

1. RESUMEN EJECUTIVO

Contexto del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) se lanzó en la 13^{ra} sesión de la Conferencia de las Partes (Cdp) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Bali, y comenzó sus actividades en junio de 2008. El FCPF se creó con el objetivo de evaluar y poner a prueba las actividades destinadas a la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques y el rol de la conservación, el manejo sostenible y la valoración de los almacenes de carbono de los bosques (REDD-plus) en respuesta a la decisión de la CMNUCC de reducir las emisiones de la deforestación en países en desarrollo. Los países en desarrollo e industrializados solicitaron al Banco Mundial (BM) que estableciera y respaldara un mecanismo piloto que contribuya a crear capacidades REDD¹ en los países en desarrollo de regiones tropicales y subtropicales y a aprovechar todo sistema futuro de incentivos positivos para REDD.

El Mecanismo, alojado en la sede central del BM en Washington DC, es una alianza global formada por países REDD-plus, contribuyentes financieros y observadores. El FCPF actualmente ayuda a 37 países forestales tropicales y subtropicales en Asia Oriental y del Pacífico, Asia Meridional, América Latina y África a desarrollar sistemas y políticas para REDD-plus (conocido comúnmente como Preparación para REDD) y proporcionará, a algunos de estos países, pagos basados en su desempeño en materia de reducción de emisiones. En respuesta a las solicitudes de los países, el número de Países REDD Participantes ha aumentado en 17 miembros, duplicando prácticamente su objetivo inicial de 20 países. La estructura de gobernanza del FCPF incluye un Comité de Participantes (PC por sus siglas en inglés) de 28 miembros (el órgano de gobierno del FCPF) elegidos por los Países REDD Participantes y por contribuyentes financieros, y seis Observadores nominados por los pueblos indígenas dependientes de los bosques y otros habitantes de los bosques, ONG y organismos internacionales, así como por el Banco Mundial². Existen dos fondos: (i) el Fondo de Preparación, que tiene por fin respaldar las iniciativas de creación de capacidades de los países en desarrollo a la hora de prepararse para REDD-plus, incluidas las iniciativas para establecer sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) y niveles de referencia, adoptando una estrategia para REDD y estableciendo un marco de implementación para REDD y para la coordinación a nivel nacional y (ii) el Fondo de Carbono, a través del cual, en algunos de los Países REDD Participantes, el FCPF también contribuirá a reducir la tasa de deforestación y de degradación de los bosques al proporcionar un incentivo por tonelada de dióxido de carbono de emisiones reducidas a través de Programas de Reducción de Emisiones específicos orientados a los impulsores de la deforestación y de la degradación de los bosques. El BM actúa como fideicomisario para el Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono, proporciona servicios de secretaría, es el responsable general de la implementación del programa, ofrece apoyo técnico a los Países REDD Participantes y realiza la debida diligencia en cuestiones tales como políticas fiduciarias y salvaguardas sociales y ambientales.

Objetivos y métodos de la evaluación

En 2010, el PC del FCPF acordó encomendar una evaluación independiente y externa del programa que cubriera los dos primeros años de las operaciones del Mecanismo, esto es, de junio de 2008 a junio de 2010. El PC desarrolló los Términos de Referencia para la evaluación, los cuales constituyen la base de esta revisión.

El equipo de evaluación aplicó los criterios estándar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos / Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE/CAD) en términos de pertinencia, eficacia y eficiencia a la hora de tratar los Términos de Referencia. La evaluación examina la contribución del FCPF tanto en el plano nacional como mundial. En el plano mundial, la evaluación examina la estructura, las funciones, los procesos y los impulsores del impacto del programa de FCPF en su conjunto, así como los

¹ Téngase en cuenta que el término REDD implica REDD-plus, tal como se define en la Carta del FCPF.

² Para acceder a la lista más actualizada de Participantes, visite <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/18>

acuerdos de gobernanza y los mecanismos de implementación. Al nivel de país, la evaluación examina la formulación de Propuestas de Preparación para REDD-plus (R-PP), así como el contexto del país que las formula (aunque no las R-PP en sí). Esto incluye la estructura, las funciones y los procesos del sistema forestal relevante de cada país, además de la capacidad y los recursos existentes para formular la R-PP. Diversas “cuestiones clave” se desarrollaron en los Términos de Referencia a fin de orientar al equipo de evaluación. Estas cuestiones se resumen en la Tabla I.

