

INFORME DE REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO

PROGRAMA NACIONAL CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DEBIDAS A DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE BOSQUES EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO. ONU-REDD. PARAGUAY

Rafael Negret. Ecólogo. Consultor internacional. Líder del equipo.
Mikel Berraondo. Consultor internacional Socio ambiental
Carlos Vecca. Consultor Nacional.

Tabla de Contenido

Capítulo 1: Resumen Ejecutivo.....	4
1.1.Breve descripción del PNC ONU-REDD	6
1.2.Contexto y Propósito de la Revisión de medio término.....	8
1.3.Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.....	8
Capítulo 2. Introducción.....	18
2.1. Propósito de la revisión de medio término.....	18
2.2. Metodología de la revisión de medio término	19
2.2.1 Herramientas para la revisión:	21
Capítulo 3. El PNC ONU-REDD y su contexto de desarrollo.....	22
3.1. Comienzo y duración del PNC ONU-REDD.....	22
3.2. Problemas que el PNC ONU-REDD pretende abordar.....	22
3.3. Objetivos inmediatos y de desarrollo del PNC ONU-REDD	23
3.4. Resultados esperados	23
Capítulo 4. Resultados y conclusiones	24
4.1.Formulación del PNC ONU-REDD	24
4.1.1 Conceptualización/Diseño	24
4.1.2 Apropiación Nacional.....	25
4.2. Implementación del PNC ONU-REDD.....	25
4.2.1 Enfoque de implementación del proyecto.....	25
4.2.2 Monitoreo y Revisión.....	27
4.2.3 Participación de los actores.....	28
4.2.4 Planificación Financiera.....	28
4.3. Resultados	31
4.3.1 Resultado 1.....	31
4.3.2 Resultado 2.....	34
4.3.3 Resultado 3.....	35

Capítulo 5. Recomendaciones.....	37
5.1. Políticas Nacionales.....	37
5.2. Salvaguardias.....	41
5.3. Presencia regional nacional de REDD+	44
5.4. Fortalecimiento Institucional	44
5.5. Planes Operativos Anuales. POAS.....	48
5.6. Modelo Piloto.....	49
5.7. Estrategia de comunicación.....	49
5.8. Prórroga	49
Capítulo 6. Lecciones aprendidas.....	1
6.1. Dificultades para implementar REDD+	1
Anexos al reporte de revisión	2

Lista de Acrónimos

ACIDI	Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa
BAAPA	Bosque Atlántico del Alto Paraná
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climáticos
CONAREDD	Comisión Nacional de REDD
COP	La Conferencia de las Partes
ER	Equipo Regional
ETN	Equipo Técnico Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAPI	Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas
GAT	Gente, Ambiente y Territorio
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
MAB	Programa sobre el Hombre y la Biosfera
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRV	Medición, Reporte y Verificación
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-REDD	Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de los bosques
PIB	Producto Interno Bruto

PNC	Programa Nacional Conjunto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA	Plan Operativo Anual
PRODOC	Convenio entre el PNUD y la Institución del Gobierno
REDD	Reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de los bosques
REL	Niveles de referencia de emisiones
S&E	Sistema de seguimiento y evaluación
SEAM	Secretaría del Ambiente
SIS	Sistema de Información sobre las Salvaguardias
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WCMC	World Conservation Monitoring Centre

Capítulo 1: Resumen Ejecutivo

1.1. Breve descripción del PNC ONU-REDD

El Programa Nacional Conjunto de las Naciones Unidas para la Reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de los bosques (Programa ONU-REDD) es una iniciativa de colaboración para apoyar a los países en desarrollo en la preparación e implementación de las estrategias nacionales REDD+. El Programa ONU-REDD se lanzó en 2008 y cuenta con la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El Programa ONU-REDD apoya los procesos llevados en cada país al igual que los dirigidos por REDD+ en estos países y promueve la participación activa e informada de todos los interesados, incluyendo los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques en la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional.

Paraguay fue uno de los 9 países pilotos del Programa ONUREDD a nivel global. Cuenta con un presupuesto de US\$ 4.720.001. Las fechas claves de este programa están resumidas a continuación:

- Fecha de la firma: 19 de julio de 2011
- Fecha de la primera transferencia de fondos: 9 de agosto de 2011
- Fecha de finalización según el documento del PNC ONU-REDD: Julio del 2014

Los socios encargados de la ejecución son la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Instituto Forestal Nacional (INFONA) y la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas – (FAPI)

El objetivo del PNC ONU-REDD es asistir al gobierno de Paraguay para el establecimiento de un programa REDD + a nivel nacional teniendo en cuenta las directrices de ONU-REDD y de la FAPI que se aplicarán para la implementación en territorios indígenas.

El proyecto identifica muy claramente la problemática de la deforestación y degradación de bosques del territorio nacional de Paraguay, tanto en la región oriental como en la occidental o del Chaco, debido esencialmente a causas relacionadas con insuficiencias y debilidades de las políticas ambientales nacionales, agropecuarias de producción extensiva e intensiva para exportación, la falta de ordenamiento territorial, así como los incumplimientos, superposiciones, y vacíos de la legislación nacional y de las capacidades institucionales. Los esfuerzos del gobierno paraguayo para subsanar estas falencias servirán de base para la implementación del Programa Nacional Conjunto ONU REDD y diseñar un modelo piloto REDD+ en Paraguay. Los tres Resultados y cada uno de sus Productos están específicamente definidos para alcanzar los objetivos del proyecto.

Remover las barreras políticas y administrativas identificadas en el diseño del proyecto constituyen la clave fundamental para poder implementar un proyecto REDD en Paraguay. Las barreras son:

- Políticas ambientales y forestales poco definidas y aplicadas y menos integradas a las políticas públicas de otros sectores del Estado Paraguayo, en especial lo referente a bosques, diversidad biológica y cambio climático.
- Debilidades del marco legal: a) insuficiente incorporación de criterios ambientales y forestales en las leyes de los sectores públicos relacionados con el uso del suelo agrícola, ganadero, minero, etc; b) falta de armonización principalmente entre las leyes ambientales, forestales y de derechos humanos, con especial referencia a las comunidades indígenas, mujeres y campesinos; c) vacíos de reglamentación y contradicciones entre el marco legal vigente.
- Insuficiente integración y transversalización de criterios e indicadores REDD + y de desarrollo sustentable en las políticas, en las leyes y en la planificación, a nivel nacional, departamental y municipal.

Para alcanzar el objetivo propuesto, el PNC ONU-REDD apoya el desarrollo de capacidades a nivel nacional y local buscando lograr los siguientes tres Resultados con sus respectivos Productos:

Resultado 1: Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay

Producto 1.1: Plan de Acción para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques (Plan REDD+).

Producto 1.2: Sistema Nacional de Información Ambiental (SEAM) y Forestal (INFONA) para medir y evaluar la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación de bosques (Sistema de Medición, Notificación y Verificación – MRV).

Producto 1.3: Sistema nacional de contabilidad de carbono y manejo de datos.

Producto 1.4: Mecanismo de pagos y canalización de los mismos a nivel local.

Resultado 2: Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local

Producto 2.1: Proyecto piloto REDD+.

Producto 2.2 Propuestas de proyectos REDD+ diseñados para otras áreas boscosas.

Resultado 3: Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.

Producto 3.1 Campaña nacional REDD+.

Producto 3.2: Capacitación y consulta sobre REDD+ con Pueblos Indígenas

Producto 3.3 Capacitación y consulta sobre REDD+ con pequeños, medianos y grandes productores, y otros actores.

A los efectos de actualizar el estado de implementación del Programa Nacional Conjunto, se entregará a los consultores los informes anuales y semestrales disponibles.

1.2. Contexto y Propósito de la Revisión de medio término

La revisión de medio término tiene como objetivo fundamental evaluar el estado actual del proyecto para conocer los avances en la implementación de los logros alcanzados de los tres resultados esperados y considerando sus productos específicos. Por ser de medio término y no una evaluación final, existen las ventajas de identificar dificultades, atrasos, impedimentos y el porqué de esa situación, para que se puedan re-evaluar los riesgos, los supuestos, las estrategias de desarrollo del proyecto y proponer medidas complementarias y/o correctivas aplicando un enfoque de manejo adaptativo a las condiciones del momento. El Marco Lógico, el Marco de Resultados, las reuniones con las instituciones responsables por el diseño e implementación del proyecto -del PNC ONU REDD al REDD+- y los informes sobre los avances obtenidos constituyen la base fundamental para poder determinar el estado actual del proyecto. Los criterios de relevancia, eficiencia, efectividad e impacto determinan la posibilidad de que el proyecto sea sostenible en el espacio y en el tiempo.

1.3. Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

Políticas Nacionales

Para que el Programa Nacional Conjunto –PNC- en Paraguay pueda alcanzar sus objetivos se requiere que el gobierno incorpore en sus políticas nacionales, las cuatro actividades determinantes para la preparación a REDD+, que son: Estrategia Nacional REDD+, Medición, Reporte y Verificación de las emisiones de Carbono-MRV-; niveles de referencia de emisiones -REL- y el Sistema de Información sobre las Salvaguardias-SIS-. Las tres actividades primeras hacen parte del Resultado 1 del Programa, pero las Salvaguardias no fueron consideradas; aparecen en el Resultado 3, que es fundamentalmente de capacitación a los organismos gubernamentales y a la sociedad civil.

El proyecto requiere de un liderazgo de alto nivel para sensibilizar al gobierno de Paraguay y negociar con él, la necesidad de que en el Plan Nacional de Desarrollo al 2030, actualmente en proceso, se acepten los principios y objetivos del Programa ONU-REED. La Representante Residente de Naciones Unidas y la Representante Adjunta, conjuntamente con el liderazgo del PNUD deben buscar ese espacio de diálogo político con el gobierno.

