

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) Fondo Readiness

Readiness Package (R-Package) Enfoque de Contenido y Evaluación
Feedback sobre la Nota Conceptual y los Puntos de Discusión del PC

14 de marzo 2012

En esta Nota se resume la información recibida de los países, donantes y observadores sobre la Nota 2011-14 del FMT sobre el Contenido del R-Package y del Enfoque de Evaluación. También proporciona el marco para los temas claves para la consideración del PC en el PC11 para dar los lineamientos sobre el desarrollo del R-Package y la necesidad de la creación de consenso en torno a los temas claves de procedimiento y de fondo, entre los que se incluyen:

- *¿Cómo pueden los países REDD+ aumentar su sentido de propiedad en la definición de la R-Package? El feedback subraya que la mayoría de los países en la actualidad no están suficientemente involucrados en la definición de la R-Package.*
- *¿Cuál es el propósito del R-Package?*
- *¿Cómo el PC quiere definir su respaldo al R-Package?*
- *¿Cómo puede volverse más operativo y útil para los países el marco de la evaluación?*

Contexto

1. En la décima reunión del Comité de Participantes en Berlín (PC10), el PC le dio un mandato al FMT para que redactara una Nota Conceptual para definir el propósito, el alcance y el enfoque de la evaluación general del R-Package (ver contexto adicional en el Anexo I). Sobre la base de este mandato, el FMT produjo una Nota Conceptual sobre el Contenido del R-Package y del Enfoque de Evaluación y lo distribuyó para obtener feedback el 31 de diciembre de 2011. Se recibieron comentarios, a través de una plataforma con base en la web, correos electrónicos y llamadas telefónicas de los Países Participantes REDD en enero y febrero de 2012.
2. En la presente Nota (i) se resumen los comentarios y el feedback y se identifican las principales áreas de acuerdo y desacuerdo; y (ii) se presentan una serie de temas para la consideración del PC en el PC11, que idealmente proporcionarían lineamientos adicionales. (Como referencia, una matriz del feedback y la Nota original se incluyen como Anexos II y III en la presente Nota, respectivamente.)
3. Es importante tener en cuenta que el feedback de los Países Participantes REDD sobre la Nota Conceptual del R-Package era limitado en general -tanto en términos del número de países, como en el contenido- a pesar del gran esfuerzo de divulgación del FMT. Las razones de esto deben ser discutidas en el PC11. Esto se relaciona con una cuestión más amplia de cómo los Países Participantes REDD interactúan en el Fondo y con su capacidad para responder sustancialmente a un gran número de

documentos relacionados con el funcionamiento del FCPF. Se le puede atribuir la respuesta relativamente baja en la nota de conceptual sobre R-Package a lo siguiente:

- Otras responsabilidades y prioridades de los puntos focales del FCPF, incluidos los viajes y el trabajo operativo;
- Los cambios en los arreglos para el manejo a nivel nacional de REDD+;
- La limitada capacidad y la disponibilidad de los expertos para responder a los diversos temas y la gran cantidad de documentos que se generan con el proceso del FCPF; y
- La falta de comprensión de los procesos del FCPF (por ejemplo, el papel y el estatus del Fondo de Carbono).

Resumen del Feedback

4. La información recibida en la Nota Conceptual del R-Package puede ser clasificada por los comentarios relacionados con cuatro tópicos:

- A. Papel general del R-Package en el proceso de Readiness;
- B. Alcance y propósito del R-Package y su relación con el Fondo de Carbono;
- C. Enfoque de evaluación y estándares de los componentes; y
- D. Proceso de presentación y de revisión.

A. Papel general del R-Package en el proceso Readiness

5. Hubo acuerdo general en que:

- El R-Package debe ser definido de una manera que sea consistente con las decisiones de la COP de la CMNUCC;
- Readiness es un proceso continuo con actividades solapadas y simultáneas, por lo tanto, un final claro de la fase de Readiness será muy difícil de definir;
- El R-Package puede proporcionar un marco de organización para las actividades de preparación de Readiness y puede sentar las bases más amplias para la fase 2 de REDD+, relacionada con las inversiones y los programas pilotos; y
- El R-Package no debería añadir más obligaciones de reporte impuestas por los diferentes programas; el FCPF debería aspirar a la sinergia y a la coherencia con las actividades previstas en el Programa ONU-REDD.

