, el aplazamiento o clausura de un debate y la suspensión o aplazamiento de una reunión."

Reglamento del Consejo del FMAM sobre la dirección de operaciones²: "35. Con el consentimiento del Consejo, **el presidente puede limitar el tiempo permitido a los ponentes y el número de veces que cada uno puede hablar sobre alguna cuestión**"

Reglamento de la Junta Coordinadora del Programa (JCP) ONUSIDA, dirección de operaciones³:

- Regla 1: La JCP **puede limitar el tiempo permitido de participación a cada ponente.**
- Regla 2: Durante la discusión sobre algún tema, cualquier miembro puede tocar un punto de orden y el **presidente deberá tomar una decisión al respecto de manera inmediata. Un miembro puede apelar el liderazgo de un presidente y, en tal caso, la apelación tendrá que someterse a votación inmediatamente. Un miembro que traiga a colación un punto de orden no puede hablar del trasfondo del asunto en discusión sino del punto en específico solamente.**
- Regla 3: Durante el proceso de un debate, el presidente **puede anunciar la lista de ponentes** y, con el consentimiento de la JCP, **declarar que la lista está cerrada.** Sin embargo, el presidente puede otorgar el derecho de réplica a cualquier miembro si, en su opinión, el discurso dictado luego de que la lista de ponentes se cierre lo amerita.
- Regla 4: Durante la discusión de cualquier tema, el presidente, con el consentimiento de la JCP, **puede levantar el debate** sobre el asunto en cuestión.
- Regla 5: El **presidente puede en cualquier momento, con el consentimiento de la JCP, cerrar el debate** sobre el tema en cuestión **sin importar si hay algún miembro que quiera comentar al respecto o no.**

Informe de la Conferencia de las Partes, reunión donde las Partes del Protocolo de Kyoto se reunieron para su primera sesión celebrada en Montreal, del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005, apéndice parte dos: Acción tomada por la Conferencia de las Partes, que sirve como reunión de las partes del Protocolo de Kyoto durante su primera sesión, anexo 1

² Reglamento del Consejo del FMAM, p. 15

³ Medidas operativas de la Junta Coordinadora del Programa

8. Conclusiones

8.1 Papel y pertinencia

¿La organización y gestión de las funciones, la composición y la estructura de la JN llevan a la consecución de los objetivos del Programa?

Los principales hallazgos de la Revisión en lo concerniente al criterio de revisión Papel y pertinencia son los siguientes:

- Si bien las funciones actuales de la JN son claras y pertinentes, algunas de ellas se verían beneficiadas si se ajustan para compensar la división que existe entre las funciones de índole estratégica y las administrativas/operacionales, así como responder a las preocupaciones expresadas por varios participantes a este respecto.
- De la misma manera, esto podría permitir que la estructura de gobernanza de ONU-REDD evolucione paulatinamente, de manera que se permita tanto una gobernanza más efectiva desde ahora hasta 2015, como preparar el terreno para el tiempo posterior a este año, en caso de que la visión de ONU-REDD tienda hacia el alineamiento con las ventanas internacionales emergentes de financiación para REDD+. Al mismo tiempo, el Mandato y los reglamentos se verían beneficiados por una actualización que establecería claramente las reglas para garantizar la transparencia en esta estructura de gobernanza.
- Las operaciones de la JN no son completamente satisfactorias ni favorecen del todo el alcance de los objetivos del programa, dada la existencia de varios factores, entre los que se encuentran los siguientes
 - La falta de una visión común entre los miembros de la JN sobre lo que ONU-REDD debería ser y en lo que deberá convertirse después de 2015, lo que genera una tensión latente durante las operaciones de la JN.
 - La falta de claridad sobre la composición de los miembros, el papel de varios de éstos tanto en la JN como en los procesos de toma de decisión, lo que genera la necesidad de procedimientos enriquecidos y claros, así como una adaptación de la estructura de gobernanza del Programa para agilizar las operaciones.
 - La heterogeneidad de perfiles entre los delegados y su nivel de conocimientos/competencias frente a lo que es necesario para desempeñar su papel en la JN.

8.2 Efectividad

¿La JN lleva a cabo sus actividades con efectividad y responsabilidad, con orientación adecuada y con supervisión, con el fin de alcanzar los objetivos del Programa?

