

PROGRAMA
ONU-REDD



Resumen de la evaluación independiente final del Programa Nacional de Viet Nam

PROGRAMA ONU-REDD

26-27 de junio de 2013

Lombok, Indonesia

Resumen ejecutivo del informe sobre la evaluación final

Preparado por:

Howard Macdonald Stewart, Vancouver & Steven Swan, Ha Noi

El *objetivo general* del Programa ONU-REDD en Viet Nam era ‘asistir al Gobierno de Viet Nam a desarrollar un sistema efectivo de REDD+ en Viet Nam y contribuir a la reducción del desplazamiento regional de las emisiones’ así como *contribuir ‘... al objetivo más amplio de garantizar que ... para finales de 2012 Viet Nam (estará) ‘preparado para REDD+’ y podrá contribuir a la reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques a nivel nacional y regional.* Los resultados del programa en cuanto al apoyo para lograr el objetivo fueron:

- 1. Se mejoró la capacidad técnica e institucional para que la coordinación nacional gestionara las actividades de REDD en Viet Nam;
- 2. Se mejoró la capacidad para gestionar REDD y proporcionar otros pagos por servicios ambientales (PSA) a nivel distrital para apoyar la planificación y ejecución del desarrollo sostenible; y
- 3. Se mejoró el conocimiento sobre los métodos para reducir el desplazamiento regional de las emisiones.

En esta evaluación se valoró el desempeño y los resultados obtenidos por el programa ONU-REDD en Viet Nam desde su inicio en septiembre de 2009 hasta su clausura en junio de 2012, utilizando los criterios generales de evaluación de la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. También se trató determinar los impactos reales y potenciales del programa y su sostenibilidad. Otro objetivo clave de la evaluación era promover el aprendizaje, la retroinformación y el intercambio de conocimientos entre las organizaciones de la ONU participantes y otros socios.

PERTINENCIA El programa ONU-REDD en Viet Nam, y REDD+ en general, son de gran relevancia a los compromisos políticos de Viet Nam a nivel internacional y nacional. Lam Dong fue una provincia apropiada para poner a prueba REDD+ debido a su alto nivel de cubierta forestal, los altos índices locales de deforestación en los últimos años, la capacidad relativamente alta de su sector forestal y su gobierno provincial progresista y relativamente abierto. No obstante, como “mejor escenario” para esta prueba, Lam Dong tenía la limitación de no representar la situación nacional general.

DISEÑO Cuando se diseñó el programa se desconocía el mecanismo global de REDD+, lo que hoy en día sigue siendo el caso. Por lo tanto, muchos elementos del diseño del programa fueron ‘suposiciones’ sacadas de un modelo genérico. Se reconoció que el objetivo relativo a que Viet Nam estuviera ‘preparado para REDD+’ para 2012 era impreciso y demasiado ambicioso para las etapas tempranas de su ejecución. El plazo era demasiado corto, las capacidades en el sector forestal no eran suficientes y las negociaciones internacionales eran demasiado inclusivas para que este objetivo fuera realista. El programa hubiera sido más efectivo si se hubiera centrado en menos actividades. Un análisis inicial más robusto hubiera sido de mayor utilidad para los siguientes procesos de diseño y formulación de políticas respaldados por ONU-REDD y otras actividades de preparación para REDD+.

En 2009 resultaba razonable depender de un posible proyecto financiado por el Banco Mundial (FCPF) como fuente de datos analíticos para el proceso de preparación de Viet Nam. Sin embargo, ONU-REDD ha debido adaptarse cuando quedó claro que el FCPF no iba a cumplir con los plazos previstos. A pesar de que desde el principio se reconocieron las limitaciones del diseño de ONU-REDD, la lógica de la intervención siguió siendo casi la misma. Los desincentivos de procedimiento (y quizás financieros) disuadieron a las tres organizaciones de la ONU asociadas al programa a realizar las modificaciones en el diseño.

El contexto único de Viet Nam no se vio reflejado de manera adecuada en el diseño del programa. A pesar de que algunas actividades del programa intentaron aprovechar la experiencia en el sector forestal, el programa ha debido cooperar más con otras iniciativas de manejo sostenible de los bosques llevadas a cabo en el terreno. Por el contrario, el programa optó por promocionar una novedosa arquitectura REDD+.