Tabla I. Preguntas clave para la evaluación según los criterios de la OCDE/CAD

Criterios de la OCDE/CAD y Preguntas clave para la evaluación conjunto inicial	
Pertinencia	
Conjunto Uno	¿El FCPF ha añadido valor a los procesos de REDD-plus emprendidos por los Países REDD Participantes y otros donantes?
Conjunto Dos	¿Cuál es la pertinencia del FCPF en el contexto de los desarrollos de la REDD-plus a nivel global y nacional?
Eficacia	
Conjunto Dos	¿Va el FCPF en camino a cumplir sus objetivos?
Conjunto Cuatro	¿Cuán eficaz ha sido la estructura de gobernanza del FCPF? ¿Han tenido las actividades del mecanismo de preparación del FCPF un efecto catalítico sobre los países participantes?
Conjunto Uno	¿Cuáles son las lecciones clave y los efectos directos previstos e imprevistos de la preparación para REDD-plus en los Países REDD Participantes?
Eficiencia	
Conjunto Cuatro	¿En qué medida ha logrado el FCPF alcanzar los resultados deseados?
Conjunto Tres	¿Cuán eficaz está el FCPF cooperando con otros procesos?

La evaluación se realizó entre diciembre de 2010 y junio de 2011 y empleó una gama de técnicas diferentes destinadas a captar las distintas visiones de diferentes grupos de interesados en el programa y a triangular los hallazgos. La evaluación incluyó un cuestionario en línea, entrevistas (en persona y por teléfono/Skype), una revisión de la literatura (incluidas la elaborada por el programa así como la documentación externa) y visitas a la República Democrática del Congo (RDC), México y Nepal.

Hallazgos principales

El FCPF tiene cuatro objetivos principales que se resumen a continuación:

- Ayudar a los países elegibles para REDD en sus esfuerzos para lograr reducciones en las emisiones de la deforestación y/o de la degradación de los bosques, proporcionándoles asistencia técnica y financiera para crear capacidades nacionales;
- Poner a prueba un sistema de pago basado en el desempeño para la reducción de emisiones a partir de las actividades de REDD, con miras a asegurar un reparto equitativo y promover en el futuro incentivos positivos a gran escala para REDD;
- Dentro del enfoque de REDD, evaluar la manera de respaldar o mejorar los sustentos de las comunidades locales y de conservar su biodiversidad; y
- Difundir ampliamente el conocimiento adquirido en el desarrollo del Mecanismo y la implementación de planes de preparación y programas de reducción de emisiones.

En sus dos primeros años de operaciones, el FCPF se concentró en ayudar a los países a planificar los pasos para la preparación para REDD-plus y en estructurar las discusiones al nivel de país para la preparación para

REDD, incluidos los aspectos técnicos de la preparación y las salvaguardas de REDD, además de impulsar mecanismos de consulta inclusivos y transparentes para REDD-plus. Los países REDD-plus son elegibles para un Donativo de Formulación de 200 000 dólares estadounidenses destinado a la preparación de su plan de acción conocido como Propuesta de Preparación para REDD-plus (R-PP). Esta propuesta se revisa y cuenta con aportes de un panel *ad hoc* de expertos independientes conocido como Panel de Asesoría Técnica (TAP por su sigla en inglés) y de miembros elegidos del PC y del personal del Banco Mundial. El País REDD Participante tiene la oportunidad de mejorar sus propuestas en base a los comentarios recibidos. Luego de eso, el PC evalúa la propuesta, y el país pasa a ser candidato para recibir un Donativo de Preparación de hasta 3,6 millones de dólares estadounidenses para respaldar las actividades detalladas en la R-PP. Luego de la evaluación del PC, el Banco Mundial realiza la debida diligencia con miras a celebrar con el país el acuerdo para el Donativo de Preparación.

Hasta marzo de 2011, después de 3 años de operaciones, 19 países REDD participantes del FCPF habían preparado sus R-PP (17 formalmente y 2 informalmente). El PC ha evaluado y autorizado un Donativo de Preparación para 17 países a fin de respaldar algunas de las actividades de preparación identificadas en la R-PP.

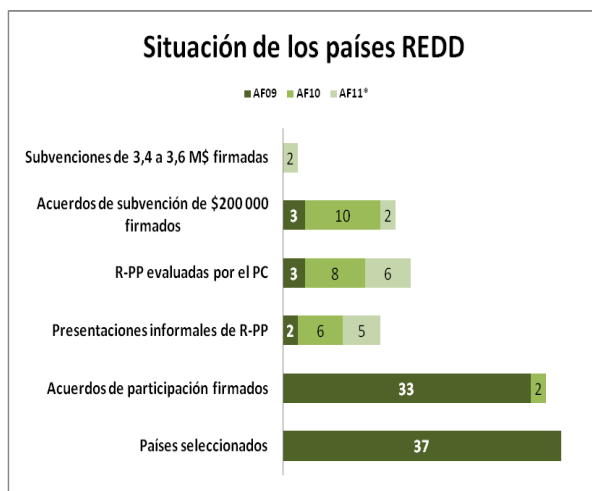


Figura I. Situación de los Países REDD

Fuente: Tablero de Instrumentos (Dashboard) del FCPF, 2011.