La Revisión encontró lo siguiente:

- Muchos de los procedimientos utilizados al facilitar las reuniones han mejorado con el paso del tiempo y ahora sólo siguen estándares usados en otros fondos comparables, algo que los miembros y observadores de la JN los consideran suficiente, incluso cuando se trata de aquellos que no existen formalmente en versión impresa. Dicho lo anterior, aún hay confusión, lo que hace necesario un conjunto de procedimientos más detallados que se describan en el Reglamento y estén validados por la JN
- En lo concerniente al reporte financiero, se espera que las decisiones recientes sobre formatos de reporte unificados entre las tres agencias de la ONU ayudarán a satisfacer las necesidades a este respecto, con el fin de garantizar informes sobre impacto, resultados y productos con información disponible sobre nivel de actividad como sea requerido.

- El nivel de capacidad de respuesta de la JN puede calificarse como relativamente bueno, con material y productos de conocimiento notables, una coherencia sólida con la orientación de la CMNUCC y una capacidad de respuesta relativamente buena ante las solicitudes de los países participantes. Las áreas a mejorar involucran el garantizar una mejor retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia y que responda a la demanda de una mejor titularidad nacional. La capacidad de respuesta es un área de posibles mejoras continuas, algo que deberá tomarse en consideración durante las reformas futuras a la estructura rectora del Programa, así como a los procedimientos operativos.
- El nivel de orientación y supervisión de los asuntos financieros es bueno y coherente con las normas fiduciarias internacionales.

Dicho lo anterior, la Revisión expresa claramente que hay cabida a mejoras significativas, en especial, en las siguientes áreas:

- Procedimientos para la facilitación de reuniones, que tienen que completarse y detallarse mejor
- Reporte financiero, que requiere formatos de reporte unificados
- Discusiones sobre presupuesto, las cuales tienen que permitir a los miembros y observadores de la JN comprender claramente las opciones propuestas en lo relativo a las asignaciones de presupuesto, sin entrar en la microgestión
- Garantía de una buena retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia
- Monitoreo y reporte de los avances del Programa a la JN
- Armonizar los procedimientos de reporte.
- La organización general de las operaciones, lo que incluye, entre otros elementos, la posibilidad de que la JN se concentre en temas de un nivel más estratégico

8.3 Eficiencia

¿La JN tiene un papel funcional claro para llevar a cabo sus operaciones de manera oportuna y reduciendo esfuerzos duplicados?

La Revisión encontró lo siguiente:

- El papel funcional de la JN tiene que aclararse en relación con las funciones y responsabilidades respectivas de los otros elementos de las estructuras de gobernanza del Programa ONU-REDD, es decir, la Secretaría, el GE y el GG, así como las agencias de implementación.
- Si bien el modelo prevaeciente presenta un cierto número de ventajas (ej. rapidez en la entrega de fondos), aún existe una duplicación de esfuerzos y ciertos solapamientos en diversos niveles, lo que merma la eficiencia.
- Si bien varios de esos cambios no sucederán antes de 2015, de manera consecutiva a la nueva estrategia y la visión que se desarrollará para el Programa ONU-REDD, los cambios y ajustes a la estructura organizacional del Programa deberán procurar mejorar la eficiencia y reducir solapamientos, además de responder al contexto cambiante de REDD+ y las finanzas del clima en general.

8.4 Sostenibilidad/apalancamiento

¿La Junta Normativa del Programa ONU-REDD está en posición de permitir la realización de las estrategias del Programa?

La Revisión encontró lo siguiente:

- ONU-REDD ha establecido y se ha beneficiado de una estructura para experimentar el enfoque de "Unidos en la Acción" del Sistema de las Naciones Unidas. La estructura desarrollada tiene sus

méritos y ha permitido, entre otras cosas, una implementación y un desembolso oportunos que ayudan a lograr los objetivos del Programa. Sin embargo, queda claro que esta estructura también enfrenta desafíos, varios de los cuales se derivan directamente de la visión que sustenta el enfoque de varios grupos de participantes sobre su representación en la JN de ONU-REDD. Cuando se desarrolle la visión del futuro del Programa ONU-REDD y su posicionamiento en los años por venir, podrán programarse más modificaciones substanciales a la estructura establecida, así como procedimientos y canales de financiación.

