
El desarrollo de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión para reducir la deforestación y promover un desarrollo bajo en emisiones

Nota conceptual de acompañamiento a la Plantilla de propuesta del Grupo de Trabajo de GCF

1.	Introducción.....	2
2.	Contexto: el GCF y el enfoque jurisdiccional	2
3.	Planificación jurisdiccional estratégica.....	6
	Planeando trayectorias.....	6
	Aspectos clave del proceso de planificación estratégica	8
	Estrategias regionales	9
4.	Actividades bajo Ventana A.....	10
	Desarrollo de nuevas estrategias y planes de inversión	11
	Elaboración y refinación de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes	11
	Desarrollo de productos y propuestas complementarios	12
	Monitoreo, evaluación y reporte.....	12
5.	Pasos previstos para la participación en esta iniciativa	13
	La línea de base (autoevaluación preliminar).....	13
	El involucramiento de las partes	14

1. Introducción

El Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques (GCF, por sus siglas en inglés), es una colaboración única y subnacional que involucra a 38 estados y provincias en 10 países que trabajan en la elaboración de programas de REDD+ y de desarrollo bajo en emisiones a nivel jurisdiccional; y para vincular dichos programas con finanzas públicas y privadas. Más de un tercio de los bosques tropicales del mundo se encuentran en estados y provincias del GCF, incluida la gran mayoría de la Amazonia brasileña y peruana; y la mayoría de los bosques de Indonesia.

En 2014, los gobernadores del GCF aprobaron la [Declaración de Rio Branco](#) y expresaron al mundo que están listos a hacer más de lo que les corresponde a fin de luchar contra el cambio climático, proteger los bosques y enriquecer los medios de vida. La Declaración de Rio Branco compromete a sus signatarios a reducir la deforestación en un 80 % a más tardar en 2020 si se habilita el apoyo financiero a largo plazo suficiente. Se compromete a brindar a las comunidades indígenas y tradicionales una parte sustancial de cualquier fondo surgido de los pagos por desempeño que reciban como resultado de sus esfuerzos para reducir la deforestación. Asimismo, hace un llamado a las partes de la cadena de suministro y a las organizaciones de pueblos indígenas para que se asocien con los estados y provincias del GCF a fin de desarrollar programas jurisdiccionales de desarrollo bajo en emisiones durables, equitativos y que estén alineados a las políticas y programas nacionales.

En 2015, durante la reunión anual del GCF en Barcelona, el Gobierno noruego anunció una promesa de contribución de US\$ 25 millones a destinarse al GCF en resonancia a la Declaración de Rio Branco y al liderazgo continuo de los estados y provincias del GCF.

Noruega eligió al Equipo de REDD+ del PNUD en Ginebra para gestionar e implementar su promesa de contribución. El propósito de dicha promesa es apoyar a estados y provincias del GCF con bosques tropicales a que cumplan los compromisos de la Declaración de Rio Branco por medio del desarrollo/actualización de las estrategias jurisdiccionales para REDD+ y un desarrollo bajo en emisiones, así como catalizar oportunidades de financiación transformadora. Lo anterior se llevará a cabo a través de dos ventanas de financiación:

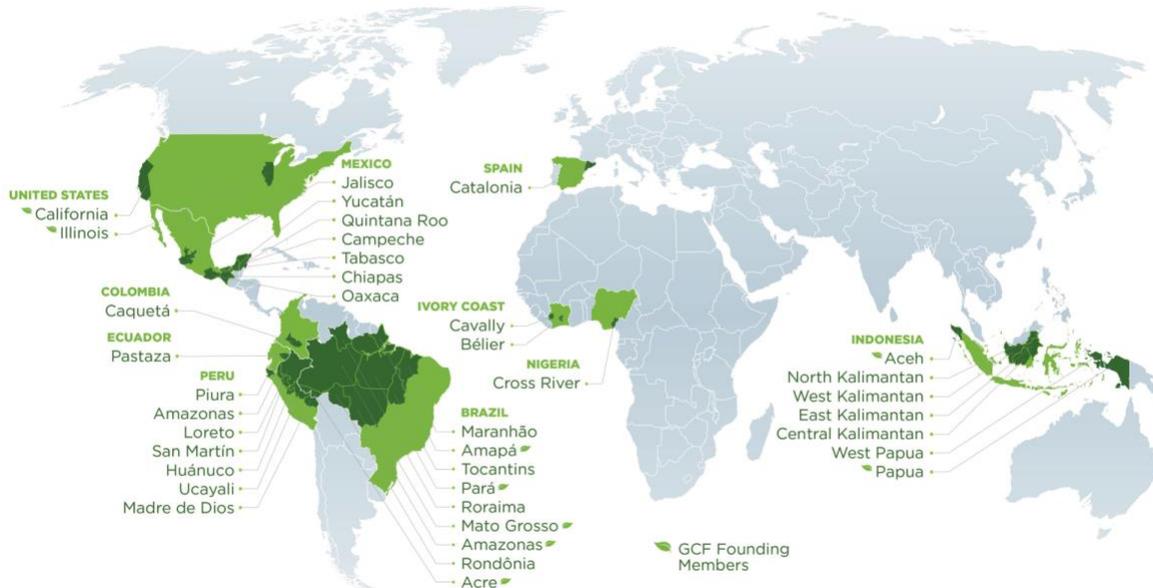
- A. Ventana de financiación para las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión del GCF
- B. Ventana de financiación para innovación del GCF

Esta nota conceptual contextualiza el enfoque jurisdiccional vinculado a la Ventana A: las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión en las siguientes áreas:

- Contexto: El GCF y el enfoque jurisdiccional
- Planificación jurisdiccional estratégica
- Actividades bajo Ventana A
- Pasos previstos para la participación en esta iniciativa

2. Contexto: el GCF y el enfoque jurisdiccional

Al día de hoy, el GCF incluye a 35 estados y provincias con bosques tropicales en ocho países (Brasil, Colombia, Cote d'Ivoire, Ecuador, Indonesia, México, Nigeria y Perú), con una gran concentración de estados y provincias en Brasil, Indonesia, México y Perú.