Los Donativos de Preparación para la RDC y para Nepal se firmaron en marzo de 2011 (véase la Figura D). Hasta febrero de 2011, las contribuciones totales al Fondo de Preparación ascendieron a 192 millones de dólares estadounidenses, de los cuales 44 millones corresponden a las asignaciones totales hacia los donativos de Formulación y Preparación a los países REDD participantes que han tenido sus R-PP evaluados formalmente³.

En términos generales, la evaluación reveló que, desde su inicio en 2008, el FCPF ha logrado **avances significativos en el cumplimiento de sus objetivos primero y último** (creación de capacidades en el plano nacional y difusión de las lecciones aprendidas durante la preparación), pero, como es de esperar en esta etapa temprana, **ha avanzado menos en los otros dos objetivos** (puesta a prueba de un sistema de pago basado en el desempeño; mejoramiento de los

sustentos y conservación de la biodiversidad). A continuación se detallan más exhaustivamente los hallazgos, agrupados según los criterios de OCDE/CAD en términos de pertinencia, eficacia y eficiencia.

Pertinencia

La evaluación reveló que, en el plano mundial, el valor añadido y la pertinencia del FCPF con respecto a los procesos globales de REDD-plus son:

- El desarrollo y el **establecimiento de un marco, un fundamento y una plataforma en común para la preparación para REDD** a través del desarrollo de un marco de planificación, un conjunto de herramientas, unas directrices y un respaldo en común;
- Ayudar a los países a comprender y abordar la planificación de REDD-plus en un momento en que el conocimiento de REDD en el plano nacional era, en muchos casos, prácticamente inexistente. Basándose en este conocimiento básico, el FCPF ha logrado respaldar **un proceso de normas en permanente evolución en los países participantes**, a través del sistema exclusivo de revisión por

³ Para obtener más información, sírvase consultar <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/283>

pares y de aportes técnicos externos e independientes provistos a través del TAP, además de una revisión por parte de los miembros del PC y del equipo del BM;

- La creación de **oportunidades para el intercambio de lecciones aprendidas y experiencias** entre los países y las regiones en un entorno externo que cambia rápidamente.

En el plano nacional, el valor añadido y la pertinencia del FCPF para los procesos internos están dados por:

- El **suministro de orientación y herramientas prácticas para avanzar con la planificación de REDD-plus**, tales como plantillas para las propuestas de preparación, directrices para la preparación de las R-PP y directrices sobre el compromiso de los interesados en la preparación para REDD-plus;
- El **respaldo al compromiso intersectorial e interinstitucional dentro del gobierno** y el suministro de oportunidades para que la sociedad civil participe en los procesos gubernamentales de planificación;
- **Proporcionar una base a partir de la cual los países participantes puedan aprovechar el financiamiento adicional de los donantes como respaldo a REDD-plus**, tal como proyectos piloto para REDD basados en el sitio capaces de informar el desarrollo de políticas nacionales;
- El fomento de **la creación de conciencia y la comprensión de REDD-plus tanto en el plano nacional como subnacional**;
- La **creación de un nuevo ímpetu e incentivos que permitan abordar los desafíos generalizados de la gobernanza dentro del sector forestal**, como el cumplimiento de la ley, los conflictos sobre la tenencia de la tierra y de los recursos y la explotación ilegal;
- El suministro de **apoyo directo a los organismos gubernamentales nacionales responsables del sector forestal**. Esto a su vez contribuye a ubicar a estos organismos en el centro de los procesos de desarrollo y coordinación de REDD-plus. Esto se vio más claramente en Nepal donde, antes del apoyo del FCPF, los organismos gubernamentales corrían peligro de “quedar marginados”, ya que los proyectos subvencionados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y donantes que operaban en el terreno corrían el riesgo de descoordinarse cada vez más y de carecer de un mecanismo de reglamentación o supervisión.

Las realidades de la Preparación para REDD-plus en el terreno y en el plano nacional **han promovido un proceso de aprendizaje iterativo con respecto a las negociaciones generales sobre cambio climático**, permitiendo que las inquietudes y las realidades se expresen indirectamente a través de aquellos participantes del FCPF que son miembros del PC y negociadores.