Salvaguardias

Los Acuerdos internacionales firmados en la Conferencia de las Naciones Unidas de Cancún, 2010, las Salvaguardias, son estrategias políticas de ámbito gubernamental y sin negociarlas con el gobierno del país es imposible incorporarlas como directrices del Programa y llevarlas a la práctica. Bien se podría afirmar que son temas de soberanía nacional porque están orientadas a la protección del capital natural y del patrimonio cultural nacional, al referirse a las comunidades indígenas y sus derechos sobre las tierras ancestrales. Ir en contra de la soberanía nacional es precisamente todo lo contrario; facilitar o permitir que se destruya ese potencial nacional poniendo en peligro la base para el futuro desarrollo sostenible del país.

Las salvaguardias deben ser parte fundamental de las negociaciones iniciales de los proyectos REDD+, no solamente en el caso paraguayo, sino en cualquier país. Por esta razón deben hacer parte del Resultado 1, que se refiere a la Capacidad Institucional y Técnica fortalecida de las instituciones del gobierno y de la sociedad civil para gerenciar las actividades del REDD+. Intentar incorporarlas después, en el proceso de implementación del proyecto, Resultados 2 y 3, resulta imposible. En esta situación se encuentra el Programa.

Presencia en el Ámbito Regional

El Programa ONU-REDD debe trabajar de manera mucho más descentralizada. Actualmente se encuentra muy restricto en Asunción y prácticamente no ha llegado a las diferentes regiones del País, que son, precisamente donde habrá que implementar REDD+ en un futuro. Se debe realizar el esfuerzo de hacer partícipes a las instituciones y autoridades locales y departamentales. Para esto se deberían establecer espacios de diálogo y articulación entre las instituciones que forman parte del Comité Político de REDD y las autoridades departamentales. Además sería interesante también que el Programa pueda jugar un papel de mediación entre dichas autoridades departamentales y las autoridades indígenas y campesinas regionales organizando espacios de diálogo y confluencia. En Asunción las instituciones tienen relativamente claro el tema, pero en los departamentos, los Intendentes y Gobernadores toman decisiones independientes; no conocen ONU-REDD y actúan descoordinados de los intereses del proyecto. Esta recomendación debe estar articulada o debe ser el complemento de la primera referente a la necesidad de elevar el nivel político para alcanzar las esferas donde se toman las decisiones.

Fortalecimiento Institucional

Una de las finalidades básicas del Resultado 1, es el fortalecimiento institucional y lo cierto es que no ha sido posible lograrlo al nivel necesario; al contrario, las instituciones nacionales que forman parte del Programa ONU-REDD Paraguay necesitan con urgencia, por un lado, un proceso de fortalecimiento profundo para poder implementar el Programa de manera coherente con sus objetivos y resultados, y por otro lado requieren dinámicas de coordinación y cooperación ya que hasta la fecha actúan con total independencia unas de otras. La debilidad de las instituciones fue claramente identificada en el PRODOC como

una de las barreras prioritarias a ser removidas.

Las instituciones nacionales responsables por implementar el Programa, SEAM e INFONA, han sufrido muchos cambios de directrices y de funcionarios durante tres gobiernos diferentes. Esta situación las debilitó profundamente, confundió las atribuciones y las colocó en un proceso de disputas por responsabilidades laborales y técnicas. Como ejemplo, el caso de las discrepancias conceptuales sobre las implicaciones y valores de los bosques paralizó el proceso de elaboración del Inventario Forestal Nacional que debe ser la base de otros componentes del Resultado 1. Especialmente llamativo resulta observar que quedaron muy marginadas de las instancias políticas que toman las decisiones sobre las actividades que afectarán la implementación del proyecto REDD+, así como de la cuestión ambiental como instrumento de planificación en las decisiones del país. FAPI, a pesar de sus esfuerzos y arduo trabajo y de ser la institución más comprometida con el Proyecto, también requiere ser apoyada para fortalecer sus capacidades técnicas y políticas. FAPI requiere mayores capacidades técnicas para responder a los retos de un proyecto de la magnitud de REDD+. A FAPI le falta fortalecimiento en términos de recursos humanos y equipos, de acuerdo a lo manifestado por sus dirigentes en la reunión que mantuvo la misión de evaluación durante la visita a sus oficinas. También es importante incorporar al Programa otras instituciones nacionales como el Instituto Paraguayo del Indígena-INDI- y la Comisión Nacional de Cambio Climático, que hace parte del organigrama de la Secretaría del Ambiente –SEAM-.

Planes Operativos Anuales. POAS.

El Plan general del PRODOC requiere ser desglosado en los Planes Operativos Anuales para poder comprender, monitorear y evaluar el proceso completo de avance del proyecto. Por esa razón se recomienda recopilar en un Plan Operativo General-que resuma los POAs que no se concluyeron para los años anteriores-todos los avances obtenidos hasta la fecha utilizando los tres instrumentos de planificación y monitoreo, determinados por el PRODOC-; el Marco Lógico, el Marco de Seguimiento y Evaluación, S&E, y el Marco Resumido de Resultados. De este Plan sumario de lo realizado y lo faltante-no del PRODOC-se deben derivar los Planes Operativos Anuales para los próximos años. Cada institución debe definir las prioridades para el año en ejercicio. Consideramos que la realización de un taller puede ser un ejercicio valioso para la revitalización del Programa; además, para reactivar liderazgos y responsabilidades de cada uno de los miembros del equipo técnico y de todas las instituciones participantes. “Apropiarse” del Programa con la participación del coordinador a ser nombrado y del consultor contratado como facilitador. Igualmente los puntos focales deben tener una participación muy activa. Naciones Unidas debe ser el líder y gestor de la iniciativa.

Modelo Piloto

Sabemos que se trata de una etapa correspondiente al Resultado 2 - y que el primero todavía no se ha cumplido - pero se podría empezar a desarrollar un modelo piloto en la región del Parque San Rafael ya que es uno de los últimos remanentes de bosque en el

Oriente Paraguayo y de acuerdo con las conversaciones realizadas con los líderes de las comunidades indígenas en FAPI, existen condiciones positivas de las comunidades indígenas que habitan esa región. Los dirigentes de FAPI nos han indicado que los dirigentes indígenas de las comunidades y organización indígena del Parque San Rafael tendrían una actitud muy receptiva ante la posibilidad de implementar el modelo piloto y podrían servir de ejemplo para los otros proyectos a nivel nacional. En opinión de todas estas personas existen una serie de condiciones que hacen del Parque San Rafael un lugar idóneo para implementar un proyecto piloto en el contexto de la implementación del programa REDD en Paraguay. En primer lugar el Parque San Rafael es una zona altamente rica en biodiversidad, por lo que es un enclave importante desde el punto de vista de la conservación ambiental. En segundo lugar es una zona altamente amenazada por la deforestación. De hecho es la única zona de bosque primario que queda en la región oriental ya que todo lo demás ha sido deforestado y cultivado, mayormente con Soja. La presión de diferentes actores por deforestar y ganar hectáreas para el cultivo es muy fuerte y el problema de la deforestación ilegal es muy serio. En tercer lugar las comunidades indígenas que habitan el Parque, porque es parte de su territorio ancestral y están muy comprometidas con la conservación y protección del parque. Además existen comunidades indígenas que viven en situación de aislamiento voluntario dentro del Parque San Rafael que son protegidas por el resto de comunidades ya contactadas y que se agrupan en torno a organizaciones como ACIDI. Los dirigentes de las comunidades y de la organización están muy concienciados de la necesidad de proteger y conservar, a pesar de que para sobrevivir en algunas comunidades estén alquilando sus tierras y permitiendo la deforestación. En definitiva una intervención en el Parque San Rafael podría contribuir a controlar las actividades de deforestación ilegal, a regular y terminar con los alquileres de las tierras indígenas que tanto daño generan y por supuesto a proteger el bosque y a sus habitantes.

La implementación de este proyecto piloto debería diseñarse y realizarse conjuntamente con la dirección de las organizaciones indígenas que agrupan a las comunidades del Parque. En ese contexto, el papel de FAPI, como institución participante en el Programa REDD a la vez que como red de organizaciones indígenas a la que pertenecen las organizaciones del Parque San Rafael, sería determinante.

Estrategia de comunicación

Hace falta una estrategia efectiva de comunicación y promoción del Programa a todos los niveles y orientado para los grupos humanos a los que se destina. En este sentido es importante que esa estrategia de comunicación alcance los niveles políticos que requiere la implementación de REDD+. Al igual que trabajar al nivel de la sociedad civil y de las organizaciones y comunidades indígenas, que son las más afectadas por el proceso de ocupación de los bosques y las tierras ancestrales. El Programa fluctúa entre los niveles; el político superior y el inferior de las comunidades indígenas, sin tener participación significativa en ninguno de los dos.

Los resultados del taller propuesto en el Capítulo 5, Recomendaciones, para la actualización de los Planes Operativos Anuales podrían ser utilizados para fortalecer el

Programa; divulgando los objetivos, avances y resultados concretos obtenidos hasta la fecha. Igualmente, las perspectivas a futuro con las posibilidades que ofrece el nuevo gobierno. Deberían publicarse afiches, un folleto divulgativo y explicativo sobre la importancia y valores del Programa para el País. Es la oportunidad para reactivarlo, convocar a la sociedad civil a ser partícipe, así como a otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales que no participan actualmente del Programa e igualmente comentar el porqué y las justificativas de la necesidad de prorrogar la vigencia del Programa. Existen recursos en el presupuesto para financiar estas inversiones. La funcionaria contratada recientemente en el cargo de comunicadora puede liderar el proceso técnico de divulgación. El Resultado 3, se refiere precisamente a capacitación sobre el tema REED+ y esta sería una gran oportunidad para avanzar en esos objetivos. SEAM e INFONA tienen experiencia y pueden participar efectivamente con estas publicaciones.