6. Al mismo tiempo, hay puntos de vista divergentes y preguntas abiertas, que los debates en PC11 ayudarán a clarificar, en particular:

- i. *¿El R-Package es un obstáculo o una oportunidad?* Producir un R-Package de calidad requiere un cierto esfuerzo por parte de los países REDD+, que tienen diferentes capacidades para implementar y aprender de las actividades de preparación de REDD+. Existe la preocupación de que los R-Package que reflejen un menor grado de Readiness podrían excluir a los países del futuro financiamiento de REDD+, o de la participación en el Fondo de Carbono. Otro punto de vista es que el R-Package es una oportunidad para demostrar el progreso, identificar las deficiencias y atraer más apoyo y financiamiento; y por lo tanto el avance hacia el propio interés de los países. De acuerdo con algunos puntos de vista, el R-Package debe estar estructurado de una manera que no se definan los requisitos de manera explícita para el financiamiento adicional.
- ii. *¿El R-Package sobre-interpreta las decisiones de la COP?* Hubo acuerdo general en que la coherencia con las decisiones de la COP es importante. Sin embargo, las opiniones divergen sobre si el contenido y el marco de la evaluación en la Nota Conceptual define Readiness de una manera que va más allá del marco existente de REDD+ bajo la CMNUCC. El R-Package -y el nivel de Readiness que refleja - debe estar anclado entre la fase 1 y la fase 2 de REDD+, como se define en los Acuerdos de Cancún (ver Anexo I). Sin embargo, la estructura del R-Package fue vista por algunos como demasiado avanzada, ambiciosa y detallada (por ejemplo, 9 sub-componentes con dos niveles de estándares que definen el progreso). Ellos vieron que esto es más adecuado para Readiness después de la fase 2.
- iii. *¿Hay costos asociados con la producción de un R-Package?* El feedback es menos claro sobre si los países de REDD+ se enfrentarían a costos importantes para producir un R-Package. Por un lado, el documento del R-Package se va a producir en una fase en que la mayoría de las actividades de Readiness están en una etapa muy avanzadas o ya han sido terminadas; y en la cual se utilizaron enfoques participativos y de consulta para llevarlas a cabo. En ese sentido, la producción de un R-Package en gran medida supondría la síntesis y la validación de las actividades previas a su presentación al PC para su evaluación. Por otro lado, de acuerdo con otras opiniones, la producción del documento del R-Package requeriría un proceso amplio e inclusivo y, por tanto, se incurriría en costos adicionales.

B. Alcance y Propósito

7. En muchos casos, las R-PP no se financian exclusivamente a través del FCPF y una parte significativa (en algunos casos, la mayoría de las acciones) de los fondos provienen de otros programas y aliados. Hubo acuerdo general en que:

- El alcance del R-Package debe abarcar todo el conjunto de actividades realizadas en el contexto de Readiness, no sólo las financiadas por el FCPF;
- Basarse en el marco de Readiness establecido por la R-PP, da continuidad y consistencia;
- Generar un R-Package puede servir para múltiples propósitos, en particular para que un país

lleve a cabo una auto-evaluación de los progresos hasta la fecha y para demostrar el compromiso del país y su credibilidad ante los donantes.