Las diferencias en cuanto a la **orientación operativa provista por el FCPF** y por el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (**ONU-REDD**) en cuanto al compromiso de los interesados, en particular los pueblos indígenas (IP por su sigla en inglés), están creando un grado de confusión en aquellos países donde operan ambos programas. Estas diferencias organizativas también son evidentes en los distintos criterios que adoptan el Programa ONU-REDD y el Banco Mundial con respecto a la aplicación de salvaguardas ambientales y sociales.

Eficacia

El FCPF ha demostrado claramente su capacidad para fomentar la conciencia, el entendimiento, la capacidad y las habilidades en el plano nacional en torno a cuestiones de REDD-plus. En gran medida, esto ha sido resultado del liderazgo ejercido por el FCPF en el desarrollo de notas y plantillas comunes de orientación. Como tal, el FCPF revistió gran importancia en el desarrollo de los procesos de REDD-plus y está reconocido como el factor clave en el avance de este proceso. Como se ha visto en muchos otros países, los participantes del proceso de desarrollo de REDD-plus consideraron que quizás el mayor valor añadido del proceso del FCPF hasta ahora ha sido la orientación clara y constructiva provista al

desarrollo de la Preparación para REDD-plus. Como se informó de la misión en Nepal, la orientación provista por el FCPF, en particular a través del proceso gradual de la Nota sobre la Idea del Plan de Preparación (R-PIN) y R-PP y del formato de plantilla, ha recibido una acogida favorable como un medio para desmitificar a REDD-plus y crear una estrategia de apropiación nacional.

El aprendizaje Sur-Sur es, cada vez más, el medio a través del cual se difunden en el plano nacional las experiencias entre los países participantes. Éste tiene lugar a través de diversos mecanismos formales e informales, como eventos específicos de capacitación e intercambio sobre temas nuevos o emergentes (tales como las salvaguardas sociales y ambientales), sesiones durante las reuniones del PC donde se intercambian lecciones, y mecanismos de revisión por pares que brindan aportes a las nuevas R-PP. A pesar de esto, se han suscitado inquietudes en diversos países en cuanto al grado al cual los procesos respaldados por el FCPF están teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en los sectores forestales y de gobernanza y el grado al cual el respaldo del FCPF está vinculado a las iniciativas o instituciones existentes o planificadas en el sector forestal que sean relevantes a REDD-plus.

Si bien parece haber un acuerdo sobre los pilares de la preparación para REDD-plus, existen diferentes opiniones sobre cuándo se puede considerar que un país está listo para REDD-plus. Dado el desafío que representan las tareas de preparación para REDD, una de las visiones postula que la preparación se puede considerar una continuidad en lugar de un punto en el tiempo. En este contexto, **existen diferencias de opinión en cuanto a la definición de “preparación para REDD” y el punto en el cual los países están “listos”.** La experiencia a nivel nacional se orienta cada vez más a un enfoque más gradual y evolutivo moldeado por las pruebas piloto, en el cual la preparación avanza junto a la evaluación de los sistemas de pago (ya sean basados en el fondo o voluntarios).

La estructura y los procesos de gobernanza del FCPF son considerados muy eficaces tanto por los miembros como por los observadores. Esto se promueve a través de la implementación de un enfoque de “aprender haciendo”, de altos niveles de participación, de un buen equilibrio en la membresía y de una adopción de decisiones basada en el consenso. Se deben hacer compensaciones con respecto a la participación y la representación por un lado y una adopción eficaz de decisiones por otro.

El equipo de evaluación examinó “dónde” y “cómo” el FCPF había generado efectos catalíticos positivos en el plano nacional o mundial. Estas áreas se resumen a continuación:

- La **creación de un mayor impulso político en los gobiernos para afrontar la deforestación y abordar los impulsores de la misma;**
- El **establecimiento de un proceso y una estructura graduales y compartidos que permitan enfocarse en la preparación para REDD-plus;**
- El **compromiso de los gobiernos en amplios procesos consultivos** con interesados a quienes de otro modo no se habría consultado necesariamente;
- El uso de la **plantilla de R-PP como norma aceptada para la planificación de la preparación nacional;**
- La **facilitación de una mayor coordinación de donantes** al nivel de país a través de la R-PP.

Los impactos positivos adicionales (más allá de los previstos en la Carta del FCPF) generados al nivel de país por el proceso de preparación incluyen la **creación de un espacio político para que los actores de la sociedad civil nacional** se aboquen a reformas forestales y a otras reformas más allá de la REDD-plus, así como a la creación de nuevos ímpetus, energías e incentivos para abordar problemas crónicos existentes desde hace mucho tiempo que han tenido un impacto negativo sobre el sector forestal durante décadas.