Prórroga

El plazo de vencimiento para el Proyecto es julio del 2014. Los avances alcanzados no son suficientes para establecer las bases necesarias que posibiliten empezar a implementar el modelo piloto sobre REDD+. Son entendibles los atrasos, aunque no muy justificables en función a cambios institucionales y de políticas durante tres gobiernos diferentes, incluyendo la destitución del Presidente Lugo.

Desde el punto de vista político es importante tener en cuenta la inestabilidad que ha existido en el País durante los años de implementación del proyecto. Como ejemplo basta mencionar que se han sucedido en el País tres gobiernos bien diferentes entre sí que no han permitido mucha continuidad política en las instituciones que participan en el Programa REDD. El programa comenzó bajo el gobierno del Presidente Lugo, continuo con el gobierno de transición del Presidente Franco y sigue en la actualidad bajo el Gobierno del Presidente Cartes, tras las últimas elecciones presidenciales. Estos cambios han provocado en las instituciones públicas que forman parte del Programa REDD (SEAM e INFONA) muchas dificultades internas para mantener una línea de trabajo y dar continuidad a las políticas. Se han producido muchos cambios de personas en los puestos claves de REDD, no se han dado traslados de documentación entre las instituciones y tampoco entre unas personas y otras, provocando que con cada cambio se comenzara de nuevo. Además, la dirección política de las instituciones ha variado mucho desde el gobierno del Presidente Lugo hasta el Gobierno del Presidente Cartes. Por otro lado, estos cambios continuos también han provocado muchas dificultades de interlocución de las agencias de la ONU con las instituciones públicas y han ralentizado el avance de las actividades mucho.

Sin embargo, es importante considerar que - tal como se ha comentado en este documento de evaluación de medio término- es un proyecto necesario y urgente para el País, con propuestas de cambios radicales en la concepción de los modelos de desarrollo que requieren de tiempo prudente y necesario para realizarlo. El nuevo gobierno parece muy sensible a estos temas sociales y ambientales que propone Naciones Unidas a través del REDD+ como mecanismo fundamental de la Convención de Cambio Climático, por lo cual consideramos conveniente que se analice la posibilidad de prorrogar el proyecto por un año

y seis meses más, susceptible de nueva prórroga si fuese necesario y que los avances lo ameriten.

Lecciones aprendidas en las dificultades para implementar REDD+

Son muchos los impedimentos y obstáculos existentes en los países de América Latina y el Caribe para llevar a la práctica un proyecto REDD+ y deberían ser muy claramente identificados cuando se analicen los riesgos, las barreras a ser removidas y especialmente los supuestos en el Marco Lógico. Estos, corresponden precisamente a las condiciones positivas que deben existir para que el proyecto pueda realizarse. Esas condiciones no existieron cuando el proyecto se diseñó ni cuando empezó a implementarse. Quizás, con el gobierno actual se empiezan a vislumbrar nuevas posibilidades.

Una de las notables y valiosas características de REDD+ consiste en que es quizás la más eficiente propuesta ideada por Naciones Unidas para buscar incorporarse directamente a las políticas nacionales de los países, aún sin ser mandatorio. No sólo respetando la soberanía nacional, sino afianzándola en el verdadero significado de sus implicaciones con el capital ambiental y cultural y en función a su futuro ante los inminentes riesgos que conlleva el cambio climático planetario. Proponer medidas para “interiorizar” en las políticas gubernamentales las “externalidades” de la economía convencional -esencialmente lo ambiental y lo social dentro del contexto del desarrollo sostenible- es proponer un cambio radical en el paradigma del crecimiento económico a cualquier precio, que es el modelo común de los países regionales.

En el caso REDD+, los claros objetivos orientados hacia la necesidad de proteger los bosques, evitando la deforestación y la degradación, así como los derechos de las comunidades indígenas a la propiedad de sus tierras -de acuerdo con declaraciones de líderes de varias organizaciones no gubernamentales y gubernamentales entrevistados, como Tierra Viva, Alter Vida, GAT, inclusive FAPI, e INDI-han sido observados con recelo por algunos funcionarios de gobiernos anteriores del país y por asociaciones de productores rurales porque consideraron que esos principios socio ambientales atentaban contra los intereses sobre el uso de la tierra para la industria ganadera de producción de carne y los monocultivos de soja. Consideraron que las políticas gubernamentales de beneficios y estímulos podrían modificarse, perjudicando sus intereses. Y hoy día todavía existen perspicacias. Estas afirmaciones, que no son personales de los evaluadores, sino testimonios de las entrevistas, son evidencias que permiten entender la complejidad de la situación histórica del Programa y explican las dificultades en la implementación del mismo, con especial referencia a la falta de apoyo, debilitamiento y cambios de atribuciones de las instituciones gubernamentales, SEAM e INFONA. También recibimos informaciones en las entrevistas sobre acusaciones a SEAM, que siendo ejecutor del Programa, paralelamente ha aprobado estudios de impacto ambiental para deforestar grandes extensiones de bosque en el Chaco Paraguayo; inclusive dentro de tierras consideradas territorios indígenas. En contraposición, existen nuevas posibilidades y cambios de parecer con funcionarios del nuevo gobierno y con las asociaciones de productores de soja y prueba de esto es el proyecto Conservación de Biodiversidad y Manejo Sostenible de la Tierra en Prácticas de Producción en el Bosque Atlántico del

Paraguay, del cual hacen parte asociaciones de productores de soja. Proyecto valioso por sus iniciativas para involucrar a los productores, que ojalá sirva de ejemplo y pueda aplicarse en el Chaco Paraguayo, considerando que el proceso de compra de tierras y cultivos - por los mismos productores de soja y también nuevos, especialmente brasileros y uruguayos. Región, donde la Ley 2524 para el control de la deforestación, “Ley de Deforestación Cero” no es aplicable, porque se aprobó para la región oriental del país solamente, dejando el Chaco sin protección.

Tabla 1: Resume las calificaciones para los criterios prioritarios

Criterios	Calificación	Breve Comentario
Conceptualización. Diseño	Altamente Satisfactorio. S. Conceptualización relevante, necesaria. Visionaria. Diseño concordante con las necesidades y realidad nacional. Con la observación principal de que las Salvaguardias debieron hacer parte del Resultado 1.	Las Salvaguardias deben ser incorporadas en las políticas nacionales para que el proyecto funcione. Son los temas relevantes sobre la protección de bosques, respeto a las comunidades indígenas y la propiedad de sus tierras ancestrales.
Participación de actores	Insatisfactorio. I. La debilidad institucional identificada como barrera a ser removida, continúa. Existen discrepancias entre las instituciones nacionales responsables por la implementación del proyecto. SEAM e INFONA. FAPI ha hecho esfuerzos para cumplir su función. Falta incorporar otros actores del gobierno y sociedad civil.	Falta liderazgo y mayor compromiso. No existe un coordinador del proyecto. Tampoco funciona CONAREDD. El proyecto no tiene alcances ni influencia a nivel político ni a nivel de las comunidades indígenas; se quedó en un nivel técnico. Naciones Unidas debe asumir más participación en estos ámbitos.
Enfoque de Implementación	Insatisfactorio. I. No existen Planes Operativos Anuales-POA-, sin los cuales es imposible establecer los medios de verificación, indicadores, riesgos e hipótesis a corto y mediano plazo. Esto ha generado un descontrol y retraso en el cumplimiento de productos establecidos en el Marco Lógico. Igualmente interpretaciones erróneas sobre desembolsos realizados	El POA se establece en función al Marco Lógico, al Marco de Resultados y al Marco de Monitoreo en los cuales se determina la estrategia de intervención para obtener los Productos, Resultados y Objetivos. Los indicadores verificables deben al menos responder a cuatro Cs. Costo, Cuándo, Cómo y Cronograma.

	por las diferentes Agencias de Naciones Unidas, ya que no existe información ni justificaciones que puedan ser de conocimiento de todos los actores del proyecto, por la falta de los Planes Operativos Anuales -POAs-	
Monitoreo y revisión	Moderadamente Satisfactorio. MS En el proyecto se diseñaron tres metodologías para el Monitoreo, evaluación y presentación de informes: La Matriz del Marco Lógico, el Marco Resumido de Resultados y el Marco de Monitoreo, los cuales si han sido utilizados para elaborar los informes anuales, donde se identifican plenamente los atrasos del proyecto.	El sistema de monitoreo, revisión y evaluación puede ser mejorado significativamente si se incluyen los Planes Operativos Anuales-POAs- .
Logro de productos, resultados y objetivos	Insatisfactorio. I. El cumplimiento del Resultado1, es la base fundamental para la implementación del proyecto y todavía no se logra el fortalecimiento institucional, los Productos esperados ni la incorporación de Salvaguardias en las políticas nacionales para lograr diseñar el REDD+.	Fechas incumplidas: -Programa Nacional REDD+ debió estar diseñado a abril del 2013. Incorporado en políticas nacionales en Abril 2014. -CONAREED funcionando a octubre 2010. -Sistema Nacional de Información Ambiental implementado a Marzo 2012. - Inventario forestal a diciembre 2013. -Sistema Nacional de contabilidad de carbono a diciembre 2013. - Protocolo entre Brasil y Paraguay. Firmado en 2013. - Mecanismo de pagos elaborado para abril 2014. - Costos de oportunidad. Junio 2012.