8. Las preguntas claves relacionadas con el alcance y propósito aún no se han discutido y aclarado, específicamente:

i. *¿El R-Package debe estar más estrechamente vinculado al Fondo de Carbono, o desvinculado por completo?* La Carta del FCPF establece que es necesario el respaldo del PC al R-Package para que un país pueda firmar un ERPA con el Fondo de Carbono. Los programas piloto y los de pagos basados en desempeño (como en el Fondo de Carbono), han sido siempre un objetivo fundamental del FCPF. Una opinión fue que la evaluación del R-Package debe ser más específica y únicamente debe tener el propósito de determinar la elegibilidad para el Fondo de Carbono. Un punto de vista alternativo fue definir los diferentes estándares de evaluación para darle cabida a diferentes propósitos (por ejemplo, un conjunto de estándares Readiness generales; en contraste con los estándares más específicos y estrictos para cumplir con los objetivos del Fondo de Carbono). Sin embargo, otro punto de vista sugiere que los objetivos del Fondo Readiness del FCPF y del Fondo de Carbono deben estar desvinculados totalmente y que la evaluación del R-Package se lleve a cabo independientemente de los requisitos para entrar en el Fondo de Carbono.

ii. *¿Evaluar el progreso de Readiness requiere el uso de un estándar? ¿O es la definición de una "visión" de Readiness suficiente?* Hubo un acuerdo general en que el R-Package debe ser el reflejo del progreso de un país en Readiness en un momento determinado en el tiempo, en lugar de un rígido punto final de la fase de preparación de Readiness. Sin embargo, surgieron preguntas sobre el propósito y la utilidad de un estándar de evaluación para evaluar el progreso de Readiness. Este punto de vista propone, que un "estándar" debe ser considerado una "visión" o "meta" que los países tienen que alcanzar, en lugar de un punto de referencia de evaluación. Otras opiniones apoyaron el enfoque de evaluación propuesto en que se usen los estándares, pero quizá incluyendo "un punto de referencia", posiblemente con múltiples calificadores (o marcas) que indicarían distintos grados de progreso hacia Readiness.

C. Enfoque de Evaluación y Estándares de los Componentes

9. El enfoque de evaluación debe reflejar el alcance y el propósito del R-Package, una vez que los Participantes hayan coincidido en un entendimiento común de ellos. Los aspectos generales del acuerdo son:

- Es constructivo basarse en los estándares de revisión utilizados para evaluar la R-PP;
- Tiene sentido emplear a los TAP para examinar y evaluar el R-Package, a partir de la

experiencia de la revisión de las R-PP;

- La forma en que se definen los estándares en la Nota Conceptual es demasiado abstracta, demasiado compleja y, en muchos casos, demasiado ambiciosa;
- El proceso de evaluación debe proporcionarles feedback a los países y debe ayudarlos a identificar las deficiencias (financiera, técnica, de capacidad) que necesiten ser mejoradas;
- Se necesitan más lineamientos sobre cómo interpretar los estándares y en qué punto un país puede ser considerado que está "listo", mientras se diferencian y se reconocen las diferentes circunstancias de los países.

10. Una evaluación integral de Readiness es un reto. El feedback plantea una serie de preguntas acerca de cuál podría ser mejor manera de lograrlo:

i. *¿Cuál es el nivel de detalle adecuado para la evaluación?* Algunos consideran que los dos niveles de Readiness que se presentan en la Nota Conceptual, son un enfoque razonable para captar los distintos grados de progreso. Otros no encontraron ningún valor agregado al hacer esta distinción. En su lugar, se propuso desarrollar un punto de referencia único para cada componente. Cada punto de referencia podría constar de varios elementos para evaluar el progreso. Se podría presentar el feedback en términos más cualitativos (por ejemplo, similar a una evaluación de las deficiencias), o por medio de los “resultados” o “categorías”, pero con distintas perspectivas.

ii. *¿Es la evaluación una oportunidad esencialmente nacional para darles feedback constructivo a los países? ¿O es una evaluación de los estándares para un público más internacional?* La respuesta a esta pregunta depende de la finalidad última del R-Package, lo que necesita más consenso. En general, se acordó que el proceso de evaluación debe proporcionarles información a los países. Sin embargo, hay menos acuerdo sobre qué papel deben desempeñar los estándares (o puntos de referencia) en el proceso. Se plantea la pregunta de si un estándar sirve principalmente como un punto de referencia del progreso, o si se trata de un nivel que se debe cumplir. Si el propósito principal de la evaluación del R-Package es que los países realicen una auto-evaluación, el enfoque puede estar en el progreso con relación al punto de partida original. Si la evaluación se usa internacionalmente para comparar el progreso de los países, algunos consideraron que existe un riesgo, o tal vez la oportunidad, de utilizar los puntos de referencia para canalizar el respaldo a los países. Otra cuestión es si los componentes de Readiness deben ser priorizados o ponderados en la evaluación, ya que el progreso hacia Readiness no será uniforme en todos los componentes. Otro punto de vista es que la evaluación podría servir para ambas necesidades: para desarrollar un consenso nacional sobre los progresos y próximos pasos hacia Readiness, así como también para satisfacer las necesidades internacionales en un sentido más comparativo sobre cuánto progreso ha hecho un país.