7

La teoría de cambio del GCF parte de la premisa de que los estados y provincias (y las partes subnacionales en general) son actores clave en los esfuerzos mundiales para proteger los bosques y luchar contra el cambio climático. Ellos llevan a cabo gran parte del trabajo arduo vinculado a la mitigación y la adaptación al cambio climático. Al estar cerca de las realidades locales, de los actores vinculados al uso de la tierra y de las inversiones – y con mandatos específicos resultado de una descentralización –, las jurisdicciones subnacionales representan un nivel crucial de la gobernanza territorial. Pueden hacer un uso más eficiente de los recursos al dirigirlos de manera más precisa a las intervenciones de REDD+. Además, las iniciativas a nivel jurisdiccional brindan una oportunidad para consolidar los esfuerzos y alinear los intereses en una gran variedad de actores (gobierno, empresas, comunidades) y sectores. Tales enfoques no son únicamente esenciales para prevenir las fugas, sino que también son fuentes de experimentación e innovación normativas. Por ejemplo, incluso si se ha amplificado, un proyecto de pagos por servicios ambientales (PSA) sin llevar a cabo una zonificación del uso de la tierra en todo el paisaje podría simplemente desplazar las emisiones fuera de las áreas cubiertas por el proyecto y cancelar los efectos de mitigación.

Desde sus inicios, el GCF ha estado a la cabeza de los esfuerzos para desarrollar e implementar los *programas jurisdiccionales* para REDD+ y sobre desarrollo bajo en emisiones. En contraste con los proyectos individuales, el programa jurisdiccional adopta un enfoque holístico y completo con respecto a la gobernanza de los bosques y del uso de la tierra. Si tienen éxito, este tipo de programas crea una plataforma de alineamiento normativo intersectorial y de coordinación con los procesos nacionales, así como un marco para la convergencia de múltiples acciones del sector público y del privado, además de un enfoque integral con respecto al desarrollo bajo en emisiones. Al integrar REDD+ y el desarrollo bajo en emisiones en los programas y las políticas gubernamentales, el enfoque jurisdiccional tiene como finalidad lograr una reducción de las emisiones a gran escala y garantizar su sustentabilidad institucional y política. A medida que los programas jurisdiccionales avanzan y reciben apoyo, éstos también se convierten en una evidencia conceptual para otras jurisdicciones y demuestran la tangibilidad de los beneficios políticos de invertir en la lucha contra la deforestación y el cambio climático. Todo lo anterior ayuda a fortalecer y solidificar los compromisos individuales y colectivos y continuar apalancando el apoyo a los esfuerzos subnacionales de protección de los bosques y de reducción de emisiones.

Los esfuerzos para establecer y mantener programas jurisdiccionales exitosos enfrentan un gran número de desafíos. Como mínimo, el desarrollo de programas jurisdiccionales contundentes como base para efectuar un cambio transformador en el uso de la tierra y la gobernanza forestal en cualquier estado o provincia requiere un liderazgo y un compromiso sólidos de parte del Gobernador y su gabinete político en combinación con las capacidades organizacionales dentro del Gobierno y el espectro más amplio de alianzas con la sociedad civil. Como se expone en el presente documento, la capacidad organizacional para la implementación de políticas es la capacidad que tiene una organización para preparar, habilitar e inducir a sus agentes a hacer lo correcto en el momento indicado a fin de impulsar el resultado de una política normativa.

En resumen, éstas son las condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito. Pueden considerarse como componentes clave de las condiciones para un cambio transformador; pero no son por sí solas una garantía de que el cambio ocurrirá.

La experiencia del GCF indica que algunas de las jurisdicciones del Grupo se han estancado en trampas de capacidad recurrentes, y que unos pocos gobernadores del GCF no han visto aún beneficios políticos derivados de su compromiso sólido para reducir la deforestación. Dicho esto, existen jurisdicciones del GCF que han logrado combinar un compromiso firme por parte del Gobernador con capacidades organizacionales robustas. Por otra parte, existen varias jurisdicciones que combinan un compromiso sólido con capacidades deficientes y viceversa. El comprender dónde se encuentra una jurisdicción en términos de sus compromisos y capacidades debe ser una consideración importante al buscar y tomar decisiones con respecto a las estrategias jurisdiccionales y los planes de inversión.

A este respecto, es importante reconocer que existe una variedad de instituciones y formas de organización que pueden poner en riesgo el éxito de un programa jurisdiccional. En otras palabras, no existe una sola receta para desarrollar un enfoque jurisdiccional de alto desempeño. Las capacidades de cualquier jurisdicción en particular se guiarán tanto por las instituciones locales y las normas informales existentes dentro de un gobierno específico y en una red más amplia de actores involucrados en las actividades de la jurisdicción, como por la adopción de lecciones y mejores prácticas tomadas de la experiencia de otras jurisdicciones.

Dado el rango amplio de compromisos y capacidades en las diferentes jurisdicciones, todo apoyo para el desarrollo de los programas jurisdiccionales deberá comenzar manteniendo dichas diferencias en mente. Además, es crucial que el enfoque general sea suficientemente flexible como para acomodar los diferentes puntos de partida y los distintos contextos de cada uno de los miembros del GCF.

Un enfoque jurisdiccional de REDD+/LED efectivo deberá enfocarse en resolver problemas, lo que incluye prestar atención a las condiciones de la jurisdicción que propician dicho problemas para la formulación de políticas y, más importante aún, la implementación. Mantener un enfoque en los problemas que importan en un contexto específico de la jurisdicción en cuestión fuerza a los líderes del gobierno, gestores, funcionarios públicos y a las contrapartes de la sociedad civil a formularse preguntas acerca de las maneras correctas de hacer las cosas y promueve una indagación valiosa sobre las alternativas existentes. El encontrar y adaptar soluciones a los problemas locales y específicos de cada jurisdicción es una capacidad colectiva de la red, adquirida a través de un proceso de ensayo y error.