Tabla2. Resumende las calificaciones obtenidas para cada resultado

Resultado 1	Resultado 2	Resultado 3
Relevancia	Relevancia	Relevancia

<p>El Resultado 1 es la base fundamental del proyecto. Sin haberlo concluido resulta imposible tener efectos concretos para que los otros dos resultados cumplan sus objetivos.</p>	<p>El Resultado 2 Es de gran relevancia considerando que sin la capacidad establecida a nivel de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, el Resultado 1, o sea el diseño del REDD+, es imposible de llevar a la práctica.</p>	<p>El conocimiento y la capacitación tanto de las altas esferas gubernamentales, como de las instituciones y de la sociedad civil son de significativa relevancia en la implementación del proyecto. Deben incorporarse a las políticas nacionales y a la participación de la sociedad civil para empezar un cambio en el modelo de desarrollo establecido en el país.</p>
<p>Efectividad.</p> <p>El Resultado 1 se ha mantenido a un nivel técnico sin transcendencia en las políticas nacionales ni en las comunidades indígenas, dada la debilidad de las instituciones nacionales responsables por implementarlo. Caracterizadas por cambios permanentes de funcionarios, falta de planificación y continuidad. Discrepancias y celos interinstitucionales que han paralizado los pocos avances logrados.</p>	<p>Efectividad</p> <p>La efectividad ha sido muy baja porque el Resultado 2, depende mucho de los avances del 1. Existe mucha debilidad e incoherencias entre las dos instituciones gubernamentales nacionales responsables de implementar el proyecto. La falta de planificación, liderazgo, conocimiento y compromiso de asumir responsabilidades no ha permitido que este resultado haya avanzado.</p>	<p>Efectividad</p> <p>Para alcanzar significativa efectividad del Resultado 3 es necesaria una mayor divulgación del proyecto y hasta el momento no se ha logrado en los niveles políticos y de la sociedad civil, al nivel requerido. Además de la estrategia de comunicación y divulgación es necesario enriquecer los argumentos sobre los objetivos del proyecto para estimular el interés nacional.</p>
<p>Eficiencia</p> <p>La eficiencia es muy baja porque el Resultado 1 y consecuentemente el proyecto no ha producido efectos positivos en las altas esferas políticas de toma de decisiones. Tampoco ha sensibilizado la sociedad civil en los estratos más bajos, como es el caso de las</p>	<p>Eficiencia</p> <p>Ni el gobierno, ni las instituciones nacionales, ni la sociedad civil, especialmente las comunidades indígenas tienen pleno conocimiento de la importancia y valor del proyecto REDD+. En el momento actual, no están capacitadas para llevarlo a la práctica.</p>	<p>Eficiencia</p> <p>La eficiencia ha sido baja considerando que apenas ahora se está pensando en los términos de referencia para la contratación de un consultor sobre comunicación. Este Resultado 3, se refiere fundamentalmente a la capacitación de los</p>

<p>comunidades indígenas, quienes deben ser los principales beneficiarios directos del programa ONU REED,</p>		<p>funcionarios de estado, de la sociedad civil y de las comunidades indígenas.</p>
<p>Sostenibilidad</p> <p>En términos de la sostenibilidad del proyecto, el Resultado 1 es la base fundamental porque sin el conocimiento científico del capital forestal existente en el país, sin un sistema de medición, reporte y verificación de las Emisiones de Carbono-MRV-, sin niveles de referencia de emisiones -REL-, sin la incorporación en las políticas nacionales de las Salvaguardias, es imposible diseñar la Estrategia Nacional REDD+.</p>	<p>Sostenibilidad</p> <p>No existe sostenibilidad del Resultado 2, considerando la incapacidad de las instituciones nacionales de desarrollar todos los productos del resultado 1. Sin estos productos, el Resultado 2 no puede avanzar, precisamente porque su objetivo es poner en práctica el REDD+ diseñado en el Resultado1.</p>	<p>Sostenibilidad</p> <p>No puede haber sostenibilidad en el tiempo y espacio sino existe compromiso gubernamental y de la sociedad civil, para lo cual es esencial la capacitación a todos los niveles, pero fundamentalmente a las comunidades indígenas.</p> <p>Este resultado 3, depende mucho de que el 1 y 2 estén funcionando, para que sirvan como ejemplo y modelo de que sí funciona y es importante llevarlo a la práctica.</p>

Capítulo 2. Introducción

2.1 Propósito de la revisión de medio término

La revisión de medio término tiene como objetivo fundamental evaluar el estado actual del proyecto para conocer los avances en la implementación de los logros alcanzados de los tres resultados esperados y considerando sus productos específicos. Por ser de medio término y no una evaluación final, existen las ventajas de identificar dificultades, atrasos, impedimentos y el porqué de esa situación, para que se puedan re-evaluar los riesgos, los supuestos, las estrategias de desarrollo del proyecto y proponer medidas complementarias y/o correctivas aplicando un enfoque de manejo adaptativo a las condiciones del momento. El Marco Lógico, el Marco de Resultados, las reuniones con las instituciones responsables por el diseño e implementación del proyecto -del PNC ONU REDD al REDD+- y los informes sobre los avances obtenidos constituyen la base fundamental para poder determinar el estado actual del proyecto. Igualmente importante considerar los criterios de relevancia, eficiencia, efectividad e impacto que determinan la posibilidad de que el proyecto sea sostenible en el espacio y en el tiempo.

La revisión de medio término, de acuerdo a las políticas de Naciones Unidas tiene dos objetivos principales: i) proveer lineamientos para la implementación del PNC ONU-REDD a futuro y ii) promover el aprendizaje, retroalimentación e intercambio de conocimientos entre las tres organizaciones de la ONU participantes y sus socios. Por estas razones la importancia de identificar lecciones aprendidas que sean de utilidad para mejorar la implementación del PNC ONU-REDD. Identificar lecciones aprendidas- en términos sociales, ambientales, económicos, institucionales, científicos y técnicos que sean de utilidad para mejorar los avances del proyecto y para el desarrollo de futuros proyectos REDD de Naciones Unidas en cualquier otro país o región

Además, las revisiones de medio término tienen tres propósitos complementarios:

- ✓ Promover rendición de cuentas y la transparencia, conjuntamente con la revisión de la trayectoria hacia el cumplimiento y los logros del PNC ONU-REDD.
- ✓ Entregar retroalimentación y observaciones respecto a cuestiones claves recurrentes en el portafolio que requieren atención y acerca de las mejoras necesarias de cuestiones claves identificadas anteriormente.
- ✓ Proporcionar recomendaciones para mejorar el desempeño del PNC ONU-REDD en el futuro, hasta el cierre del proyecto.

2.2 Metodología de la revisión de medio término

La revisión del PNC ONU-REDD se adhiere a las Normas y Estándares del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD). Se llevó a cabo a través de un ER integrado por tres consultores (dos internacionales y otro nacional), los cuales trabajaron bajo responsabilidad de la agencia líder y en consulta con los miembros de equipo de las agencias de Naciones en la región y en la oficina de país.

Para identificar el estado de avance del proyecto fue necesario analizar detalladamente cada uno de los tres Resultados y sus Productos, así como los riesgos y supuestos que se encuentran claramente definidos en el numeral 5 del Documento del Programa, bajo el título de Marco de Resultados. En el Marco Lógico del proyecto y especialmente en el capítulo referente al Marco de Resultados, se especifica cada uno de ellos con sus Productos específicos, indicadores, fechas para alcanzar las metas, medios de verificación, hipótesis y riesgos. En el Marco Resumido de Resultados (cuadro 2, página 38 del documento del programa) se identifican claramente las instituciones nacionales responsables por cada uno de los resultados y sus productos, así como la participación específica para cada una de las tres instituciones de Naciones Unidas; determinando las fechas para el cumplimiento de las metas establecidas. Igualmente el presupuesto para cada producto, en cada uno de los tres años de duración del proyecto. Para abril del 2014 Paraguay debe contar con un programa REDD +.

En función de la planificación realizada detallamos a continuación los productos que se deberían haber elaborado para cada resultado y las fechas en las que deberían haberse realizado:

Resultado 1. Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay. Para octubre del 2010 comité conformado y reglamentos adoptados. Oficina quejas sobre REED diseñada y operando a finales de 2013.

Producto 1.1 Plan de acción establecido para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques. REDD+ a partir de abril del 2013.

Producto 1.2 Sistema Nacional de Información Ambiental (SEAM) Y Forestal (INFONA) para medir y evaluar la reducción de emisiones provenientes de deforestación y degradación de bosques. Sistema de medición, notificación y verificación- MRV. Instalado a partir de marzo del 2012.

Producto 1.3 Sistema nacional de contabilidad de carbono y manejo de datos. Escenarios de referencia para diciembre del 2013.

Producto 1.4 Mecanismo de pagos y canalización de los mismos a nivel local. Para diciembre del 2012 personal del equipo técnico nacional REDD+ de SEAM, INFONA e INDI capacitados. Para abril del 2014 Sistema Nacional de contabilidad de carbono desarrollado y unidad técnica con personal capacitado. Para noviembre de 2014 debe existir el mecanismo. En junio del 2013 capacitados funcionarios de al menos 30 ONGs y sociedad civil.

Resultado 2 Capacidad establecida para implementar REDD + a nivel local. Diciembre 2011 grupo local REDD establecido y funcionando. Hasta junio del 2013 al menos personal de 10 organizaciones capacitados para implementar y monitorear proyectos demostrativos REDD+.

Producto 2.1 Proyecto piloto REDD+. Diseñado a abril del 2013.

Producto 2.2 Propuestas de proyectos REDD+ diseñados para otras áreas boscosas.

Resultado 3. Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país. Sistema de información sobre aplicación de salvaguardias a nivel nacional diseñado y operando antes de finales del 2012.

Producto 3.1 Campaña nacional REDD+. Marzo del 2012.

Producto 3.2 Capacitación y consulta sobre REDD+ con los pueblos indígenas. Consensuado e implementado para diciembre del 2013.

Producto 3.3 Capacitación y consulta sobre REDD+ con pequeños, medianos, grandes productores y otros actores. Diciembre del 2013.

Los Resultados 1, 2, 3 y sus correspondientes Productos, como componentes de la totalidad del Programa, se analizaron bajo cada uno de los siguientes criterios de evaluación, de acuerdo con los términos de referencia. Las evaluaciones están descritas y detalladas para cada uno de ellos en el Capítulo IV, Resultados y Conclusiones.