iii. *¿Cómo puede hacerse más operativo y más útil el enfoque de evaluación para los países REDD?* No hay mucha claridad acerca de qué tipo de evaluación sería más útil para los países (en gran parte debido a la falta de feedback de los países REDD en este punto). Un enfoque muy detallado (por ejemplo, un gran número de indicadores) puede ser abrumador y difícil de

implementar con un grupo actores involucrados amplio y diverso. Unas directrices más generales (como en los estándares propuestos en la Nota Conceptual) pueden dejar demasiado margen para la interpretación (como se refleja en el feedback). Una propuesta relacionada fue utilizar los marcos existentes de reporte y los estándares (como los estándares sociales y ambientales de CCBA) para complementar (o sustituir parcialmente) la evaluación, aunque no está claro cómo podría hacerse esto en la práctica.

D. Proceso de Presentación y de Revisión

11. No hay un plazo para la presentación del R-Package y la Carta del FCPF no requiere que cada país produzca un R-Package. El R-Package se presenta hacia el final de la fase Readiness, para proporcionar una base significativa para determinar el progreso que un país está haciendo, cuando la mayoría de las actividades propuestas por la R-PP han sido implementadas. Hubo un acuerdo general y la comprensión de que:

- La revisión y la evaluación deben realizarse en dos etapas: en primer lugar a través de una auto-evaluación y la producción del R-Package a nivel nacional, y después , a nivel internacional a través del TAP y del PC;
- El R-Package sería un documento único que se basa en la producción y el resultado de las actividades de preparación de Readiness; y
- La implementación de las actividades financiadas por el FCPF es monitoreada por separado por el Socio Ejecutor, no por el R-Package (en el caso del Banco Mundial, por ejemplo, esto ocurre en el Informe de Donación y en el sistema de Monitoreo).

12. Los temas que requieren más discusión y directrices por parte del PC son los siguientes:

i. *¿Cuáles son los resultados de la evaluación y qué significa el respaldo del PC?* Varias nociones posibles del “respaldo del PC” se reflejan en los comentarios. Las opciones para el respaldo del R-Package necesitan mayor discusión por parte del PC. Esto es particularmente importante dado que los países comienzan su preparación para Readiness a partir de las circunstancias y las capacidades pre-existentes; por ello, la calidad de las presentaciones del R-Package pueden variar significativamente. El respaldo puede significar que el PC, con el aporte del TAP, haya comprobado la integridad, precisión y validez de un país en el proceso de autoevaluación (es decir, la atención se centrará en la calidad general y en el proceso, pero no el grado de progreso). Por otra parte, el respaldo podría reflejar que el R-Package cumple con todos, o con un número suficiente, de puntos de referencia definidos por el enfoque de evaluación (es decir, la atención se centrará más en los requisitos estandarizados que facilitan las comparaciones entre países). Una pregunta asociada es ¿cuántas veces un país puede

presentarle un R-Package al PC, en particular si se requiere para la aprobación un cierto nivel de objetivos cumplidos? Además, ¿qué tipo de revisión se realiza en los informes de progreso presentados a medio plazo? (No se han recibido muchos comentarios sobre este punto.)

ii. *¿Qué es una evaluación significativa por parte de los actores involucrados?* El proceso de producción de R-Package podría ser en gran medida una de las síntesis de las actividades de preparación para Readiness y la celebración de un evento de validación a nivel nacional por parte de los actores involucrados, ya que las actividades de Readiness se adelantarán y se habrán seguido el debido proceso (por ejemplo, la implementación de las salvaguardas a raíz de la Enfoque Común). Otro punto de vista sugiere que el borrador y la validación de R-Package requerirán de un proceso mucho más definido, que sea incluyente y participativo.