En la práctica, los enfoques jurisdiccionales de REDD+ deben:

Movilizar y armonizar capacidades entre los múltiples departamentos y programas gubernamentales a fin de lograr una mejor efectividad en la implementación (así como en la red amplificada de socios), más que trabajar en proyectos y actividades individuales en un estado o provincia, lo que frecuentemente involucra a actores con prioridades distintas. Efectivamente, no siempre existe una relación directa y lineal

entre un proyecto en específico y la reducción de emisiones. Más bien, las reducciones de emisiones son resultado de una serie de interrelaciones entre diversas políticas habilitantes (ej. la coordinación interinstitucional) e inversiones directas realizadas en el sector (ej. subsidios a agricultores). Además, las políticas y medidas individuales implementadas de manera aislada pueden incrementar el riesgo de desplazamiento (o de fugas). La implementación de políticas e inversiones habilitantes en el sector de manera coordinada y a gran escala incrementa el potencial de efectividad para abordar las causas de la deforestación. Como parte de sus esfuerzos para desarrollar una estrategia jurisdiccional y/o un plan de inversión, las jurisdicciones necesitarán una **teoría de cambio** (véase más abajo) clara que identifique tales interrelaciones.

Enriquecimiento del aprendizaje y la generación de conocimientos que puedan capturarse en los acuerdos de monitoreo, reporte y evaluación del programa, así como en el sistema de gestión adaptativa. Aunque una evaluación sobre la efectividad o la eficacia de un proyecto para entregar un producto en específico (ej. el producto por hectárea bajo un esquema de PSA) es relativamente sencilla, las jurisdicciones necesitan tener una mejor comprensión de las interrelaciones entre las diferentes políticas, así como de su impacto sobre las causas de la deforestación y, finalmente, sobre las emisiones, mismas que se monitorean mejor a un nivel jurisdiccional. Este aprendizaje es crucial y el GCF puede ser una plataforma para difundir las lecciones en términos de monitoreo, evaluación y gestión adaptativa para los programas jurisdiccionales; y facilitar el aprendizaje sur-sur sobre cómo diseñar y gestionar programas de tal complejidad. El nivel jurisdiccional puede ser la escala ideal para el pilotaje de políticas que podrían ascenderse al plano nacional o replicarse en otras jurisdicciones sin que ello implique un incremento de los costos totales de implementación.

Incrementar la rentabilidad, la influencia política y la capacidad de gestión de riesgos. Consolidar la coordinación a través de un enfoque a nivel jurisdicción puede permitir que ésta y sus socios financieros (donantes e inversores) logren mejor lo siguiente:

- Coordinar a las diversas iniciativas y partes existentes en un paisaje apoyándolas a coordinarse para lograr un objetivo común.
- Enfocar los esfuerzos transformadores de la jurisdicción con base en un solo plan de trabajo y marco de resultados con prioridades claramente establecidas.
- Monitorear y evaluar el avance por medio de métricas de desempeño, herramientas y metodologías armonizadas; y, en algunos casos, los mismos sistemas (ej. el sistema de monitoreo forestal o el sistema de rastreabilidad de materias primas).
- Notificar el progreso de manera que permita una consolidación y una evaluación conjuntas.

Este enfoque podría beneficiarse de varias fuentes de financiación e involucrar a varios socios que apoyen actividades múltiples sin necesidad de que todos los recursos fluyan a través de un solo canal. Además, tiene el potencial de mejorar lo siguiente:

- Influencia política para promover la alineación con objetivos de desarrollo bajo en emisiones por medio de asignaciones estratégicas y coordinadas (el desarrollo bajo en emisiones requiere una voluntad política y un compromiso para hacer reformas considerables de parte de todos los involucrados en las jurisdicciones socio).
- Adicionalidad financiera de recursos al facilitar una combinación mejor coordinada de instrumentos financieros (préstamos, subvenciones, garantías, capital).
- Impacto medible, lo que puede, a su vez, mejorar el apoyo político y crear nuevas oportunidades de recursos.

Ejemplos de estrategias jurisdiccionales y procesos de planificación están disponibles en la [Base de Conocimientos del Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques](#).

3. Planificación jurisdiccional estratégica

Como se expone aquí, la estrategia jurisdiccional de REDD+/LED es un marco estratégico o “meta-estrategia” para la planificación e implementación de un desarrollo bajo en emisiones que responda a los retos y las oportunidades propios de cada jurisdicción. Toma como punto de partida el marco normativo existente en la jurisdicción (plan de desarrollo, políticas sectoriales, etc.), así como las iniciativas pasadas y actuales. De esa manera, puede entenderse como un “meta-estrategia” dirigido a mejorar la coherencia normativa, así como la coordinación intersectorial y de múltiples interesados; racionalizar el uso de los recursos; y optimizar la implementación de políticas.

Una estrategia jurisdiccional de REDD+/LED es más que un documento. Una estrategia eficaz se basa en un involucramiento duradero de múltiples interesados que trascienda las transiciones de administraciones políticas y tiene la suficiente flexibilidad para responder a los nuevos retos y oportunidades. Este proceso da como resultado un documento viviente que permitirá a la jurisdicción comunicar su visión y sus prioridades a sus integrantes y asociados, tanto interna como externamente, y alinear finanzas con iniciativas. Con el paso del tiempo, una estrategia jurisdiccional efectiva se incorporará a las políticas sectoriales y a la ley; y se verá reflejada en las capacidades organizacionales básicas del Gobierno.

Un plan de inversión deberá complementar la estrategia jurisdiccional mediante el refuerzo del proceso continuo y deliberativo de priorizar y aplicar sus acciones. Este plan deberá incluir productos presupuestados y empaquetados y ofrecer un marco por comprender los flujos de financiamiento existentes y canalizar inversión nueva (pública y privada) para responder a las necesidades de la jurisdicción expuestas en la estrategia.