Relevancia.

La Relevancia fue calificada en función a las necesidades del país, prioridades de desarrollo consideradas en las políticas nacionales, contexto institucional en cuanto cambio climático y desarrollo, Programa de País de Naciones Unidas, documento Marco de Trabajo ONU-REDD. Solidez y realismo sobre la teoría de cambio sustentado por PNC ONU-REDD. Calidad y realismo del diseño PNC ONU-REDD, Incluyendo duración, actores involucrados y beneficiarios, institucionalidad, gestión, marco de trabajo, abordaje, metodología.

Efectividad

Se refiere al grado con el cual los productos esperados han sido producidos, su calidad y oportunidad. Grado de alcance. Procesos de participación de actores involucrados en especial pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. Transversalización de género en todos los ámbitos del PNC ONU-REDD. Contribución actual y potencial sobre la normativa de trabajo de las tres organizaciones de Naciones Unidas. Por ejemplo contribución hacia la iniciativa “Unidos en Acción” y lecciones aprendidas incorporadas en organizaciones más amplias.

Eficiencia.

Se refiere a la evaluación hecha a los factores y procesos que afectaron los resultados del PNC ONU-REDD. Y el porqué. Preparación y empoderamiento, adueñamiento, del

proyecto por parte del país. Involucramiento de los actores relevantes, efectividad de implementación de las agencias nacionales, locales y regionales. Planeamiento financiero, administración y mecanismos de coordinación. Adecuación de la asignación del presupuesto para conseguir los productos. Revisiones presupuestales, tasas de ejecución y balances presupuestarios. Eficiencia en los arreglos administrativos, en la generación de productos. Vacíos y retrasos. Identificar el porqué.

Sostenibilidad.

La sostenibilidad del proyecto depende de todos los otros parámetros utilizados para evaluar el estado actual del proyecto considerando que solamente se hará sostenible en el tiempo y en el espacio en la medida en que existan soportes financieros, institucionales, legales, políticos, éticos y ambientales. La sustentabilidad es un proceso dinámico y depende de la acción permanente de los factores citados anteriormente.

Factores que afectan el desempeño.

Deficiencias o fallas en la ejecución de los productos de cada uno de los tres Resultados esperados del proyecto afectan directamente el desempeño y consecuentemente la sustentabilidad del mismo. Los mecanismos de coordinación, participación y decisiones tomadas entre las tres organizaciones de Naciones Unidas son fundamentales en el éxito del proyecto. Igualmente el cumplimiento de las responsabilidades atribuidas a cada una de las instituciones nacionales en la consecución de los Resultados, con especial referencia a la Secretaría del Ambiente -SEAM- y al Instituto Forestal Nacional-INFONA-. El otro organismo nacional, la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas -FAPI- aunque debe hacer parte activa del diseño del proyecto con su participación directa, es más bien beneficiario del mismo, tal como se plantea en el Resultado 3.

2.2.1 Herramientas para la revisión:

- (i) **Deskreview** Todos los documentos referentes al estado de avance del proyecto fueron colocados en un dropbox del PNC ONUREDD al cual se brindó acceso al Equipo de Revisores. Además, los consultores revisamos todas las fuentes relevantes de información, incluyendo, entre otras, las reglas y procedimientos del PNC ONU-REDD, el documento de PNC ONU-REDD, minutas y decisiones del comité directivo, presupuesto del PNC ONU-REDD, planes operativos y de trabajo, reportes de progreso, informes periódicos, archivos del PNC ONU-REDD, legislación nacional relevante al PNC ONU-REDD y cualquier otro material que pueda ser de utilidad.
- (ii) **Entrevistas:** Se llevaron a cabo entrevistas con las siguientes instituciones y personas: SEAM, INFONA, FAPI, INDI, otras entidades del gobierno, de la sociedad civil, organizaciones de pueblos indígenas y otras comunidades dependiente de los bosques, personal de NNUU involucrado en la implementación de este programa (HQ, región, país, secretariado) y otras iniciativas vinculadas al tema del proyecto, pero que no participan, como el Fondo de Conservación de Bosques Tropicales, Sobrevivencia, Altevída, TierraViva o Gente Ambiente y Territorio-GAT-Lista completa de las instituciones y personas entrevistadas se encuentran en los anexos de este documento.

Capítulo 3. El PNC ONU-REDD y su contexto de desarrollo

3.1 Comienzo y duración del PNC ONU-REDD

El Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de los bosques (Programa ONU-REDD) es una iniciativa para apoyar a los países en desarrollo en la preparación e implementación de las estrategias nacionales REDD+ en los países en desarrollo. El Programa ONU-REDD se lanzó en 2008 y cuenta con la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El Programa ONU-REDD apoya los procesos llevados en cada país al igual que los dirigidos por REDD en estos países y promueve la participación activa e informada de todos los interesados, incluyendo los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques en la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional.

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC ONU –REDD) en Paraguay es uno de los 9 países pilotos del Programa ONUREDD a nivel global. Cuenta con un presupuesto de US\$ 4.720.001. Las fechas claves de este programa están resumidas a continuación:

- Fecha de la firma: 19 de julio de 2011
- Fecha de la primera transferencia de fondos: 9 de agosto de 2011
- Fecha de finalización según el documento del PNC ONU-REDD: Julio del 2014

3.2 Problemas que el PNC ONU-REDD pretende abordar

Remover las barreras políticas y administrativas identificadas en el diseño del proyecto constituye la clave fundamental para poder implementar un proyecto REDD en Paraguay. Las barreras son:

- Políticas ambientales y forestales poco definidas y aplicadas y menos integradas a las políticas públicas de otros sectores del Estado Paraguayo, en especial lo referente a bosques, diversidad biológica y cambio climático.
- Políticas sociales para los pueblos indígenas poco definidas y aplicadas que generan fuerte conflictividad social que amenaza la posibilidad de implementación de REDD.
- Debilidades del marco legal: a) insuficiente incorporación de criterios ambientales y forestales en las leyes de los sectores públicos relacionados con el uso del suelo agrícola, ganadero, minero, etc.; b) falta de armonización principalmente entre las leyes ambientales, forestales y de derechos humanos, con especial referencia a las comunidades indígenas, mujeres y campesinos; d) La legalización de las tierras y territorios indígenas se encuentra estancada y con muchos problemas políticos c) vacíos de reglamentación y contradicciones entre el marco legal vigente.

- Insuficiente integración y Transversalización de criterios e indicadores REDD + y de desarrollo sustentable en las políticas, en las leyes y en la planificación, a nivel nacional, departamental y municipal.

Este es el gran reto del proyecto porque actualmente se encuentra solamente en un nivel técnico de desarrollo sin poder influenciar sobre las decisiones políticas que se requieren para incorporar en el modelo de desarrollo nacional la estrategia que propone el REDD +. La valoración de los bosques como prestadores de servicios ambientales, depósitos y sumideros de carbono y su importancia para la sobrevivencia de las comunidades indígenas choca frontalmente contra el modelo nacional de desarrollo que prioriza la producción de soya y de carne, considerando que los bosques ocupan tierras disponibles para dichos emprendimientos y consecuentemente deben ser erradicados. Se consideran obstáculos para el desarrollo de los sectores agrícolas y pecuarios. Por el otro extremo a las políticas nacionales, el de las bases, la sociedad civil y específicamente las comunidades indígenas, no tiene vínculo próximo con el proyecto porque la preocupación fundamental para esas comunidades es garantizar la propiedad de sus tierras. Y aunque el proyecto debería partir de esta premisa, a través de las Salvaguardias, no es así y las comunidades indígenas tienen la percepción de que las preocupaciones del proyecto están orientadas fundamentalmente a proteger los bosques.

3.3 Objetivos inmediatos y de desarrollo del PNC ONU-REDD

De acuerdo con el PRODOC, cita textual: El objetivo fundamental del PNC ONU-REDD es asistir al gobierno de Paraguay para el establecimiento de un Programa REDD+ a nivel nacional facilitando el desarrollo de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada, incluyendo la promoción, el gerenciamiento del desarrollo sustentable y equitativo. El establecimiento del dicho Programa REDD+ permitirá al gobierno de la República del Paraguay integrar en la agenda de desarrollo acciones que permitan la reducción efectiva de la deforestación y la degradación de los bosques con el fin último de combatir la pobreza en los sectores más vulnerables de los bosques.

3.4 Resultados esperados

Para diseñar el REDD+ que se propone en el PNC ONU-REDD, Los resultados esperados son tres: Resultado 1, Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de gobierno y de la sociedad civil. Resultado 2, Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local y Resultado 3, Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.

En el Capítulo 5, referente a recomendaciones, se proponen en función a los resultados esperados del PNC ONU-REDD, en los contextos del ámbito de las políticas nacionales, las salvaguardias, la presencia regional, el fortalecimiento institucional y la necesidad de planificar todos los resultados esperados a través de los Planes Operativos Anuales-POAs-

Capítulo 4. Resultados y conclusiones

Considerando la complejidad del proyecto, las dificultades presentadas para implementarlo- debido especialmente a los cambios políticos en el ámbito de tres gobiernos diferentes- y la diversidad de factores que implica el cumplimiento de cada resultado y sus productos- el presente capítulo enfoca los temas de una manera integral para facilitar la comprensión. Los subtítulos obedecen al formato entregado en los Términos de referencia para presentar los resultados de la evaluación, abordando diferentes etapas, temas y procesos del PNC ONU-REDD. Igualmente lo podemos afirmar para el Capítulo 5, Recomendaciones y 6, referente a las lecciones aprendidas.