iii. *¿Qué papel debe jugar el TAP?* ¿Debería ser la función principal del TAP evaluar la integralidad, la precisión y la calidad general del R-Package y/o debería emplear estándares (o puntos de referencia) para dar feedback sobre aspectos técnicos específicos y las deficiencias que quedan? De acuerdo con uno de los puntos de vista, los miembros del TAP deben evaluar y validar el R-Package 'en el país 'en lugar de hacerlo a través de una revisión a larga y de llamadas telefónicas.

Principales Temas para la Consideración y la Discusión del PC

13. El feedback de los puntos en la Nota Conceptual a ser discutidos por el PC, incluyen una serie de temas pertinentes para promover la creación de consenso en torno a los principales aspectos procesales y sustantivos de la R-Package. Estos incluyen:

- *¿Cómo pueden los países REDD+ aumentar su sentido de pertenencia en la definición del R-Package?* El feedback subrayó que la mayoría de los países en la actualidad no están suficientemente involucrados en la definición del propósito y del alcance del R-Package.
- *¿Cuál es el propósito del R-paquete?* El feedback sugiere que es necesario resolver si la atención se centra en darles feedback y lineamientos a los países, que se adapten a sus circunstancias, o si la atención se centra en el cumplimiento de ciertos pre-requisitos para hacer programas pilotos y, finalmente, participar en los planes de pago basados en desempeño (por ejemplo, como el Fondo de Carbono).
- *¿Cómo quiere definir el PC su respaldo al R-Package?* Principalmente, es necesario la creación de consenso en torno a si un país está progresando y sigue el debido proceso, o si un respaldo refleja ciertos logros en REDD+ Readiness.
- *¿Cómo puede hacerse más operativo y útil el marco de evaluación para los países?* Las opiniones de los países REDD+ son importantes para avanzar en el desarrollo de un marco que sea integral y riguroso, pero que no sea imperiosamente complejo para que los países lleven a cabo su auto-evaluación.