Los efectos negativos imprevistos generados por las intervenciones respaldadas por el FCPF incluyen la **creación de expectativas poco realistas** en cuanto al grado y la cronología de los beneficios de REDD-plus

y la **creación de nuevos conflictos entre los ministerios en cuanto al control de los procesos de REDD-plus** (como los ministerios de silvicultura y medio ambiente). No es posible atribuir completamente estos efectos negativos al FCPF, ya que suelen ser desafíos más bien genéricos que enfrentan las intervenciones multidisciplinarias al nivel nacional o del proyecto.

La divulgación y la comunicación son partes esenciales del mandato del FCPF como mecanismo global, en especial debido a la complejidad de REDD-plus, su novedad relativa y su entorno externo que cambia rápidamente. Una divulgación eficaz se emprende a tres niveles: al nivel de país, en el seno del Banco Mundial y en la arena global. Las iniciativas actuales emprendidas por el FCPF para comunicar eficazmente los mensajes clave sobre REDD-plus, el programa en sí mismo y los desarrollos y las innovaciones en permanente evolución, si bien son suficientes, se beneficiarían de un enfoque más focalizado y dirigido.

Eficiencia

Dentro del período de evaluación, el **FCPF ha logrado aumentar las contribuciones de los donantes** y ha usado su presupuesto para llevar a cabo una cantidad impresionante de reuniones del PC y de la Asamblea de Participantes (PA por su sigla en inglés) y de revisiones de la R-PP, y ha emprendido actividades de creación de capacidades en el plano nacional coordinadas con otras iniciativas.

La piedra angular del FCPF, que es ayudar a los países a prepararse para REDD, se ha visto dificultada por **la lenta tasa de desembolso de los donativos para la formulación y para la preparación** durante los dos primeros años del programa. Al momento de la redacción del presente informe (tercer año de operaciones del programa), sólo dos países (Nepal y la RDC) han firmado acuerdos para Donativos de Preparación. Esto está socavando la eficiencia. Este hallazgo se debe ponderar frente al compromiso entre mejorar el nivel de desembolso y fomentar la apropiación nacional. Un mensaje claro proveniente de Nepal y también de la RDC es que el FCPF ha fomentado la apropiación nacional de REDD-plus (para mayor información, véanse los Anexos D y F del informe principal).

En muchos casos, el Donativo de Formulación de 200 000 dólares estadounidenses no ha sido suficiente para cubrir el costo de desarrollo de la R-PP y **los Países Participantes se han visto obligados a obtener fondos de otras fuentes** como organismos bilaterales. Si bien esto ofrece beneficios a través de la generación de iniciativas complementarias, los largos tiempos de espera se han aunado a una reducción del nivel global de eficiencia del FCPF.

El proceso de revisión a través del TAP ha sido un **mecanismo eficaz y eficiente para proporcionar a las R-PP aportes adecuados e independientes**, aunque las etapas múltiples del proceso de revisión hayan implicado, en algunos casos, un desarrollo prolongado. Este proceso se ha visto fortalecido por la incorporación de miembros del PC de los países participantes en el proceso de revisión, lo que ha demostrado ser un valioso mecanismo entre pares.

Se ha realizado un esfuerzo global general para aumentar la complementariedad y reducir la superposición de las iniciativas del FCPF con iniciativas similares de REDD-plus como el Programa ONU-REDD, aunque el éxito logrado en este aspecto no sea evidente en todos los países.

Al nivel de país, **ha habido ejemplos importantes de cofinanciamiento**. En diversos casos, esto ha sido estratégico y complementario, por ejemplo, financiando pilotos sobre el terreno o apoyando la participación de la sociedad civil nacional. En otros casos, ha sido por necesidad. El desembolso tardío de fondos de preparación del FCPF ha impulsado la intervención de otros donantes para llenar la brecha de financiamiento a fin de no perder el ímpetu.

En cuanto a la participación de los interesados en el proceso del FCPF al nivel de país, todos los países participantes han tomado medidas para consultar a los gobiernos y comprometerse con actores no estatales en distintas medidas.