El apoyo a las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión deberá evitar un enfoque “de trasplante”, en el que supuestas mejores prácticas del desarrollo de estrategias/planes se importen a la jurisdicción a través de socios de la sociedad civil y la comunidad amplificada de donantes sin una atención cuidadosa a las realidades en la práctica. Un enfoque semejante refuerza los incentivos que impulsan a la jurisdicción y/o sus socios a enfocarse en reproducir, en la forma, lo debería ser una buena estrategia o plan en lugar de darse a la tarea ardua de identificar los problemas clave y las acciones cruciales necesarias o más propensas a generar una transformación y desarrollar/fortalecer las capacidades funcionales para el desarrollo de estrategias (y la implementación).

En otras palabras, el apoyo a las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión deberá evitar crear incentivos para que los socios y las jurisdicciones se enfoquen en la producción de documentos de estrategia impecables, pero que estén desvinculados de los procesos y las capacidades de la jurisdicción misma. En su lugar, el apoyo deberá dirigirse al desarrollo de capacidades para diseñar e implementar estrategias sólidas que identifiquen los problemas y desafíos que el Gobierno y sus socios enfrentan; definan enfoques realistas para resolverlos; y establezcan procesos para adaptar y ajustar las estrategias con el paso del tiempo.

Planeando trayectorias

Muchas de las jurisdicciones en el GCF, aunque no todas, han comenzado el desarrollo de estrategias de REDD+ o LED, lo que resulta en una estrategia o plan de acción. La financiación proveniente de la Ventana A puede usarse tanto para estrategias como para planes. A pesar de que ambos se apoyan en un análisis

contextual exhaustivo y cuentan con una teoría de cambio clara, existen distinciones: (i) Las estrategias pueden entenderse como un marco general que define una visión a mediano o largo plazo, con operaciones de gran alcance; mientras que (ii) los planes tienden a ser más detallados y enfocados hacia las operaciones, y podrían incluir un presupuesto detallado y objetivos cuantitativos, un marco de resultados, un marco de gestión de riesgos y resúmenes de programas (Tabla 1). La terminología usada por una jurisdicción también podría reflejar requisitos o preferencias institucionales y las estrategias o planes existentes de REDD+/LED; como resultado, los términos podrán variar ampliamente. Si bien algunas jurisdicciones han usado el término "plan de acción", otras prefieren términos como "plan de inversión", "plan estratégico" o "plan de implementación".

Gráfica 1: La trayectoria de la planificación: de la planificación estratégica a la implementación

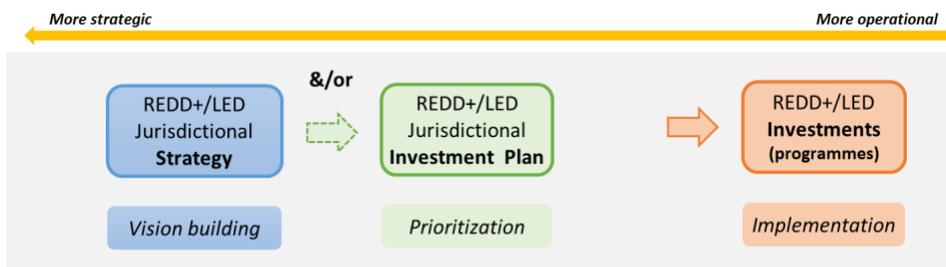


Tabla 1: Característica genérica de una "estrategia" frente a un "plan"

(a) Estrategia	(b) Plan
<ul style="list-style-type: none"> • Documento político • Visión a mediano/largo plazo (ej. 10 años o indefinidamente) • Prioridades estratégicas generales para lograr visión y objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientado hacia la operación (es decir, mitad político, mitad técnico) • Corto/mediano plazo (ej. 5 años) <p>Con:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Objetivos cuantitativos detallados... ✓ ...a través de "paquetes" de acciones... (conjunto coherente de proyectos/programas) que se han jerarquizado ✓ ...que se han estimado... (presupuesto) ✓ ...con recursos financieros identificados y/o asegurados como parte de una estrategia de financiación (potencialmente asociada a un mecanismo financiero) ✓ ...a implementarse durante un periodo/plazo específico... ✓ ...monitoreado y evaluado usando un marco general de resultados que utilice indicadores de desempeño... (vinculados a un sistema de M&E) ✓ ... con gestión e identificación de riesgos ✓ y un mecanismo funcional intersectorial y de vigilancia de múltiples interesados que permita una gestión adaptativa

La trayectoria adecuada de planificación dependerá del contexto de cada jurisdicción. Es improbable que una estrategia genérica por sí sola sea suficiente para dirigir y coordinar una inversión o sentar una base sólida para movilizar financiación. No obstante, si bien algunas jurisdicciones podrían tener como objetivo directo desarrollar un plan detallado y concreto, otras tal vez prefieran asegurar su avance por medio de una estrategia general en primera instancia, por ejemplo, mientras las condiciones son idóneas antes de una transición política o como hito importante para reducir el riesgo de "fatiga de planificación".

Ultimadamente, la decisión dependerá del contexto, en particular, (i) el marco normativo existente y la variedad de iniciativas que una jurisdicción puede tomar como base; (ii) su capacidad colectiva (socios públicos y privados) y el nivel de colaboración; (iii) el nivel de convergencia entre sectores y la partes hacia una visión común; (iv) los requisitos específicos y diversos de las fuentes de financiación consideradas (tanto nacionales como internacionales).

Siempre se deberá tener en mente aprovechar el marco normativo y las iniciativas existentes, enfocarse en un proceso participativo sólido, socialmente incluyente y con perspectiva de género; y definir los objetivos relevantes de manera oportuna.

Aspectos clave del proceso de planificación estratégica

En el proceso del desarrollo de estrategias, es necesaria una indagación diligente acerca de las causas subyacentes (impulsores) de la deforestación y el cambio del uso de la tierra, aunada a un debate genuino sobre los obstáculos para el cambio y las tareas que el Gobierno y sus socios pueden llevar a cabo de forma realista. Ello guiará la identificación de problemas específicos que enfrenta la jurisdicción, así como el desarrollo y la aplicación de soluciones innovadoras – tal vez únicas – que sean durables con el paso del tiempo.