4.1 Formulación del PNC ONU-REDD

4.1.1 Conceptualización/Diseño

El diseño del proyecto está fundamentado en un profundo conocimiento de la realidad política, económica, social y ambiental de Paraguay. El análisis de la situación del país demuestra muy claramente el porqué se consideró a Paraguay como uno de los nueve países escogidos para establecer un modelo piloto del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD. La presencia de eco regiones altamente diversas y únicas, un desarrollo humano medio, con una pobreza que afecta al 35.6% de la población, con 1.7% de pobladores indígenas que se encuentran en la pobreza extrema, con una economía basada en el sector primario- agricultura, ganadería y forestería- que genera 22% del PIB, de los cuales el carbón, parquet y madera aserrada ocupan el tercer lugar de las exportaciones después de la soja y la carne.

Ante el panorama anterior, la búsqueda de un cambio en el modelo de desarrollo, orientado hacia el desarrollo sostenible, tal como lo propone REDD+ es urgente y necesario. El desafío es colosal porque se trata de remover muchas barreras institucionales, legales y políticas que posibiliten un cambio de paradigma establecido desde muchos años atrás. Reorientar el principio insostenible de que los bosques son simplemente obstáculos al crecimiento de los cultivos de soja y a la ganadería extensiva por los servicios ambientales del mismo, sus valores en el mercado de carbono y la sobrevivencia de las comunidades indígenas, constituye en enorme desafío. Se trata de implementar otro modelo de desarrollo que valore el capital natural que todavía tiene el país y que considere los riesgos y amenazas de un proceso de degradación de la biodiversidad, el agua, los suelos y su capacidad productiva incrementados por el cambio climático que ya se avizora en Paraguay.

Para buscar la implementación del REDD + en Paraguay consideramos que el diseño del proyecto debió hacer más énfasis en los siguientes aspectos:

- **Las salvaguardias.** Constituyen los lineamientos de políticas nacionales que hacen posible que los principios ambientales y sociales del REDD+ sean consideradas como instrumentos de planificación y desarrollo sostenible, tal como se acordó durante la COP 16 en Cancún: 1. Complementar o ser coherentes con los objetivos del programa

forestal nacional; 2. Reconocer usos múltiples del bosque; 3. Respetar conocimientos y derechos de los pueblos indígenas; 4. Asegurar participación plena y efectiva de los pueblos indígenas; 5. Estructuras de gobernabilidad forestal transparentes y efectivas; 6. No conversión de bosques naturales a plantaciones; 7. Evitar desplazamiento y revisión de emisiones.

Las salvaguardias deben hacer parte del Resultado 1, porque sin ellas es imposible implementar el proyecto. Son el único instrumento de negociación con los gobiernos que les pueden garantizar la propiedad de la tierra a las comunidades indígenas.

Todos los dirigentes indígenas que entrevistamos en FAPI y también otras organizaciones sociales no gubernamentales como el GAT, TierraViva y OPIT manifestaron que las comunidades indígenas no se interesan en REDD+ porque la prioridad para ellos es la reivindicación de la propiedad de la tierra. En este sentido, la participación del INDI en la implementación de REDD resulta estratégica, ya que su mandato se centra fundamentalmente en asegurar la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y mejorar sus condiciones de vida. REDD debe jugar un papel importante en este proceso a medio y largo plazo.

- **Firma de Protocolo entre Brasil y Paraguay.** Este protocolo, que no ha sido firmado, debió diseñarse con mucho más detalle, considerando los compromisos internacionales, especialmente del Brasil que es el país que más recursos internacionales recibe de cooperación para los temas ambientales y sociales; inclusive de Naciones Unidas. El problema no es simplemente sobre la deforestación del bosque para vender la madera, que es el objetivo del mismo, sino las implicaciones en la sobrevivencia de grupos indígenas que se encuentran en peligro de extinción. Además, de todos los otros valores del bosque como la biodiversidad, servicios ambientales, la captura y depósitos de carbono.

4.1.2 Apropiación Nacional

Tema fundamental para la implementación del programa REDD+. Apropiación nacional en el ámbito de las políticas nacionales y en armonía con el fortalecimiento legal e institucional. El proyecto se encuentra enclaustrado en un debate técnico entre las dos instituciones nacionales responsables por diseñarlo. No alcanza las altas esferas gubernamentales para ser incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo ni baja a los niveles de las comunidades indígenas. Es un desafío muy grande porque se trata de un cambio radical en el modelo de desarrollo establecido en Paraguay; en contraposición a una estrategia hacia el desarrollo sostenible.

4.2 Implementación del PNC ONU-REDD

4.2.1 Enfoque de implementación del proyecto

El Marco Lógico y el Marco de Resultados son muy buenos instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación del estado de avance del proyecto que ha sido bien utilizado para elaborar los informes anuales.

El Plan Operativo Anual-POA- constituye el instrumento por excelencia de implementación del proyecto, ya que debe especificar detalladamente, a partir del Marco Lógico, las obras, costos, tiempo, cómo y cuándo deben ser realizadas. Estos son los indicadores que permiten monitorear y realizar las acciones necesarias para alcanzar los Productos y consecuentemente los Resultados esperados por el proyecto. El POA se deriva como parte integrante del Plan Operativo global del proyecto al considerarlo anualmente para irlo cumpliendo con eficiencia, efectividad y sustentabilidad. El proyecto no ha elaborado ningún Plan Operativo Anual completo, tan solamente se redactaron documentos aproximativos e incompletos, como “ ONU REDD Componente SEAM. Acciones Prioritarias 2013, o el Cuadro REDD+ INFONA.2012-2013. La falta de los POAs ha ocasionado una serie de interpretaciones erradas y discrepancias entre las propias instituciones implementadoras del proyecto; precisamente porque las acciones a seguir anualmente no han sido planificadas conjuntamente. El POA es fundamental para el Proyecto y más aún cuando las tres agencias de Naciones Unidas tienen políticas específicas y autónomas para el manejo de los recursos financieros que administran de acuerdo a determinada institución nacional responsable por la implementación del proyecto.

El Comité Político integrado por el Secretario Ejecutivo, Ministro de la SEAM, el Presidente del INFONA, el Presidente de FAPI y el coordinador Residente de Naciones Unidas en Paraguay no ha sido muy activo, especialmente debido a los cambios políticos que afectaron durante tres gobiernos diferentes el proyecto, con nombramiento de nuevos funcionarios y modificaciones en las directrices políticas. Gracias a los esfuerzos de las tres instituciones de Naciones Unidas y especialmente al PNUD que ha mantenido la coordinación del proyecto, se ha podido avanzar y mantenerlo viable y funcionando.

El **Comité Nacional REDD+**, CONAREDD, todavía no ha sido conformado y ratificado oficialmente. Debió estar conformado para octubre del año 2010.

El Equipo Técnico Nacional no ha nombrado todavía la Coordinadora o Coordinador del proyecto. De acuerdo con el Resultado 2, el equipo técnico del grupo local REDD+ debería estar establecido y funcionando para diciembre del año 2011.

Relevancia

La implementación del proyecto constituye el éxito o el fracaso del mismo. Es un tema fundamental en muchos proyectos de los organismos internacionales que se diseñan muy bien, pero fallan en la puesta en práctica por fallas en el enfoque y especialmente por debilidades institucionales. Con mayor razón cuando no se utilizan los Planes Operativos Anuales- POAs- como instrumentos de planificación, orientación e implementación de las acciones requeridas para conseguir los Productos y Resultados. Este proyecto es un buen ejemplo de ese problema.

Efectividad

Muy baja. No hay institucionalidad que permita coordinar la ejecución del proyecto; al contrario, se han creado discrepancias y obstáculos entre dos de los principales responsables por la ejecución del proyecto; SEAM e INFONA.

Eficiencia

El hecho de no elaborar los POAS anuales determina una baja eficiencia y efectividad en la implementación del Proyecto, porque no se han seguido las directrices y planificación definida en el Marco Lógico.

Sostenibilidad

Sino se hacen los ajustes y se cumplen los Resultados y Productos establecidos en el diseño del proyecto, su permanencia en el espacio y tiempo es insostenible.

4.2.2 Monitoreo y Revisión

En la matriz del Marco Lógico está muy claramente establecida la estrategia de intervención, incluyendo los Objetivos, los Resultados y los Productos esperados.

En el Marco Lógico se detallan los objetivos, indicadores, línea base, metas con fechas específicas para cada Resultado y cada Producto. En el Marco Resumido de Resultados se detallan las agencias de Naciones Unidas responsables, la agencia nacional ejecutora, las actividades a cumplir y el presupuesto correspondiente. El cuadro referente al Seguimiento, monitoreo y evaluación del programa se detallan para cada Resultado y Producto los Indicadores Objetivamente Verificables, la línea base, las metas, los Medios de Verificación, los métodos de recolección, los responsables y las hipótesis y riesgos. Los Planes Operativos Anuales-POAS- deben ser establecidos en función de la Matriz del Marco Lógico y se detallarán los efectos, resultados y actividades a ser llevadas a cabo en el marco del PNC, las agencias ejecutoras, plazos e insumos por parte de cada agencia participante de Naciones Unidas y se constituirá asimismo en una herramienta más de seguimiento y evaluación. Los Planes Operativos

Revisiones periódicas y anuales de planificación y evaluación de todas las actividades incluidas en el Marco de Resultados, el plan de seguimiento y evaluación y planes operativos anuales, deben ser realizadas por las instituciones nacionales de contraparte y por las agencias participantes de Naciones Unidas. Igualmente las agencias ejecutoras estarán sujetas a auditorías independientes de acuerdo a las políticas de Naciones Unidas.

El sistema de monitoreo y evaluación diseñado es muy bueno y debe funcionar muy bien desde que se aplique metódicamente. En el caso del proyecto no se han elaborado los

Planes Operativos Anuales-POAs-, lo que debilita mucho el sistema de Monitoreo y Revisión.