A excepción de unos pocos casos notables (como una asignación financiera relativamente limitada a través del programa de creación de capacidades de los IP), **el FCPF no ha provisto un financiamiento dedicado en apoyo de la sociedad nacional civil**. A la fecha, los costos para respaldar las voces de los IP en el proceso de R-PP se han cubierto en gran medida a través de un financiamiento adicional provisto por ONG o donantes bilaterales del norte como la Agencia Noruega para el Desarrollo y la Cooperación (Norad). El sector privado puede desempeñar un rol importante en los procesos de REDD-plus de muchos países a través del aporte de conocimientos técnicos especializados adicionales y de financiamiento privado para respaldar los proyectos basados en el sitio. Sin embargo, **hasta la fecha, la participación del sector privado en el desarrollo de las R-PP ha sido limitada** al nivel de país.

Recomendaciones

En base a los hallazgos anteriormente presentados, el equipo de evaluación identificó diversas recomendaciones que permiten guiar el desarrollo futuro del FCPF. Estas recomendaciones se presentan a continuación en conjuntos pertinentes a la gobernanza y la supervisión, la preparación y el desarrollo de la estrategia, la mejora de la eficiencia, el respaldo a una mejor coordinación y, finalmente, con respecto a la operativización del fondo de carbono. Las recomendaciones están dirigidas en gran medida a las entidades de gobernanza general del FCPF, más concretamente el PC y el Equipo de Gerencia del Mecanismo (FMT por su sigla en inglés). Sin embargo, en ocasiones hay recomendaciones que apuntan directamente a los países participantes, pero que se consideran lo suficientemente importantes como para mantenerse en este informe. Las acciones específicas y la cronología de la operativización de las recomendaciones formarán parte del mandato de los interesados en el FCPF. Estas recomendaciones, además de presentarse en el capítulo final del informe principal, se integran en los diferentes capítulos a continuación del hallazgo pertinente del cual deriva cada una de ellas.

En cuanto al proceso de preparación y desarrollo de la estrategia:

- Contemplar la opción de una mayor descentralización del personal del FMT a otras regiones más allá de África y consolidar el apoyo a los países REDD, incluido **el apoyo adicional al personal asentado en las oficinas nacionales del socio implementador** a fin de promover la coordinación en el terreno y simplificar la implementación;
- Considerar la **provisión de fondos dedicados que estén disponibles a actores de la sociedad civil nacional** (donde no existan otras fuentes de financiamiento) para respaldar un proceso más reflexivo de sociedad civil y de compromiso de los IP. Debe facilitarse apoyo financiero a través de un mecanismo global en lugar de hacerlo mediante subvenciones canalizadas a los gobiernos nacionales, para evitar el riesgo de conflicto de intereses. Este financiamiento podría tener dos objetivos: principalmente, aumentar la capacidad de participar en procesos de políticas nacionales y globales, y también cubrir los costos que implica organizar una expresión coherente de la sociedad civil y asegurar que esta expresión alcance los foros de adopción de decisiones;
- Consolidar la **participación de ministerios de sectores clave en los procesos nacionales de planificación de la R-PP** y, en particular, su participación en la identificación, negociación y resolución de usos conflictivos de la tierra (que se haya demostrado que contribuyen a la deforestación o a la degradación forestal). Además, **consolidar la participación de ministerios “no sectoriales”** como los Ministerios de Hacienda, Desarrollo Rural y Administración Municipal;
- **Consolidar los esfuerzos por aprender de las experiencias, las lecciones, los logros y los fracasos anteriores** de los países participantes con respecto a iniciativas y programas sostenibles de gestión forestal, así como los esfuerzos por vincularse más directamente a iniciativas multilaterales y bilaterales complementarias en curso capaces de hacer frente a los impulsores de la deforestación;

- **Habida cuenta de los desafíos institucionales y en materia de capacidad que enfrentan muchos Países Participantes** y de la necesidad de llevar adelante la agenda de REDD, **enfocar los esfuerzos de desarrollo de capacidades en torno a los elementos básicos iniciales del proceso de preparación** en torno a la puesta a prueba en áreas seleccionadas para fomentar posteriormente el aprendizaje y el perfeccionamiento gradual de la iniciativa;
- **Respaldar activamente el aprendizaje y la reflexión en torno al proceso** de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica y en el Esquema de Manejo Ambiental y Social (**SESA por su sigla en inglés**), asegurando una transferencia eficaz y eficiente de las experiencias iniciales **de países que ponen a prueba dicho proceso, y también vinculándose externamente a otras iniciativas** que exploren los impactos sociales y ambientales de la REDD en el ámbito nacional. Esto podría incluir la Iniciativa de Aprendizaje sobre la Evaluación Social de REDD-plus (LISA-REDD por su sigla en inglés)⁴.