Por consiguiente, una estrategia jurisdiccional o plan bien desarrollado deberá generar una teoría de cambio clara sobre cómo la jurisdicción reducirá la deforestación de acuerdo con las metas de la Declaración de Rio Branco y al largo tiempo con base en las circunstancias específicas locales. Esto incluye lo siguiente:

- Una definición clara de lo que está causando el cambio en el uso de la tierra y la deforestación en el terreno en una jurisdicción en particular
- La identificación de las prioridades de la jurisdicción para abordar dichas causas
- Los supuestos con base en los cuales se definieron las prioridades
- La identificación de cualquier obstáculo enfrentado por las mujeres y los hombres de las comunidades forestales dentro de la jurisdicción (especialmente los grupos marginados como las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, los indígenas, etc.) y las necesidades vinculadas a sus medios de vida.
- Los retos (y oportunidades) jurídicos e institucionales que la jurisdicción enfrenta para desarrollar e implementar su estrategia (incluidas las capacidades dentro del Gobierno y entre socios de la sociedad civil), las solicitudes y oportunidades de asociación, la coordinación con las políticas y procesos nacionales y las necesidades de financiación.

En términos simples, cada estrategia o plan jurisdiccional tiene que identificar qué planea llevar a cabo la jurisdicción para abordar las causas de la deforestación y lograr sus metas en el contexto de su situación particular; cómo establecerá un proceso para implementarlo; y por qué el enfoque identificado será efectivo.

Como parte de esto y de acuerdo con la idea de que los enfoques jurisdiccionales deberían estar orientados hacia la solución de problemas, la jurisdicción y sus socios tendrán que enfocarse en una identificación y una tipificación detenidas de los problemas internos y externos de la gobernanza y las capacidades organizacionales que enfrenta al tratar de desarrollar e implementar una estrategia para reducir la deforestación; por qué estos problemas son importantes para el desempeño del Gobierno y sus socios; y cómo pueden abordarse. En efecto, el proceso de desarrollo de una estrategia o plan jurisdiccional deberá incluir una evaluación honesta y explícita de las capacidades de implementación de la jurisdicción y de los problemas que enfrenta en sus esfuerzos para reducir la deforestación.

Las jurisdicciones tendrán que analizar su estatus con respecto a la trayectoria de planificación de REDD+/LED (Gráfica 1) y definir qué es necesario para una implementación y una movilización estratégicas, efectivas y eficaces. Lo anterior puede medirse con base en los elementos presentados en la Tabla 1(b). En la plantilla de propuesta, se brinda orientación sobre cómo las jurisdicciones pueden llevar a cabo esta evaluación.

Estrategias regionales

En algunos casos, las jurisdicciones vecinas podrán colaborar en el desarrollo de una estrategia y/o plan de inversión regional multijurisdiccional. Las ventajas de un enfoque semejante incluyen una mejor capacidad de abordar las causas de la deforestación y problemas comunes a nivel regional; una mejor coordinación y distribución de recursos; una mejor alineación con las políticas y programas nacionales; y un intercambio de información y aprendizaje. En cualquiera de estos enfoques, deberá haber una identificación clara de las ventajas de un enfoque regional, así como una evaluación de los costos potenciales. En particular, una estrategia regional no deberá existir a expensas de fortalecer las capacidades y los procesos para REDD+ y un desarrollo bajo en emisiones en las jurisdicciones individualmente.

Riesgos vinculados a la planificación jurisdiccional estratégica y planes de inversión

Toda actividad de apoyo al desarrollo de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión deberá tomar en cuenta (e intentar mitigar, cuando sea posible) los riesgos vinculados a intervenciones semejantes. Como mínimo, el GCF tendrá que asegurarse de que ninguna intervención en el marco de este programa empeore la situación al generar incentivos contraproducentes, imponer exigencias no realistas, interrumpir esfuerzos prometedores que estén en proceso o exacerbar las desigualdades ya existentes (ej. sociales, de género, etc.). Para ello, se requiere una evaluación de riesgos antes de tomar decisiones con respecto a la financiación. Dichos riesgos incluyen los siguientes:

- (1) La forma por encima de la función:** El apoyo al desarrollo de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión deberá evitar la creación y/o el refuerzo de incentivos en las jurisdicciones objetivo para el desarrollo de estrategias que se asimilen al tipo de plan que las mejores prácticas internacionales sugieren como "buenas estrategias" en lugar de ayudar a las jurisdicciones (y a sus socios) a llevar a cabo la labor ardua de desarrollar/enriquecer las capacidades funcionales necesarias para poder desarrollar una estrategia y llevar a cabo una implementación exitosa.
- (2) Expectativas poco realistas:** La capacidad institucional existente en una jurisdicción en particular, lo que incluye las capacidades internas y las de los socios clave en la red amplificada de actores que colaboran en ésta, es un recurso frágil y escaso que es frecuentemente la mayor limitante de las intervenciones del sector público. Ésta debe desplegarse con cautela y de manera estratégica. Por consiguiente, la financiación a través de la Ventana A se dirigirá a actividades/tareas que sean factibles sin generar expectativas poco realistas en la jurisdicción. La creación de nuevos puestos y responsabilidades en el caso de gobiernos frágiles e inestables podría empeorar las cosas. Al mismo tiempo, la financiación proveniente de esta ventana debería motivar a que las jurisdicciones hagan más. Los funcionarios públicos deberán comprender no solo sus limitantes, sino también las oportunidades que tienen para impulsar nuevas agendas.
- (3) Interrupción de procesos continuos entre las partes:** Muchos gobiernos del GCF ya se han involucrado en algún tipo de proceso en sus esfuerzos por enfrentar la deforestación y los retos que ésta impone. Se deberá prestar atención a que el apoyo entregado por medio de la Ventana A no interrumpa los procesos en marcha, sino que, cuando sea pertinente, se procure tomarlos como base y enriquecerlos.
- (4) Menoscabo de relaciones de confianza:** Muchos gobiernos del GCF ya han desarrollado alianzas con organizaciones de la sociedad civil locales y regionales (a veces en forma de consorcios

amplios). Con frecuencia, estas alianzas apoyan procesos continuos entre las partes involucradas y se fortalecen de ellos. El apoyo entregado a través de la Ventana A, incluida la labor inicial de seleccionar un "socio responsable" para la jurisdicción, no deberá menoscabar las relaciones existentes entre el Gobierno y sus socios entre la sociedad civil.