ANEXO I: Antecedentes Adicionales

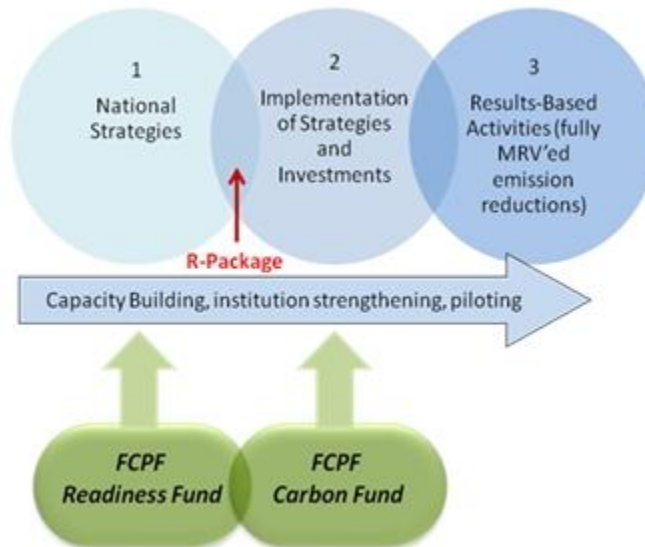
14. De acuerdo con la Carta del FCPF, la implementación de las actividades en la R-PP es seguida por la presentación de un Readiness Package (R-Package de ahora en adelante) al PC. En concreto, la Carta establece que *"un País Participante REDD, sobre la base de los progresos realizados en la implementación de su Propuesta para la Preparación de Readiness, podrá presentarle su Readiness Package al Equipo de Gerencia del Mecanismo y solicitarle al Comité de Participantes que lo respalde."*¹ El PC será responsable de *"a petición de un País Participante REDD, teniendo en cuenta las recomendaciones del Panel de Asesoría Técnica Ad Hoc que pueda establecerse para este fin [...], respaldar algunos o todos los elementos del R-Package del País Participante REDD."*²
15. Además, el alcance y los elementos básicos del R-Package se definen como *"un conjunto de actividades diseñadas para respaldar las capacidades de un País Participante REDD para participar en posibles futuros sistemas de incentivos positivos para REDD, que incluye los siguientes elementos: (i) un escenario de referencia, (ii) una estrategia REDD y (iii) un sistema de monitoreo."* Como un paso intermedio, *"un País Participante REDD le presentará un informe al Comité de Participantes sobre los progresos realizados con respecto a la implementación de la Propuesta para la Preparación de Readiness, de conformidad con los plazos y requisitos establecidos en el Acuerdo de Donación o en el Acuerdo de Participación de los Países REDD; según ya sea el caso."*³
16. Por lo tanto, el R-Package es un hito importante en el proceso general de Readiness para REDD+ y sigue una secuencia lógica y el proceso que se inició con la primera Nota de Idea para la Preparación de Readiness (R-PIN) del país, seguida de la elaboración de la R-PP (fase de formulación) y de la implementación de R-PP (fase de preparación). El propósito del R-Package es demostrar que las actividades se realizan dentro de un marco transparente y que se mitigan los riesgos sociales y ambientales, y como tal, les da confianza a los actores nacionales e internacionales de que el país está avanzando en REDD+.
17. La producción de un R-Package les da una oportunidad a los Participantes para que hagan un balance, aprendan en las primeras lecciones, documenten los primeros resultados, evalúen las deficiencias restantes e identifiquen las acciones de cara al futuro. Como tal, también les proporciona a los países una herramienta para auto-evaluar su progreso en forma conjunta con los actores involucrados a nivel nacional. Para que un país esté listo para participar en un sistema integral de medición, reporte y verificación de reducción de emisiones, hay que probar primero los componentes de este sistema (por ejemplo, la fase 2 de las actividades de demostración de la CMNUCC). Este tipo de pruebas requiere la creación de capacidades continuamente (por ejemplo, el desarrollo del sistema de

¹ Sección 6.4 (a)

² Sección 11.1 (e)

³ Sección 6.3 (b)

monitoreo de los bosques) y el diseño y la implementación de actividades pilotos. La figura siguiente ilustra las 3 fases que se describen en los Acuerdos de Cancún, la relación de Readiness del FCPF y el Fondo de Carbono con respecto a estas fases y la etapa aproximada en la que los países le presentarían los R-Package a la PC.



18. Dentro del FCPF, el Fondo de Carbono se ha diseñado como piloto de los Programas Reducción de Emisiones. La Carta prevé que los "Países Participantes REDD cuyo Readiness Package haya sido aprobado por el Comité de Participantes pueden presentarle uno o más Programas de Reducción de Emisiones al Equipo de Gerencia del Mecanismo para la consideración de los Participantes del Fondo de Carbono."⁴ El Memorándum Informativo establece que: "Basándose en el asesoramiento prestado por el Panel de Asesoría Técnica, el Comité de Participantes respaldaría el Readiness Package y declararía que el país REDD 'está listo'. El respaldo también le facilitaría al País REDD una posible compra de reducción de emisiones a través del Fondo de Carbono."⁵

⁴ Sección de la Carta 6.4

⁵ De la Nota de Temas del Fondo De Carbono: "El Comité de Participantes del FCPF, basado en la información disponible (el Readiness Package y otra información relevante, como por ejemplo, los informes de progreso sobre Readiness y la propia ER-PIN) y posiblemente usando la asistencia de un TAP, evalúa si el país que presenta el R-Package ha hecho suficientes progresos hacia REDD+ Readiness para entrar en un ERPA con el Fideicomisario del Fondo de Carbono." (sección 2, ítem 9).

ANEXO II: Matriz de Feedback de la Nota 2011-14 del FMT

[Documento separado]

ANEXO III: Nota 2011-14 del FMT (31 de diciembre de 2011)

[Documento separado]