En cuanto al aumento de la eficiencia para lograr los resultados deseados:

- Ampliar el apoyo técnico y financiero a las medidas regionales destinadas a fomentar **el intercambio y aprendizaje Sur-Sur**. Este podría incluir talleres regionales adicionales que cubran cuestiones específicas de interés mutuo (como metodologías, consultas, gobernanza y reformas legales) o bien medidas destinadas a armonizar y vincular los planes nacionales en el ámbito regional. Donde sea posible, crear sinergias entre países que trabajan en condiciones similares (p. ej., la Cuenca del Amazonas, la Cuenca del Congo, la Cuenca del Borneo-Mekong) o entre los grupos de idiomas principales (francés, español e inglés);
- **Dejar de lado los desembolsos “de tarifa fija”** de los donativos de Preparación y Formulación y volcarse a un sistema que proporcione donaciones de diferente envergadura basadas en criterios acordados, transparentes y universales. Estos criterios, que se deberían desarrollar y convenir con el PC, brindarían la oportunidad de adaptar los donativos a las necesidades y circunstancias individuales de los países;
- Desarrollar **planes más claros en cuanto a la expansión del programa a nuevos países** que buscan apoyo, así como los criterios para incluirlos. Esto asegurará que todos los fondos adicionales orientados a la preparación para REDD-plus en nuevas áreas geográficas se asignen de manera tal de maximizar las oportunidades de eficiencia. Esto puede involucrar el ajuste de los criterios que se detallan en la Carta del FCPF⁵;
- En un esfuerzo por agilizar el proceso de aprobación y desembolso de fondos, continuar **fomentando una mayor coordinación con socios bilaterales y multilaterales al nivel de país**, como un medio de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos asociados a los déficit de financiamiento ocasionados por los retrasos en el desembolso de apoyo financiero por parte del FCPF. Esto puede involucrar una participación más directa del personal del BM en los mecanismos de coordinación de donantes a nivel nacional (tales como los grupos de socios para el desarrollo), así como el respaldo a las misiones de revisión conjunta y de monitoreo junto con otros donantes que trabajan en REDD-plus;
- Continuar los esfuerzos por medio del Grupo de Trabajo sobre Socios Implementadores Múltiples, para **identificar los canales de implementación fuera del Banco Mundial**, reconociendo el hecho de que la diversificación de los socios ejecutores e implementación muy probablemente ayudará a mejorar las tasas de desembolso. Esto también será importante en un futuro próximo una vez que los donativos de Preparación se empiecen a firmar en mayor número, y a desembolsar. Los debates en

⁴ Esta iniciativa está a cargo de un consorcio de varias ONG que incluye a Care International, la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad, Forest Trends, Overseas Development Institute y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

⁵ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 2010. Carta que establece el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (revisada en agosto de 2010). Página 50.

curso en cuanto a la equivalencia de los mecanismos de salvaguarda institucional serán un aspecto importante para asegurar que este proceso logre sus objetivos;

- Proveer una **mayor flexibilidad con respecto a las asignaciones presupuestarias específicas mediante el donativo de Preparación**, dada la rápida evolución del paisaje financiero de la REDD plus en países donde la R-PP se ha aprobado hace tiempo. Como se ha visto en México, el desarrollo de la R-PP ha llevado a un proceso mucho más amplio que ha catalizado el financiamiento de otros donantes de elementos cuya donación correspondía inicialmente al FCPF. En tal contexto, se debería ofrecer la oportunidad de reasignar financiamiento del FCPF a otras actividades sugeridas en la R-PP y aún no financiadas.

En cuanto a la gobernanza y la supervisión a nivel del PC:

- **Agilizar el proceso de revisión de las R-PP** para asegurar que los comentarios del TAP sean oportunos y que se dé un tiempo suficiente a los equipos de países para que traten los comentarios del TAP y se apropien del producto final, y para que el PC brinde comentarios sobre la última versión;
- Asegurar que **las reuniones clave cuenten con servicio de traducción** y que el material desarrollado por el FCPF esté disponible en todos los idiomas principales a fin de facilitar la participación de todos los miembros del PC, el aprendizaje de lecciones y la inclusión de la experiencia global en los procesos nacionales;
- Empeñarse enérgicamente en **el proceso de desarrollo y operativización de un marco integral de seguimiento y evaluación** del proceso de preparación (y en el futuro del Fondo de Carbono), como una manera de asegurar circuitos adecuados de retroalimentación para la adopción de decisiones y la mejora de la eficacia del Fondo, más allá de la fase de formulación. El monitoreo también debe incluir una referencia a la mitigación de los impactos sociales y ambientales potencialmente negativos y al aseguramiento de beneficios comunes positivos. Esto debería ir más allá de la orientación provista en el marco preliminar de seguimiento y evaluación⁶ (actualizado en 2010⁷), que tiende a enfocarse más en las revisiones externas que en el seguimiento de rutina.