- (5) **Cambio político y administrativo:** El apoyo político de alto nivel y la capacidad administrativa es un factor crítico para el éxito de las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión. Por lo tanto los gobiernos subnacionales y sus socios deberán asegurar que se ha puesto un sistema para garantizar la continuación del proceso más allá del ciclo electoral. Este requiere el fortalecimiento de capacidades y continuación de los funcionarios públicos y lograr el apoyo de una nueva administración en caso de cambio.
- (6) **Exacerbación de las desigualdades existentes:** El apoyo al desarrollo de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión deberá evitar la exacerbación o el empeoramiento de las desigualdades (ej. sociales, de género, etc.) en las comunidades dentro y en las inmediaciones de la jurisdicción. Los esfuerzos para restaurar y enriquecer los bosques que no tengan en cuenta a los actores que tienen acceso, dependen y usan estos bosques para su subsistencia (ej. mujeres y hombres en las comunidades forestales) pueden – involuntariamente – generar efectos negativos en los medios de vida de dichos actores, en especial, de los más marginados (ej. las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, etc.). Por ello, el apoyo entregado a través de la Ventana A deberá procurar promover la inclusión social, la potenciación de la mujer y la igualdad de género.

4. Actividades bajo Ventana A

Como se establece en el Documento Marco de la promesa de contribución de Noruega con el GCF, el objetivo general es apoyar a los miembros del GCF y a sus socios a implementar la Declaración de Río Branco en estados y provincias del GCF con bosques tropicales para reducir la deforestación un 80 % hasta 2020 y construir una base para mayores reducciones después de 2020. La Ventana A tiene como finalidad lograr lo anterior a través de subvenciones de hasta US\$ 400,000 por jurisdicción miembro a fin de apoyar los esfuerzos de establecimiento (y fortalecimiento) de las capacidades, los procesos y las asociaciones necesarias para generar, implementar y adaptar estrategias para reducir la deforestación a gran escala y promover un desarrollo bajo en emisiones en concordancia con las circunstancias particulares de cada jurisdicción. Los enfoques regionales desarrollados por grupos de jurisdicciones miembro (ej. los miembros de la Amazonia peruana) también serán admisibles para solicitar apoyo.

Las jurisdicciones del GCF que participen en esta iniciativa deberán demostrar su deseo por desarrollar estrategias jurisdiccionales y planes de inversión que (i) tomen como base los esfuerzos de planificación jurisdiccional existentes; (ii) mantengan un enfoque creativo acerca de los problemas reales y las oportunidades clave; (iii) identifiquen acciones prioritarias para mejorar el uso de la tierra y de los bosques; (iv) fortalecer la capacidad de planificación e implementación.

Cuando sea posible, el apoyo canalizado por medio de esta ventana deberá impulsar a las jurisdicciones y a sus socios a pensar más allá de los confines del desarrollo de estrategias tradicional y crear un proceso que refuerce las capacidades dentro del Gobierno, así como los vínculos con la sociedad civil y otros actores, especialmente con los más marginados como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, etc. Asimismo, deberá reconocer que las estrategias deberán abrirse a enfoques de resolución de problemas novedosos y experimentales. Con base en la autoevaluación y de acuerdo con el contexto específico, las necesidades y las oportunidades particulares de cada jurisdicción, cada una de ellas podrá proponer una variedad de enfoques para el desarrollo de estrategias y planes de inversión.

Dada la amplia variedad de compromisos y capacidades de los miembros GCF (véase la sección 3), el apoyo brindado a través de la Ventana A deberá ser tan flexible para adaptarse a los diferentes puntos de partida y contextos distintos de los gobiernos subnacionales. Por tanto, las actividades que pueden recibir financiamiento bajo la Ventana A corresponden a tres categorías:

- (1) desarrollo de nuevas estrategias y planes de inversión;
- (2) elaboración y refinación de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes; y
- (3) desarrollo de productos y propuestas complementarios basados en las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes y que son dirigidos a fuentes de financiamiento mayores, por ejemplo el Fondo Verde para el Clima.

Desarrollo de nuevas estrategias y planes de inversión

En las jurisdicciones donde no exista una estrategia o plan de REDD+/LED en marcha, un primer paso esencial será el desarrollo de una visión común y la definición de acciones y de una estructura estratégicas para desarrollarlo. Estas jurisdicciones deberán considerar seriamente el desarrollo participativo de una visión estratégica y operacional a fin de dar forma a los pasos siguientes camino a la implementación. Es de gran valor para estas jurisdicciones hacer uso de este apoyo para desarrollar y/o fortalecer las capacidades internas; establecer procesos de múltiples interesados; evaluar los retos y las oportunidades específicas de cada jurisdicción; comenzar con la cartografía del desarrollo bajo en emisiones; e identificar problemas que pueden resolverse con base en los recursos y las capacidades existentes, así como aquellos que requieran apoyo y alianzas adicionales. Para estas jurisdicciones, el punto es comenzar y dar los primeros pasos hacia la construcción de un programa jurisdiccional sólido para REDD+ y LED. A este respecto, es crucial evitar el riesgo de solicitar a las jurisdicciones asumir demasiados compromisos al crear nuevos puestos y responsabilidades o generar expectativas poco realistas (como ya se ha mencionado). En resumen, el apoyo canalizado a través de esta ventana de financiación tiene que llegar a las jurisdicciones justo en el estado en que se encuentren, en reconocimiento de que muchas tendrán que aprender a caminar antes de intentar correr.