El programa estuvo impulsado principalmente por la oferta y los imperativos políticos provocaron una implementación apresurada en un periodo de tiempo muy reducido. El socio del Gobierno, la sociedad civil y otros actores involucrados clave no participaron lo suficiente en el diseño del programa. No se desarrolló una hoja de ruta sistemática para lograr la preparación para REDD+. El papel de la sociedad civil en la ejecución del programa se limitó a la red nacional de REDD+ y a los grupos de trabajo sub-técnicos respaldados por el programa y/o los proveedores de servicios al programa subcontratados. La subcontratación de unas ONG como proveedores de servicios fue eficiente pero provocó que se tuviera menos titularidad en los procesos y productos derivados que si hubieran sido socios en condiciones más igualitarias en el proceso de preparación.

EJECUCIÓN Básicamente, el programa fue una fase inicial prolongada para una 'Fase 2' y mejorará los resultados en esta segunda fase. Pero, desde el punto de vista de una evaluación final, el programa también puede verse como un piloto costoso, acoplado de manera apresurada, que a pesar de estar administrado por el sistema de la ONU fue bien gestionado por su UGP. Los resultados fueron satisfactorios pero escasos debido a la necesidad de planificar una Fase 2 más extensa para el programa.

La ejecución del programa se complicó al trabajar con 3 organizaciones más o menos independientes de la ONU; cada una con distintos *modus operandi*, distintas culturas organizativas y visiones de ONU-REDD. Quizás las tres organizaciones sientan que durante la fase 1 se trataron la gran mayoría de los desafíos de trabajar juntos. El socio del Gobierno de Viet Nam está inquieto de que estos problemas *no* se hayan resuelto de manera apropiada y que trabajar con las 'tres ONU' suponga costos de transacciones inaceptables. En la Fase 1 se controlaron estos costos, en gran medida a través de sorprendentes esfuerzos personales por parte de los individuos involucrados, en lugar de haberse resueltos a nivel institucional.

El programa reunió una serie de socios vietnamitas para la ejecución de éste. Algunos de los desafíos que aún existen son:

- Identificar los incentivos para alentar la participación de otros socios potenciales;
- Mejorar la participación de socios clave fuera de la oficina anfitriona; y
- Garantizar una buena comunicación entre las administraciones a nivel central y provincial;

El programa contribuyó de manera valiosa para que el Gobierno adoptara mecanismos de coordinación robustos: una red nacional de REDD+, grupos de trabajo sub-técnicos y la oficina de Viet Nam de REDD+. Los efectos de estos productos fueron limitados por el exceso generalizado de compromisos de muchos participantes en distintas actividades apoyadas por ONU-REDD. Es probable que las actividades dinámicas de comunicación de ONU-REDD hayan reducido inadvertidamente la eficacia de la coordinación nacional, por lo menos en la primera mitad del programa, cuando a veces otros socios consideraban que ONU-REDD era sinónimo del programa nacional de REDD+. En general no hubo suficiente interacción entre ONU-REDD y otras iniciativas centradas en la mejora de la gestión forestal, incluso con otras actividades de REDD+.

La Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) garantizó la gestión cotidiana del programa pero no se diseñó para realizar y coordinar actividades de la comunidad de rápida expansión de socios de desarrollo y proveedores de servicios de REDD+. El liderazgo impreciso de ONU-REDD se enfocó en los problemas

técnicos y en la presión de ‘producir productos’ por falta de una ‘hoja de ruta’ o de un amplio sentido de titularidad entre el Gobierno y las partes interesadas no gubernamentales. El resultado fue un planteamiento “ – listos – dispáren– apunten”. Con el tiempo, la oficina de REDD+ de Viet Nam, con el apoyo de ONU-REDD, ejerció un mayor liderazgo. Este liderazgo demostró ser más fuerte en ámbitos técnicos específicos que en la coordinación general o en la visión estratégica.