- Dado el establecimiento reciente de la modalidad de Nivel 2 y la falta de experiencia hasta la fecha, es muy pronto para evaluar si la relación entre los contribuyentes de la JN y el Nivel 2 favorecerá la consecución de los objetivos del Programa. Dicho esto, esta modalidad es una innovación que (i) modifica el poder relativo de la JN para guiar al Programa ONU-REDD; (ii) posiciona a las agencias de la ONU como “guardianas” de los principios, criterios, directrices y medidas de garantía de calidad del Programa; y (iii) abre el Programa a nuevas posibilidades de financiación y puede contribuir a su adaptación a nuevas modalidades de financiación para el clima. Por consiguiente, mientras la Estrategia de ONU-REDD se revisa, la modalidad de Nivel 2 necesitará considerarse dentro de las opciones de financiación del Programa.
- Con respecto a la estructura y composición de la JN, como se mencionó antes, la opción de estructura depende de la visión que se tiene del Programa ONU-REDD para el futuro. ¿Cuál es el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después? ¿En qué deberá convertirse el Programa y cómo se deberá posicionar en la escena mundial de REDD+ después de 2015? Estas interrogantes tendrán que someterse a discusión a lo largo de la revisión a la Estrategia del Programa, prevista para 2013.

9. Recomendaciones:

Con base en los hallazgos y las conclusiones presentados anteriormente, el revisor propone el siguiente conjunto de recomendaciones.

Sobre el Mandato/Reglamento:

1. Tanto el Mandato como el reglamento necesitan aclarar el estado de cada categoría de participantes y su papel específico en la JN, con el fin de evitar cualquiera confusión.
2. Los fundamentos detrás de la inclusión de la sección 5. *Grupo de coordinación de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas* necesitan ser aclarados, complementados (ej. al incluir al Grupo de Estrategia de la ONU) o eliminados.
3. Con el fin de evitar inconsistencias y posibles discrepancias, como se menciona anteriormente, se podría recomendar que la membresía de la JN esté definida a detalle en el Mandato.

Dirección de operaciones:

4. **Aclarar y detallar mejor los procedimientos para facilitar las reuniones**, en particular, con respecto a (i) el alcance y la forma del proceso de toma de decisiones entre periodos de sesiones; (ii) el uso de grupos de trabajo; (iii) la publicación de los TR para los delegados ante la Junta (nivel de capacidad, tareas y responsabilidades, disponibilidad requerida) y la publicación de una versión resumida del CV de dichos delegados en el sitio de Internet de ONU-REDD; (iv) el proceso de toma de decisiones (¿quién participa en el consenso? ¿cuál es el papel de los observadores?); (v) la asignación clara de responsabilidades para cada punto de decisión de la JN dentro de un plazo bien definido; (vi) la publicación de los TR para los copresidentes, especificando el papel, las tareas y responsabilidades, así como las competencias requeridas; (vii) la posible asignación de papeles de copresidencia a cada una de los siguientes grupos de participantes: un país miembro y un miembro donante; (viii) la inclusión de una sección de gestión del tiempo en el Reglamento, que establezca reglas a las cuales los copresidentes puedan apegarse para gestionar los tiempos durante las reuniones; y (ix) el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre los países de cada subregión previo a las reuniones de la JN, con el fin de que los miembros puedan hablar en representación de su grupo de participantes.
5. Con el fin de evitar cualquier conflicto de interés en la discusión sobre asignación de fondos, los países y las agencias de la ONU que han trabajado sobre solicitudes específicas de asignación y están interesados en su implementación, no deberán participar en la decisión consensual sobre esa asignación específica. Sin embargo, sus representantes podrían actuar como consultores previo a la decisión para fines informativos. Se deberán designar e implementar procedimientos específicos para esta actividad.
6. **Garantizar que tengan lugar las discusiones sobre temas financieros**: además de la documentación detallada suministrada, los asuntos financieros, incluida la distribución de fondos entre el SNA y los Programas Nacionales, deberán presentarse y someterse a discusión de manera exhaustiva en algún punto. Si las reuniones de la JN son demasiado cortas para realizarlo, una manera viable podría ser el establecimiento de grupos de trabajo específicos con representantes de todos los grupos de participantes. Lo anterior podría detallarse en el procedimiento actualizado de aprobación de presupuesto para el SNA, el cual es muy conciso en el reglamento actual.
7. Para una cooperación más sólida entre actores en el plano nacional, **continuar promoviendo el establecimiento de grupos de coordinación nacional en los países de REDD+**, reuniendo a todas las partes relevantes e instituciones gubernamentales con el fin de garantizar la coordinación de las actividades de REDD+ en el país con todos los actores relevantes, así como ayudar a abordar mejor las causas de la deforestación, las cuales, con frecuencia, trascienden las fronteras del sector forestal.