En cuanto a la coordinación y la complementariedad con otros procesos de REDD-plus:

- Continuar **consolidando la coordinación con el ONU-REDD** para aprovechar las fortalezas mutuas y las limitaciones en los mecanismos de ejecución. Resolver conjuntamente cualquier diferencia pendiente con el ONU-REDD, incluso con respecto al asesoramiento brindado a los países participantes en cuanto a la implementación de salvaguardias sociales;
- **Consolidar el movimiento en pos de una mayor alineación y armonización de los fondos del FCPF con otras fuentes de financiamiento multilaterales y bilaterales.** Las misiones conjuntas de revisión anual (del tipo observado en la RDC) brindan un ejemplo claro. Aunque imponen mayores costos de transacción para los socios externos en términos de planificación, crean importantes beneficios al nivel de país y aumentan las oportunidades de producir ahorros a causa del aumento de la eficiencia;
- **Desarrollar e implementar una estrategia de comunicación y divulgación** con el objeto de difundir y presentar más ampliamente los resultados del FCPF al nivel de país, en el seno del Banco Mundial y al público externo;
- Considerar, en estrecha coordinación con otros mecanismos de financiamiento relacionados con la REDD, medidas para **fortalecer la participación de actores responsables del sector privado en procesos REDD-plus** (tales como operadores forestales interesados en identificar corrientes de

⁶ Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). 2009. Versión Preliminar del Marco de Monitoreo y Evaluación – Sólo para comentarios

⁷ Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). 2010. Marco de evaluación propuesto. Documento preliminar revisado. 7 de marzo de 2010.

ingresos alternativos y promotores de proyectos). Esto podría incluir la reducción de las barreras para el ingreso al mercado, el apoyo a estudios de viabilidad y la oferta de garantías bancarias para capital de inversión.

Dada la operativización del Fondo de Carbono:

- Más allá del desarrollo de la R-PP, con miras a operativizar el Fondo de Carbono, **emprender un proceso de reflexión y de finalización sobre las condiciones de preparación mínimas (“desencadenantes”) necesarias para acceder al Fondo de Carbono;**
- Como parte de esta reflexión, elaborar con otros países opciones relativas a **la gobernanza y al mecanismo institucional** que aseguren la transparencia y los enfoques acordados y favorezcan el beneficio compartido en esta operativización;
- Asegurar, durante la fase de operativización del Fondo de Carbono, que **se tengan en cuenta las lecciones aprendidas en la fase de preparación del FCPF**, especialmente en cuanto a la operativización de los requisitos de debida diligencia y de las salvaguardas sociales y ambientales, de manera efectiva y transparente.

Se ha conferido a esta evaluación un mandato ambicioso: examinar el desempeño global del FCPF después de dos años de operación a nivel internacional y nacional, así como evaluar el grado al cual los procesos y los productos de la prestación han sido relevantes, eficaces y eficientes. En términos generales, la evaluación reveló que el programa aborda una necesidad muy perceptible, a saber, desmitificar REDD-plus al nivel nacional y luego proporcionar un marco y un proceso en torno a los cuales pueda tener lugar la planificación de REDD-plus. A través del PC y de múltiples niveles de revisión por pares y de aportes técnicos, la calidad global del programa está evolucionando rápidamente, pasando de una fase de planificación inicial a una discusión técnica más sustancial en torno a la contabilidad de carbono, los niveles de referencia y el monitoreo, reporte y verificación (MRV), y a una fase en la que se empiezan a tratar cuestiones más amplias de gobernanza y de riesgos, así como los aspectos sociales y ambientales. A pesar de los grandes progresos realizados a la fecha, la evaluación ha provisto diversas recomendaciones clave pertinentes al desarrollo ulterior del programa, incluidas cuestiones tales como la expansión, los canales de implementación, el monitoreo, las salvaguardas y la inclusión de actores no estatales en la planificación y la implementación de la preparación.

El FCPF es una alianza multilateral, y se espera que las decisiones tomadas en el plano mundial tengan una gran influencia sobre la forma como se plasma la preparación a nivel nacional. Las recomendaciones no se han categorizado específicamente como aquellas aplicables en el plano mundial y nacional, sino más bien para el FCPF en su conjunto. Como se demostró en el funcionamiento del FCPF hasta hoy, el proceso colectivo de adopción de decisiones de la Alianza debería contribuir a asegurar la operativización de las recomendaciones de manera tal que sigan siendo pertinentes y que se añadan a la eficacia a la implementación de REDD en el plano nacional.