4.2.3 Participación de los actores.

El Comité Político, el Comité Nacional, el Equipo Técnico Nacional, y las instituciones nacionales (SEAM, INFONA y FAPI) requieren ser fortalecidos, normatizadas y reorientadas para que puedan desempeñar las funciones para los cuales fueron creados. De lo contrario será prácticamente imposible hacer viable el proyecto. Esto debe ser condición previa si es que se prorroga la vigencia del Proyecto.

4.2.4 Planificación Financiera.

Los arreglos para la administración de los fondos se definieron entre las agencias de Naciones Unidas y las instituciones nacionales de ejecución del Programa. Se definieron en base a los resultados de análisis de las instituciones ejecutoras. Cada organización de Naciones Unidas decidió acerca del proceso de ejecución con sus asociados y contrapartes, siguiendo las normas y regulaciones de cada organización. Igualmente el presupuesto total fue distribuido entre las tres organizaciones de acuerdo a las actividades a desarrollar con las instituciones nacionales ejecutoras. Esta estrategia sin duda facilita el proceso de avance del proyecto y estando reflejado en el Plan Operativo Anual -POA- todos los participantes tienen oportunidad de conocer la justificación de los gastos.

En cualquier caso es importante destacar la necesidad de que exista comunicación, transparencia y coordinación en el manejo del presupuesto, incluso de aquellas partidas asignadas de manera específica a cada una de las instituciones nacionales y administradas independientemente por cada una de las tres agencias de Naciones Unidas. Igualmente se debe hacer el esfuerzo por establecer criterios comunes para la toma de decisiones en materia de ejecución presupuestaria. Esto debe hacer parte del Plan Operativo Anual, POA, para que todas las instituciones participantes del proyecto y la sociedad civil en general puedan tener conocimiento de las informaciones. Los reclamos e interpretaciones tendenciosas en el uso de los recursos financieros por parte de algunas instituciones nacionales, se debe, en parte, a la falta del POA y de planificación integral del proyecto.

El cuadro siguiente resume la situación financiera del proyecto, agencia por agencia de las Naciones Unidas hasta diciembre del 2012. Se puede observar que en términos generales solamente se ha invertido máximo el 30% de los recursos y el plazo de ejecución se vence en julio del año 2014.

| El cuadro es copiado textualmente del que recibimos de los funcionarios del proyecto.

|

RESULTADO DEL PROGRAMA	ORGANIZACIÓN DE LA ONU	Cantidad transferida del MPTF al Programa (A)	AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN			
			Gastos acumulados hasta el 31 de diciembre de 2013			
			Compromisos	Desembolsos	Total de gastos	%
			(B)	(C)	(D) B+C	Total Gasto / Presupuesto
	FAO	1.766.355	0	427.944	427.944	24%
	PNUD	598.131	16.656	246.049	262.706	44%
	PNUMA	551.402	133.562	161.469	295.031	54%
Subtotal Resultado 1		2.915.888	150.218	835.462	985.681	34%
	FAO	0	0	0	-	0%
	PNUD	186.916	0	0	-	0%
	PNUMA	280.374	57.683	85.506	143.189	51%
Subtotal Resultado 2		467.290	57.683	85.506	143.189	31%
	FAO	280.374	0	0	0	0%
	PNUD	607.477	5.697	115.968	121.665	20%
	PNUMA	140.187	23.922	70.673	94.595	67%
Subtotal Resultado 3		1.028.038	29.619	186.641	216.260	21%
Costo total del apoyo indirecto (7%)	FAO	143.271	0	29.956	29.956	21%
	PNUD	97.477	0	24.123	24.123	25%
	PNUMA	68.037	15.062	22.235	37.297	55%
Sub-total Costo del apoyo indirecto		308.785	15.062	76.314	91.376	30%
	FAO (Total):	2.190.000	0	457.900	457.900	21%
	PNUD (Total):	1.490.001	22.353	386.141	408.494	27%
	PNUMA (Total):	1.040.000	230.229	339.883	570.112	55%
	Grand TOTAL:	4.720.001	252.581,76	1.183.924	1.436.506	30%

RESULTDO DEL PROGRAMA	ORGANIZACIÓN DE LA ONU	AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN			
		Cantidad transferida del MPTF al Programa (A)	Gastos acumulados hasta el 31 de diciembre de 2013		
			Compromisos (B)	Desembolsos (C)	Total de gastos (D) B + C
1: Capacidad Institucional y técnica mejorada de las organizaciones de gobierno y de la sociedad civil.	FAO	1.890.000			
	PNUD	640.000	16.656	162.672	179.328
	PNUMA	551.402			
Sub-total		3.081.402	16.656	162.671,50	179.327,57
2: Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local.	FAO	300.000			
	PNUD	200.000	0	0	0
	PNUMA	280.374			
Sub-total		780.374	0,00	0,00	0,00
3: Aumento del Conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves de país.	FAO	0			
	PNUD	650.000	5.697	90.713	96.410
	PNUMA	140.187			
Sub-total		790.187	5.697	90.713	96.410
	FAO (Total):	2.190.000			
	PNUD (Total):	1.490.000	22.353	253.384	275.737
	PNUMA (Total):	1.040.000			
	Gran TOTAL:	4.720.000	22.353	253.384	275.737

4.3. Resultados

Para mayor comprensión del análisis, lo realizaremos a continuación en función a cada uno de los tres Resultados esperados y de acuerdo a los avances alcanzados. Para cada uno de ellos analizaremos su Sostenibilidad financiera, Socio política, sustentabilidad, marco institucional, gobernabilidad y la cuestión ambiental. Igualmente, el tema referente a la contribución a mejorar las habilidades nacional/local. Igualmente se analizarán bajo los criterios de evaluación de Relevancia, Efectividad, Eficiencia, Sostenibilidad y factores que afectan el desempeño.

4.3.1 Resultado 1. Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay. Para octubre del 2010 comité conformado y reglamentos adoptados. Oficina quejas sobre el Programa diseñada y operando a finales de 2013. El Resultado 1, está compuesto por 4 productos, divididos en subproductos.

Las actividades indicadoras del logro de este Resultado:

- **Comité Nacional REDD +.** De acuerdo con el documento titulado Paraguay “Conformación del Comité Nacional REDD+”, se listan muchas instituciones agrupadas en cuatro categorías diferentes, a saber: gubernamentales, redes de ONGs y de base civil, sector privado, y organizaciones indígenas. Todo el documento está redactado al futuro, en referencia a la posible estructura y a futuras acciones y funciones que deberá desempeñar CONAREDD, lo que demuestra que el Comité no está consolidado ni funcionando. En enero del 2013, el Equipo Técnico Nacional (ETN) consensuó una propuesta con los criterios a ser tenidos en cuenta para la conformación del CONAREDD. En julio del 2013, se realizó la sesión informativa para la conformación del CONAREDD; este evento contó con la participación de más de 70 representantes de organismos gubernamentales, la sociedad civil, academia, sector productivo, organizaciones indígenas, organizaciones municipales, así como también organismos internacionales. En esta ocasión, el ETN presentó los avances en la implementación del PNC ONUREDD y la estructura propuesta para la conformación del CONAREDD+, sentando las bases para el acompañamiento de las actividades REDD por una instancia plural y de alto nivel técnico. Texto citado del Informe Anual 2014. Para octubre del año 2010 el CONAREDD debió estar conformado y sus reglamentos adoptados. Hay un significativo atraso.
- **Plan Nacional REDD+.** La siguiente cita es copiada textualmente del Informe anual 2013. “Durante el segundo semestre del 2013, se ha iniciado el diseño de la Estrategia Nacional REDD+ a partir del logro de consenso entre las partes del PNC ONU REDD sobre la hoja de ruta, la metodología de trabajo (incluyendo conformación de mesas temáticas de trabajo) y la preparación de información preliminar sobre el estado de los bosques en el país. En octubre del 2013, se realizó el primer taller de involucramiento de actores para la presentación de los avances a la fecha del PNC ONUREDD y la estructura a ser abordada en el proceso de preparación del Plan Nacional REDD + que se espera culminar en Setiembre 2014.

Para contribuir a la preparación de la Estrategia Nacional REDD+, en el segundo semestre del año 2013 se han iniciado varias consultorías como la del análisis de la tenencia de tierras y territorios indígenas, el mapeo de sitios sagrados indígenas, el análisis de la propiedad del carbono, los costos de REDD+, los beneficios múltiples y propuestas para la implementación efectiva de la Ley 3001 de “Servicios Ambientales” (incluyendo capacitaciones a funcionario/as de la SEAM y socialización del mecanismo de aplicación de esta ley ante 70 personas de diferentes sectores). El Plan Nacional REDD+ debió estar funcionando a partir de abril del año 2013 y en la fecha de realización de la evaluación de medio término varias de estas consultorías no han terminado acumulando retrasos significativos, superando los cinco meses en algunos casos.

- **Sistema Nacional de Información Ambiental y Forestal implementado. SNIF** A partir de marzo del 2012 debió estar instalado y operativo. El funcionamiento de este sistema depende directamente de la existencia de un inventario forestal científicamente fundamentado. En este tema las dos instituciones responsables respectivamente por fortalecerse para poder funcionar, la SEAM e INFONA, han sido reestructurados y nombrados nuevos funcionarios por cada uno de los tres diferentes gobiernos que han participado del proyecto, ocasionando descoordinación y atrasos.
- **Inventario Forestal Nacional.** Para diciembre del 2013 debería haber concluido. No se ha concluido por serias discrepancias técnicas, celos institucionales y hasta personales entre las instituciones nacionales responsables la elaboración del mismo. El trabajo parcial realizado hasta ahora tiene serias dudas acerca del tipo de formaciones vegetales que fueron consideradas como bosque. Hay muchas discrepancias sobre el concepto de bosque entre funcionarios del INFONA, responsable por el inventario y la SEAM, responsable por las áreas protegidas y biodiversidad.
- **Sistema Nacional de Contabilidad de Carbono** debería estar desarrollado y con unidad técnica capacitada. Para diciembre del año 2013.