8. **Garantizar que la retroalimentación a la CMNUCC surgida de la experiencia esté bien organizada** a través de la nominación de personal responsable dentro de la Secretaría que esté bien informado de los procesos y las políticas de la Convención para mantener un vínculo permanente con la Secretaría de la CMNUCC.

Sobre la evolución de la estructura de la Junta Normativa y su composición:

9. **Dependiendo de las respuestas a las preguntas sobre el papel y las ventajas comparativas de ONU-REDD hasta 2015 y después**, y sobre el posicionamiento del Programa en la escena mundial de REDD+ pos-2015, se pueden **considerar las siguientes opciones**:
 - a. **OPCIÓN A:** Dado que es probable que la esperanza de vida del Programa ONU-REDD sea corta (no mucho más allá de 2015) y, por consiguiente, no requiera alineamiento alguno con los modelos emergentes de gobernanza internacionales en el sector del cambio climático, la JN permanece como está.
 - i. En este escenario, los cambios principales a la gobernanza son menores y se vinculan la mayor parte del tiempo a los reglamentos para facilitar las reuniones como se recomendó anteriormente, con el fin de garantizar pequeñas mejoras a la eficiencia
 - ii. Se establece una oficina para apoyar con la preparación de las agendas para las reuniones y con las decisiones entre periodos de sesiones, principalmente para ayudar a garantizar un mejor balance entre los asuntos estratégicos y administrativos/operacionales durante las reuniones de la JN. Dicha oficina deberá reunirse (de manera virtual, tanto como sea posible) al menos dos veces al año y podría formarse de representantes electos de cada uno de los siguientes grupos de participantes: uno de países beneficiarios, otro de países donantes, ambos copresidentes electos para la JN y uno de la Secretaría.
 - b. **OPCIÓN B:** Dado que ONU-REDD quiere estar bien posicionado a largo plazo dentro de la agenda mundial de REDD+ y, del mismo modo, demostrar su efectividad a corto plazo, la JN sufre una transformación progresiva, lo que le permite mantener sus opciones abiertas a futuro, mientras se mejora la eficiencia de la estructura de toma de decisiones. Además de los cambios mencionados en la opción A, se realizaría lo siguiente:
 - i. Un foro ampliado de participantes de la JN/ONU-REDD que reúna a todas las circunscripciones, todos los países receptores, todos los donantes, las tres agencias de la ONU y un número definido de PI/OSC, así como un número definido de observadores cuya posición y funciones durante las reuniones está por aclararse. La JN/Foro ampliado se reúne cada año y aprueba los documentos marco del Programa, su estrategia, los Términos de Referencia y Reglamento del Comité Ejecutivo (ver más adelante), el presupuesto general del Programa y da seguimiento al desempeño durante la implementación. Se enfocó sólo en las funciones y asuntos estratégicos y permite a todos los interesados intercambiar visiones y opiniones sobre el Programa, así como enfoques innovadores y lecciones aprendidas. También se nominan o reeligen delegados ante el Comité Ejecutivo por cada grupo de participantes.
 - ii. Un Comité Ejecutivo que reúna a un número limitado de representantes electos de cada grupo de participantes de la JN ampliada (que se reconfirmarán cada año): tres de países receptores, tres de donantes (con rotación), una agencia de la ONU (que represente a todas), uno de SC, uno de PI, uno de una oficina del MPTF como miembro ex officio y uno de la Secretaría como consultor/observador. El Comité Ejecutivo se reúne dos veces al año y toma todas las decisiones operacionales y administrativas, incluyendo las asignaciones detalladas de fondos; éste está copresidido por un representante de donantes y otro de países miembro.

10. Esta división del trabajo continuará siendo facilitada por:
 - a. Un estatus y el papel claros de la Secretaría, del GE y del GG en el Programa ONU-REDD (ej. como unidades internas de coordinación de las tres agencias y no representadas oficialmente en la JN).
 - b. Un Plan de Monitoreo y Evaluación bien establecido que permita a la JN y al Comité Ejecutivo evaluar el avance hacia los objetivos y garantizar que los fondos gastados generen los resultados esperados sin la necesidad de involucrarse en la gestión a nivel del proyecto.
 - c. La inclusión de los dos copresidentes electos para las reuniones del Comité Ejecutivo a la nueva Oficina, con el propósito de crear las agendas de dichos eventos.