Elaboración y refinación de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes

Esta iniciativa también reconoce que muchas – si no la mayoría – de las jurisdicciones del GCF ya cuentan con algún tipo de estrategia o plan de REDD+/LED. Sin embargo, éstos pueden ser parciales (ya sea espacialmente o en términos de las causas/los agentes de deforestación que abordan) u obsoletos. Dicho esto, algunas jurisdicciones podrían jerarquizar esfuerzos para expandir, actualizar, elaborar o mejorar una estrategia o plan de REDD+/LED existente. Una jurisdicción puede elaborar o refinar una estrategia o un plan existente mediante un análisis adicional de los agentes de deforestación en la jurisdicción, o mejorando los vínculos con las iniciativas nacionales y globales para la reducción de la deforestación (ej. estrategias nacionales de cambio climático o REDD+, o la Declaración de Nueva York sobre los Bosques). El financiamiento bajo Ventana A puede también contribuir a una actualización de la estrategia existente para que refleje mejor los demás procesos al nivel subnacional, como las iniciativas de cadena de suministro, o para mejorar el involucramiento de las partes, o responder a las necesidades y preocupaciones de las mujeres, los pueblos indígenas, u otros grupos marginalizados. Algunas jurisdicciones también podrían elegir complementar la estrategia o plan existente con un plan de inversión detallado y operacional que incluya acciones presupuestadas y empaquetadas (un programa), siguiendo una teoría de cambio clara, con un marco de resultados integral y consistente; y un marco de gestión de riesgos.

Desarrollo de productos y propuestas complementarios

En el caso de las jurisdicciones que ya cuentan con un plan de REDD+/LED que no requiere una actualización extensiva, el financiamiento bajo Ventana A puede apoyar el desarrollo de productos y propuestas complementarios basados en estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes para facilitar la colaboración para la implementación y/o dirigido a fuentes de financiamiento mayor, por ejemplo el Fondo Verde para el Clima. Estas jurisdicciones pueden llevar a cabo una evaluación financiera y económica, así como una evaluación de fuentes de financiamiento adicional como parte integral de un plan de inversión. El desarrollo de una estrategia de financiación que reúna a varias líneas pertinentes de financiación – ya sean estrictamente para REDD+/LED o relacionadas con REDD+/LED (recursos tanto públicos como privados, nacionales como internacionales), podría ser un paso importante hacia la implementación y la viabilidad de las estrategias y los planes de las jurisdicciones.

Los pasos específicos necesarios para desarrollar una estrategia de financiación semejante variará de acuerdo con el contexto de cada jurisdicción, pero podría incorporar los siguientes elementos:

Evaluación financiera y económica de las acciones propuestas: Para justificar la implementación de financiación, se comienza con una evaluación financiera y económica de las diversas acciones propuestas: (i) el análisis económico, que se refiere al análisis de los costos y beneficios que fluyen de/hacia la sociedad - esto puede significar (dependiendo del contexto del programa) la monetización de beneficios no comerciables, la internalización de externalidades y la justificación de subsidios, entre otros; (ii) el análisis financiero se refiere al análisis de los costos e ingresos que fluyen hacia/del programa.

Mapeo de flujos existentes de finanzas para el uso de la tierra: Muchos recursos financieros pertinentes a REDD+ ya están fluyendo hacia las jurisdicciones. Algunos están apoyando directamente los objetivos de REDD+/LED (inversiones verdes), pero no están adecuadamente alineados ni coordinados para garantizar las sinergias necesarias. Otros recursos (las inversiones verdes) se contraponen a la agenda de REDD+/LED por representar varias veces más el nivel de magnitud de las finanzas verdes.

Mapear los flujos existentes de finanzas para el uso de la tierra y definir cuáles están apoyando y cuáles se contraponen a la agenda de REDD+/LED es un primer paso útil para identificar las brechas financieras, así como las oportunidades de alinear mejor los flujos de financiación o redirigirlos.

Con base en esta evaluación, puede elaborarse un plan que desarrolle la cantidad; los instrumentos (subvenciones, préstamos, garantías, pagos basados en resultados, capital) requeridos para financiar los diversos tipos de proyectos; y los recursos potenciales pertinentes (públicos, privados, nacionales e internacionales).

Monitoreo, evaluación y reporte

A fin de aprovechar al máximo los esfuerzos y los recursos existentes, una de las características más importantes para una implementación efectiva y eficaz es la capacidad de monitorear y evaluar, así como de generar informes de progreso de manera que se permita la consolidación y el balance conjunto entre diversos actores y sectores. Este tipo de enfoque adaptativo al desarrollo de la estrategia también ayuda a las jurisdicciones a entender mejor las interrelaciones entre diferentes políticas, su impacto sobre las causas de la deforestación y, ultimadamente, su papel en la reducción de emisiones.

Esto subraya la necesidad de un marco de resultados sólido para un plan de inversión a nivel jurisdicción, así como un sistema de monitoreo y evaluación funcional, pragmático e integral. Esta área de trabajo incluye la creación de métricas, herramientas y metodologías de desempeño armonizadas; el uso de sistemas compartidos para el monitoreo de las causas de la deforestación y de la implementación de

políticas entre proyectos; el monitoreo de la ejecución financiera; y el respecto a las salvaguardas comunes.

Este sistema también podría incluir un monitoreo de esfuerzos a nivel nacional/internacional a fin de identificar sinergias, evitar redundancias e identificar oportunidades para apalancar esfuerzos jurisdiccionales.

Los procesos y políticas de PNUD guiará el proceso de monitorio, evaluación y reporte. Para una Parte Responsable, este proceso incluye (a) informes trimestrales; (b) si el acuerdo dura más de un (1) año, informes anuales; y (c) un informe financiero. El cronograma del reporte dependerá de la duración de cada proyecto y será acordado entre PNUD y la Parte Responsable. Los partes deberán contemplar los costos de monitorio y reporte en el presupuesto. El presupuesto deberá contemplar también el costo de un informe final para demostrar resultados y recoger buenas prácticas y lecciones aprendidas para compartir con otras jurisdicciones y para informar los programas futuros. PNUD proporcionaría los formatos. Además, las actividades realizadas por los Partes Responsables podrán ser sujeto de una evaluación independiente y/o auditoría como parte del proyecto global de REDD+ de PNUD.