PRODUCTOS La contribución de ONU-REDD más notable a la preparación para REDD+ de Viet Nam a nivel nacional fue el apoyo a la capacidad de coordinación nacional. Un programa de acción nacional REDD+ surgió tras la preparación de un documento de antecedentes mucho más largo y diferente propuesto por consultores de ONU-REDD. Uno de los productos más sólidos y valiosos a nivel técnico fue su contribución para el desarrollo de un marco inicial de un sistema de medición nacional de medición, reporte y verificación (MRV) de reducción de emisiones y absorciones de GEI de REDD+. Al igual que muchas otras labores en instrumentos específicos, el trabajo realizado en el marco de MRV no incluye aún disposiciones sobre cómo MRV las reducciones de GEI, y el programa tampoco ha desarrollado la capacidad nacional necesaria para poner en marcha un sistema práctico.

Las lecciones clave ‘re-aprendidas’ de ONU-REDD sobre algunos productos que no han debido re-aprenderse son:

- Evitar utilizar jerga complicada al intentar comunicar con diversas partes interesadas en diferentes niveles.
- Evitar elaborar procesos de CLPI cuando aún no hay nada para aprobar.
- No se puede establecer servicios de desarrollo empresarial (BDS) hasta que no se hayan instaurado políticas y medidas apropiadas.
- Las discusiones prematuras sobre los beneficios con los campesinos pobres puede crear expectativas problemáticas.

El programa también generó valiosas lecciones sobre los desafíos de integrar tres procedimientos operacionales de la ONU y en cierta forma estas se ajustaron. Sin embargo, los beneficios fueron en su mayoría en términos de aprender a trabajar juntos en lugar de en cuanto a cambios en la manera en que funcionan las tres ONU.

PRODUCTOS 1& 2 – DESARROLLO DE CAPACIDAD El programa ONU-REDD de Viet Nam no fue el único que subestimó el reto de hacer que un país estuviera ‘preparado para REDD’. A pesar de que el programa *no* se tradujo en ‘preparación REDD’, éste *logró* aumentar la capacidad de Viet Nam para acceder en el futuro a financiación basada en los resultados y facilitó en gran medida el desarrollo de la Fase 2.

Se desarrollaron capacidades a nivel nacional, provincial, distrital y de los pueblos. Algunos de los mayores esfuerzos de desarrollo de capacidad buscaban aumentar la conciencia y la comprensión sobre asuntos relativos a REDD+. Los resultados fueron variados. La mayor parte del desarrollo de capacidad propuesto por el programa sigue recayendo en un pequeño grupo de individuos. La comprensión de los conceptos y del potencial de REDD+ disminuye notablemente fuera de la oficina de REDD+ de Viet Nam. Se han fortalecido las capacidades de diálogos de consulta en materia de manejo de bosques y asuntos de gobernanza. El proceso de preparación para REDD+ en Viet Nam ha presenciado niveles sin precedente de participación de actores de la sociedad civil en el diálogo de políticas a nivel nacional. A niveles subnacionales, la concienciación sobre el mecanismo REDD+ ha mejorado, aunque algunas veces se distorsiona el entendimiento. El desarrollo de capacidad en todos los niveles ha sido, en su mayoría, desarrollo de capacidad de *comprender* REDD+ en lugar de *implementar* REDD+.

Es difícil calcular la titularidad o el compromiso nacional hacia REDD+. Hay un pequeño grupo compuesto por unas ONG, proveedores de servicios, participantes de las distintas redes de grupos de

trabajo y la oficina de REDD+ de Viet Nam que está comprometido. No es claro si los productos de ONU-REDD tienen mayor titularidad nacional fuera de este grupo. Con la evaluación se *puede* confirmar que algunas partes interesadas nacionales y subnacionales, fuera de este grupo, *entienden*, por lo menos en parte, REDD+, en gran medida gracias a la Fase 1 del Programa ONU-REDD, pero no se puede confirmar que necesariamente lo apoyen.

REDD+, con el apoyo directo de ONU-REDD, se ha integrado en el Plan maestro de desarrollo y protección de bosques de la provincia de Lam Dong. Asimismo, en las nuevas estrategias nacionales de Viet Nam sobre 'crecimiento y desarrollo verde' y cambio climático se reconoce a REDD+. Las propuestas de REDD+ aún deben incluirse en muchas otras políticas, planes, programas, prácticas y procesos existentes.