5. Pasos previstos para la participación en esta iniciativa

Existen dos pasos primarios para participar en esta iniciativa: i) llevar a cabo una autoevaluación para establecer una línea de base; y ii) involucrarse con otras partes. Las jurisdicciones y sus socios deberán seguir estos pasos al preparar una propuesta bajo la Ventana A. Además, la jurisdicción y su socio deberán considerar sistemas de monitoreo y evaluación. En la plantilla, se facilita una guía para el desarrollo de una propuesta.

La línea de base (autoevaluación preliminar)

En un gran número de jurisdicciones, ha habido grandes logros para incorporarse al sendero del desarrollo rural bajo en emisiones, incluyendo el desarrollo de estrategias o planes jurisdiccionales. Es imperativo tomar como punto de partida los esfuerzos realizados en el pasado cuando sea pertinente.

Sin importar si una jurisdicción ya cuenta con una estrategia o plan de REDD+/LED en marcha, el primer paso para participar en esta iniciativa es una breve autoevaluación (llevada a cabo por la jurisdicción y sus socios) con respecto a lo siguiente:

- Qué se ha llevado a cabo y logrado a nivel de jurisdicción: el marco estratégico existente con su pertinencia e integridad actuales, así como el grado en que ha permeado el marco normativo, jurídico e institucional de la jurisdicción. También puede ser pertinente evaluar si los elementos clave de la puesta en funcionamiento de un enfoque a nivel jurisdicción mencionados en la Tabla 1b son existentes.
- Las iniciativas existentes y las nuevas oportunidades dentro y fuera de la jurisdicción (es decir, a nivel mundial o nacional) que podrían aprovecharse y hasta qué punto el marco estratégico existente lo hace actualmente.

Una evaluación de los esfuerzos jurisdiccionales en marcha deberá incluir una cartografía de las causas de la deforestación; las partes involucradas (incluidos los más marginados, tales como las mujeres; los pueblos indígenas, las minorías étnicas, etc.); las políticas; las opciones financieras existentes; las capacidades institucionales; y las alianzas a nivel jurisdiccional (ej. productores de materias primas, organizaciones para la conservación). También deberá incluir un análisis de cómo estos esfuerzos jurisdiccionales son socialmente incluyentes y toman en cuenta las consideraciones de género. De igual

manera, la comprensión de las causas de la deforestación es crucial; y no solo las causas directas (es decir, la agricultura comercial, la tala ilegal), sino las causas especialmente subyacentes (como la capacidad institucional, el marco jurídico y las fuerzas del mercado) y cómo se relacionan con cada causa específica. A veces, las causas de la deforestación son muy uniformes en una jurisdicción, pero también pueden variar sustancialmente de un área a otra dentro de la misma.

Asimismo, la jurisdicción deberá considerar las actividades actuales de REDD+, a los involucrados y las políticas y medidas existentes dentro de sus confines. Además, una sinopsis de los sistemas de monitoreo y evaluación en marcha tanto para REDD+ como para la implementación (incluyendo el monitoreo de las causas de la deforestación) se convierte en una oportunidad para evaluar los esfuerzos actuales, identificar brechas y abordarlas como parte del programa.

Una evaluación preliminar de las fuentes de financiación existentes y de las oportunidades también puede convertirse en una base útil para evaluaciones financieras y económicas posteriores y el desarrollo potencial de una estrategia integral de financiación (ver a continuación).

La cartografía de las capacidades (humanas, institucionales) facilitarán una evaluación sobre cuánto falta a la jurisdicción para poder cerrar brechas y sacar partido de las oportunidades. Dados los problemas de contar con una tasa de rotación de personal alta y la falta de memoria institucional que afecta a muchas jurisdicciones del GCF, la evaluación de línea de base también deberá evaluar dicha rotación y todos los esfuerzos que la jurisdicción llevará a cabo para garantizar la continuidad de los programas jurisdiccionales más allá de la duración de cada administración política.

La planificación de las inversiones a nivel jurisdiccional deberá llevarse a cabo en asociación con órganos no gubernamentales. En muchos casos, estas alianzas ya existen y deberán incorporarse a la línea de base así como a la evaluación de capacidades para desarrollar planes de inversión.

Una autoevaluación exhaustiva podría ser engorrosa para las jurisdicciones en términos de tiempo y recursos. En su lugar, el GCF reconoce que la preparación de una participación en esta ventana de financiación deberá incluir una autoevaluación breve hecha por las jurisdicciones y sus socios basada en el material y el conocimiento existente. La plantilla adjunta brinda una guía detallada para las jurisdicciones a este respecto.

Dependiendo de las necesidades y las oportunidades estratégicas identificadas, podría llevarse a cabo una evaluación más detallada como parte de un ejercicio de planificación estratégica usando los recursos financieros de la Ventana A.

El involucramiento de las partes

El diálogo con las partes en varios sectores es crucial para garantizar que acepten los objetivos y colaboren en el diseño y la implementación de las acciones acordadas conjuntamente. Esto incluye a los funcionarios públicos de varios ministerios; a las comunidades que viven en los bosques y hacen uso de ellos en la jurisdicción; actores del sector privado, incluidos los productores y compradores de materias primas; las organizaciones de la sociedad civil; y las instituciones de investigación y educativas. Con frecuencia, lo anterior es un verdadero reto dado el bajo nivel de organización de los grupos de interesados, especialmente los pequeños propietarios en zonas rurales. También será realizar esfuerzos deliberados a fin de garantizar que las partes más marginadas (ej. las mujeres, los jóvenes, las mujeres y los hombres pobres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, etc.) se involucren de forma activa en los procesos de planificación e implementación. A su vez, esto podría mejorar el desarrollo socioeconómico y los resultados ambientales; y promover la sustentabilidad a largo plazo. A fin de cuentas, deberá encontrarse un equilibrio pragmático para involucrarse con los actores interesados y garantizar su participación

sustanciosa y su implicación sin sobrecargar el proceso de planificación estratégica. Deberán registrarse pruebas de la participación de los involucrados (clasificada por grupo y por género, como mínimo). En la plantilla de la Ventana A se brinda más información sobre el involucramiento de participantes, lo que incluye cómo participar con los más marginados, como los pueblos indígenas y las mujeres.

BORRADOR