El programa ha desarrollado enfoques interesantes y *potencialmente* valiosos para trabajar a niveles subnacionales, como el proceso de consulta intensiva con las comunidades que se consideran dependientes de los bosques. El valor de estos enfoques disminuyó por la incertidumbre sobre cómo el gobierno nacional iba a reducir realmente los GEI y/o mejorar sus eliminaciones a través de un programa nacional REDD+.

Los campesinos involucrados en las actividades de creación de conciencia de ONU-REDD ya conocen los posibles impactos del cambio climático, los ciclos del oxígeno y del carbono en los ecosistemas forestales y el papel de los árboles en la secuestro del carbono. Sin embargo, resulta menos claro si dicha creación de conciencia era necesaria para *lograr* un 'régimen de REDD efectivo'. Un enfoque más claro hubiera podido construirse a partir del conocimiento que las partes interesadas locales tenían de las actividades de protección forestal existentes. Por otro lado, el apoyo de ONU-REDD en la elaboración de mapas que muestran el cambio de la cubierta forestal en los últimos 20 años en los dos distritos piloto ha sido reconocido como una valiosa contribución para mejorar la gestión forestal.

Las capacidades a nivel subnacional siguen siendo insuficientes para ejecutar de manera efectiva un futuro programa REDD+ provincial. Sin un análisis más a fondo de las políticas y medidas necesarias, las capacidades reales necesarias para implementar REDD+ en Viet Nam siguen sin conocerse. A falta de más inversiones para la preparación de REDD+, algunas de las capacidades que ya habían sido desarrolladas por ONU-REDD en Lam Dong se socavaban más rápido que las capacidades nacionales. No obstante, la capacitación de facilitadores por el programa para trabajar a nivel del pueblo es un resultado de desarrollo de capacidad importante y potencialmente sostenible.

PRODUCTO 3: Hasta el momento, los muy modestos resultados reflejan la falta de un plan claro al momento de diseñar el proyecto. Para un progreso más significativo en la Fase 2, es necesario abordar asuntos fundamentales que no se abordaron en la Fase 1, como el análisis de partes interesadas regionales. No es claro por qué se incluyó este producto en el programa nacional de Viet Nam.

CUESTIONES DE GÉNERO Se observó la participación de mujeres a nivel nacional y subnacional en muchas partes del programa, en particular actividades de creación de conciencia a nivel local. Sin embargo, no hubo ninguna estrategia específica para integrar la perspectiva de género que permitiera dirigir las actividades del programa. Actualmente los consultores de ONU-REDD están evaluando las opciones para tratar las cuestiones de género en la Fase 2.

SOSTENIBILIDAD Ninguno de los productos del programa son sostenibles a largo plazo sin que haya más inversiones en el proceso de REDD+; y Viet Nam ha obtenido decenas de millones de dólares EE.UU de dichas inversiones durante y desde que comenzó la ejecución del programa ONU-REDD. Sin embargo, Viet Nam continúa mostrando un sólido compromiso con REDD+, la protección de los bosques y la mitigación del cambio climático. Desde la perspectiva del Gobierno de Viet Nam, REDD+ es otro

mecanismo *potencial* para atraer inversiones en el sector forestal pero aún no ha demostrado su rentabilidad.

Tanto el Programa de Acción Nacional de REDD+, como el Comité Directivo de REDD+, la oficina de REDD+ en Viet Nam, la red nacional REDD+ y los grupos de trabajo subtécnicos son todos cruciales para el establecimiento de una base firme como punto de partida para otros. Sin embargo, las limitaciones en recursos humanos plantean riesgos importantes para la sostenibilidad institucional de estos esfuerzos. El desarrollo de capacidad por el programa se invirtió en muy pocas personas para garantizar la auto sostenibilidad de los esfuerzos de preparación para REDD+. La sostenibilidad de los esfuerzos del programa ONU-REDD en Viet Nam está amenazada por constantes incertidumbres que rodean la negociación de financiación a largo plazo para acciones basadas en los resultados obtenidos por REDD+.

En la actualidad, ninguno de los productos técnicos del programa ha sido aprobado formalmente a nivel nacional. Todos éstos requieren más procesos políticos para que su contenido técnico se integre a la política nacional o a los marcos normativos.

El compromiso político cualificado hacia REDD+ se refleja en la aprobación del Primer Ministro del Programa de Acción Nacional de REDD+. En el Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático y las estrategias de Crecimiento verde del Gobierno de Viet Nam se reconoce el papel de los bosques en la mitigación del cambio climático. A nivel local, son los beneficios, más no la sensibilización, los que aumentarán el compromiso al mejoramiento sostenido en la protección de los bosques.

La sostenibilidad de los resultados de ONU-REDD también está en peligro por las capacidades de coordinación insuficientes dentro y fuera del Gobierno de Viet Nam. No obstante, esta coordinación será necesaria para incorporar REDD+ en las actividades que provocan la deforestación y la degradación, como los cultivos perennes comerciales y la acuicultura. El programa se reunió con partes interesadas del sector privado que participan en estas actividades, pero muy tarde y de manera superficial. A pesar de que una serie más variada de partes interesadas participó a niveles subnacionales, los actores clave, como los propietarios de bosques (en particular los comités estatales de gestión de bosques), se incluyeron de manera inadecuada durante la ejecución del programa.

IMPACTOS Viet Nam no está preparado para REDD+ pero la fase 1 del programa ha logrado introducir de manera rápida conceptos REDD+ nuevos y complejos a una serie de partes interesadas. El programa ha ayudado a establecer una base parcial de instituciones y capacidades, *unos* de los elementos clave de la arquitectura nacional de REDD+. Viet Nam tiene buenas posibilidades de obtener financiación del Fondo de carbono FCPF, por ejemplo, sobre la base de su historial de preparación al que contribuyó de manera significativa ONU-REDD.

Aún no ha habido mejoras sociales o medioambientales significativas y tangibles pero hay potencial para impactos sociales positivos de los BDS.

LAS CONCLUSIONES del desempeño de ONU-REDD se encuentran resumidas a continuación en la Tabla 1.

Tabla 1 – Resumen de las calificaciones del desempeño del programa

Criterio	Calificación	Comentarios
----------	--------------	-------------

Coordinación y aplicación de la agencia		
Calidad general de la aplicación del proyecto	MS	Véase la discusión en el texto, sección 3
<i>Coordinación de la agencia</i>	MI	“
<i>Supervisión del programa</i>	MS	“
<i>Eficiencia</i>	MS	“
Resultados del programa¹		
Calidad general de los resultados del proyecto	MS	Véase las sub-calificaciones & discusión, sección 4
<i>Pertinencia de los resultados</i>		Véase las sub-calificaciones & discusión, sección 2
<i>Eficacia de los resultados</i>	MS	Véase las sub-calificaciones & discusión, sección 4
Sostenibilidad e impactos		
<i>Sostenibilidad de los resultados</i>	MP	Véase las sub-calificaciones & discusión, sección 5
<i>Impactos de los resultados</i>	M	Véase las sub-calificaciones & discusión, sección 6
Resultados generales del programa	MS	

RECOMENDACIONES Mucha de la experiencia obtenida en la Fase 1 del programa se refleja en el diseño de la Fase 2. El primer conjunto de recomendaciones a continuación se dirigen principalmente a estas futuras actividades de ONU-REDD en Viet Nam, a pesar de que éstas también son relevantes a los programas que emergen en otros países. Estas recomendaciones se concentran en las áreas que los evaluadores sienten que hasta ahora la experiencia de la Fase 1 no ha influenciado lo suficiente los planes para el futuro. Las últimas cinco recomendaciones se dirigen más a los programas ONU-REDD en otros países que se encuentren en situación de beneficiarse de la experiencia vietnamita. Sin embargo, nuevamente en este caso, las recomendaciones resultan valiosas para la segunda Fase de las actividades de ONU-REDD en Viet Nam – según el grado de flexibilidad en su programa.

Recomendaciones para ONU-REDD en Viet Nam y otros países

Coordinación y aplicación de la agencia; resultados; resultados generales del programa: Altamente Satisfactoria (AS), Satisfactoria (S) Moderadamente Satisfactoria (MS), Moderadamente Insatisfactoria (MI), Insatisfactoria (I), Altamente Insatisfactoria (AI).

Sostenibilidad: Probable (P); Moderadamente Probable (MP); Moderadamente Improbable (MI); Improbable (I).

Pertinencia: Pertinente (P) o No Pertinente (NP).

Impacto: Significante (S), Mínimo (M), Insignificante (I).

1. Adoptar una aplicación del programa más “impulsada por la demanda” y una relación de proveedor de servicios y cliente entre el programa ONU-REDD y sus distintas partes interesadas nacionales. Para esto se deberá encontrar formas de reducir y suprimir desincentivos institucionales a la flexibilidad entre las tres organizaciones socias de la ONU, por lo tanto mejorar la capacidad del programa a adaptarse a las actividades de ONU-REDD que involucren requisitos nacionales. Por ejemplo, no establecer presupuestos generales para cada socio para la duración total del programa, por el contrario adjudicar fondos cada año o cada dos años para actividades específicas del proyecto, basándose en el desempeño, la evolución de las circunstancias y las nuevas necesidades. Adaptar los productos normativos para brindar orientación donde sea necesario pero adaptarlas cuidadosamente a las circunstancias específicas nacionales y subnacionales.

2. Adoptar un coordinador único, disponible e informado para las tres organizaciones de la ONU que pueda hablar al unísono con los homólogos del gobierno y otras partes interesadas involucradas en REDD+. Esto reduciría el tiempo de transición impuesto al socio del Gobierno de Viet Nam por los tres socios de la ONU. Para este proceso de armonización, estas organizaciones deberán dedicar tiempo y esfuerzos y luego ejercer la disciplina necesaria para garantizar su eficacia.

3. Apoyar de manera vigorosa el desarrollo de la capacidad nacional necesaria para vincular y coordinar una comunidad amplia y multisectorial de participantes de REDD+. La oficina nacional de REDD y sus socios de la ONU necesitarán poder dirigirse a una amplia gama de partes interesadas e identificar los incentivos para que se involucren en REDD+. En el proceso deberán utilizar al mínimo jerga arcana de REDD+ y mensajes y métodos existentes inadaptados de REDD+.

4. Reconocer los riesgos inherentes a poner a prueba actividades de REDD+ y establecer mecanismos necesarios para mitigar y gestionar estos riesgos y presentar a las partes directamente interesadas con una evaluación equilibrada de los riesgos y beneficios de todos los aspectos de la preparación para REDD+. Es indispensable manejar las expectativas frente a las constantes incertidumbres.

5. Abordar las cuestiones de ‘fuga’ regional a través de una iniciativa regional específica que complemente los programas nacionales y otras iniciativas de preparación para REDD+.

Recomendaciones para ONU-REDD en otros países y para la Fase 2 en Viet Nam

6. Ayudar en los procesos de preparación para REDD dirigidos por los países para definir los fundamentos y el alcance de actividades nacionales específicas de REDD+, a partir de la identificación clara de las causas de la deforestación y la degradación de los bosques. Identificar las políticas y medidas a nivel nacional y local que puedan tratar estas causas. Evaluar con detenimiento los costos y beneficios relativos de las políticas y medidas preferidas y determinar con claridad los distintos intereses y funciones de los actores involucrados en su aplicación.

7. Llevar a cabo un análisis sistemático del contexto nacional. Identificar los puntos de entrada clave en la política nacional existente y en las prácticas subnacionales específicas del país. Definir dónde REDD+ puede fortalecer de manera rentable el desempeño de las políticas y medidas existentes. Garantizar que los programas nacionales de REDD+ estén al corriente de la experiencia de dichas políticas y prácticas.

8. Desarrollar teorías sólidas y completas de cambio y cadenas de resultados asociadas para cada resultado deseado del programa ONU-REDD. Utilizar procesos consultivos bien diseñados para garantizar la validez de la lógica de intervención y la titularidad más amplia de los actores involucrados del programa.

-

9. Garantizar que las actividades de comunicación del programa y los arreglos de gestión mantengan una distinción clara e inequívoca entre el programa nacional de REDD+ emergente y la asistencia financiera y técnica temporal brindada por ONU-REDD.

10. Aplicar requisitos obligatorios de los programas de la ONU como el CLPI solamente tras amplias consultas con las distintas partes directamente interesadas nacionales y subnacionales; luego adaptar los requisitos obligatorios cuidadosamente a las circunstancias locales.