Protocolo entre Brasil y Paraguay para controlar el flujo de madera debió ser firmado en el año 2013. Empresas brasileñas y uruguayas están siendo responsabilizadas y acusadas por organizaciones no gubernamentales por la deforestación de significativas extensiones del Chaco Paraguayo, ocasionando graves impactos ambientales y sociales en las comunidades indígenas. Estas informaciones fueron escuchadas en las entrevistas que realizó la misión de evaluación.

- **Mecanismo Nacional de Quejas y de Resolución de Conflictos:** En abril del 2013, en el marco del taller internacional sobre salvaguardas ambientales, sociales y de derechos humanos, que contó con la participación de más de 100 representantes de todos los sectores de la sociedad, se han conformado dos mesas de trabajo una en salvaguardas y otra en resolución de conflictos que retroalimentarán el proceso de preparación del Plan Nacional REDD+. El mecanismo debió estar diseñado y operando a finales del año 2013.

Aspectos Organizacionales:

- **El Comité Político del PNC ONU REDD** ha mantenido dos reuniones a lo largo del año 2013, la primera en Setiembre para reencauzar las actividades del proyecto con los nuevos equipos de trabajo, y la segunda en Noviembre concretando el reglamento de funcionamiento del comité político y otros acuerdos para facilitar la implementación del programa incluyendo aspectos relacionados a la Revisión de Medio Término.
- **El Equipo Técnico Nacional (ETN)**. De enero a abril 2013, los equipos técnicos de las instituciones trabajaron en consolidar su representación en el seno del ETN, realizándose unas 7 reuniones a lo largo del año 2013. Aspectos claves discutidos en estas reuniones incluyen lo relativo al inventario forestal nacional, al plan nacional REDD+, a productos técnicos claves, entre otros). Tiene la responsabilidad de nombrar el Coordinador del proyecto y todavía no lo ha hecho, cuando el plazo para el cumplimiento del programa se vence en julio de este año 2014.
- **El equipo de consultores:** En el primer trimestre del 2013 el ETN ha consensuado los Términos de Referencia para el llamado de la Coordinación Nacional del PNC ONUREDD, aunque este proceso fue interrumpido y luego retomado recién a fines del 2013; luego de retrasos adicionales, se espera contar con esta consultoría clave a fines de abril 2014, lo cual permitirá mejorar la coordinación y colaboración entre instituciones claves. Otra consultoría clave es la de Comunicador/a que siguió el mismo proceso que el de la Coordinación Nacional, aunque en este caso ya se ha concretado la contratación en abril 2014.

Relevancia

El Resultado 1 es la base fundamental del proyecto y sin haberlo concluido resulta imposible tener efectos concretos para que los otros dos resultados cumplan sus objetivos. Por la misma razón la necesidad de dedicarle todos los esfuerzos a este Resultado.

Efectividad.

El Resultado 1 se ha mantenido a un nivel técnico sin transcendencia en función a la debilidad de las instituciones nacionales responsables por realizarlo, la SEAM y el INFONA; caracterizadas por cambio permanente de funcionarios, desconocimiento de los objetivos, valores e importancia del proyecto, falta de planificación y continuidad. Discrepancias y celos interinstitucionales son en parte causantes del atraso en los avances logrados, como es el caso del inventario forestal.

Eficiencia

La eficiencia es muy baja porque el Resultado 1 y consecuentemente el proyecto no ha producido efectos positivos en las altas esferas políticas de toma de decisiones. Tampoco ha sensibilizado la sociedad civil en los estratos más bajos y quienes deben ser, a corto y

mediano plazo, los principales beneficiarios del programa ONU REED, como es el caso de las comunidades indígenas.

Sostenibilidad

En términos de la sostenibilidad del proyecto el Resultado 1 es la base fundamental porque sin el conocimiento científico del capital forestal existente en el país, sin un sistema de medición, reporte y verificación de las Emisiones de Carbono-MRV- y sin niveles de referencia de emisiones –REL- es imposible diseñar la Estrategia Nacional REDD+. Estas actividades, conjuntamente con las Salvaguardias son las cuatro fundamentales para la preparación a REDD+. De igual relevancia para la sostenibilidad del proyecto es el fortalecimiento institucional de los tres organismos nacionales responsables por diseñar e implementar el proyecto. La demora en nombrar un coordinador nacional ha sido parte causante de la falta de claridad y planificación de las atribuciones y funciones entre SEAME INFONA.

4.3.2 Resultado 2. Referente a la capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local.

De acuerdo con el Informe Anual 2013, cita textual, “En el marco del trabajo de beneficios múltiples, WCMC se avanzó en la producción del mapa de potencial de deforestación, el cual será presentado al ETN para su consideración. Así mismo, se avanzó en la compilación de datos existente a nivel global, relacionados con beneficios múltiples priorizados para Paraguay.

El proceso de realización de un mapa de sitios sagrados para el Paraguay, fue priorizado en el marco del análisis de los beneficios múltiples, aspecto en el que se han logrado ciertos avances. En septiembre del 2013 se realizó la socialización de los avances en la determinación de los beneficios múltiples en el marco de REDD+, al ETN y a los referentes de otras instituciones potenciales participantes del CONAREDD.

A diciembre del 2013, y con la excepción del mapa de sitios sagrados el cual amerita mayor refinamiento, se han completado los borradores de imágenes SIG de beneficios múltiples para su uso en la priorización de áreas en un programa REDD+

Se desarrollará el proyecto piloto una vez el Plan Nacional de Acción para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación de Bosques esté completado e indiquen las directrices y prioridades para la acción”.

Es importante aclarar que este Resultado 2 no podrá avanzar satisfactoriamente si el Resultado 1 no se ha concluido, pues este determina las bases para que el proyecto -los tres resultados esperados- sea implementado.

Relevancia

El Resultado 2 Es de gran relevancia considerando que sin la capacidad establecida a nivel de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, el Resultado 1, o sea el diseño

del REDD+, es imposible de llevar a la práctica.

Efectividad

La efectividad ha sido baja porque existe mucha debilidad e incoherencias entre las dos instituciones nacionales responsables de implementar el proyecto a nivel nacional. La falta de planificación y liderazgo no ha permitido que este resultado avance lo suficientemente para crear las bases de implementar los productos que vayan avanzando en el Resultado 1.

Eficiencia

Ni el gobierno, las instituciones nacionales, ni la sociedad civil, especialmente las comunidades indígenas están capacitadas para llevar a la práctica un el proyecto REDD+.

Sostenibilidad

No existe sostenibilidad del Resultado 2, considerando la incapacidad de las instituciones nacionales de mantener el proceso para la implementación del proyecto.

4.3.3 Resultado 3.

Se refiere al aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país, como las otras instituciones del gobierno que tienen relación con los temas del proyecto y con la sociedad civil en general.

De acuerdo con el Informe Anual 2013 “En el primer trimestre del 2013 el ETN ha consensuado los Términos de Referencia para el llamado de la consultoría en comunicación; aunque este proceso fue interrumpido y retomado recién a fines del 2013, luego de retrasos adicionales la consultoría inició en Abril de 2014.

Por otro lado, en Junio del 2013 se realizó un diagnóstico de necesidades comunicacionales, a modo de avanzar en los requerimientos del PNC ONU REDD en ésta área”.

Aunque este Resultado no depende directamente de los resultados 1 y 2, ya que la capacitación puede realizarse a cualquier momento, no ha alcanzado convincentemente los niveles de las comunidades indígenas. En las reuniones realizadas con líderes indígenas y funcionarios de FAPI, la UNAP, el INDI, Tierra Viva y GAT, afirmaron que las informaciones proporcionadas en los talleres realizados con las comunidades son muy difíciles de asimilar en tan corto tiempo y además -y fundamentalmente- la enorme preocupación para las comunidades es la situación legal y la propiedad de sus tierras, temas que no consideran que el Programa REDD+ vaya a solucionar.

Relevancia

El conocimiento y las capacidades tanto de las altas esferas gubernamentales, como de las instituciones y de la sociedad civil son de significativa relevancia en la implementación del proyecto, ya que debe incorporarse a las políticas nacionales y a la participación de la sociedad civil para empezar un cambio en el modelo de desarrollo establecido en el país. El avance necesario de este Resultado 3 no se ha alcanzado.

Efectividad

Para alcanzar significativa efectividad del Resultado 3 es necesaria una mayor divulgación del proyecto y hasta el momento no se ha logrado en los niveles políticos y de la sociedad civil, al nivel requerido. Además de la estrategia de comunicación y divulgación es necesario enriquecer los argumentos sobre los objetivos del proyecto para estimular el interés nacional.

Eficiencia

La eficiencia ha sido baja considerando que apenas ahora se está pensando en los términos de referencia para la contratación de un consultor sobre comunicación.

Sostenibilidad

No puede haber sostenibilidad en el tiempo y espacio sino existe la capacitación, el conocimiento y el compromiso gubernamental y de la sociedad civil sobre el proyecto. Más complejo todavía poder capacitar a las comunidades indígenas en un tema que no les garantiza la propiedad de la tierra que constituye la prioridad de sus reivindicaciones. La incorporación de las salvaguardias en las negociaciones con el gobierno es fundamental.

Capítulo 5. Recomendaciones

5.1 Políticas Nacionales

Para que REDD+ pueda alcanzar sus objetivos se requiere que el gobierno los incorpore en sus políticas nacionales. Los principios de valoración de los bosques, la biodiversidad, los servicios ambientales y la función de sumideros y depósitos de carbono no hacen parte de las prioridades del gobierno paraguayo. De acuerdo con las entrevistas realizadas a varios organismos no gubernamentales los gremios nacionales de producción de carne y soja han manifestado su preocupación con la posibilidad de que el Programa ONU-REDD pueda influenciar en las decisiones políticas del gobierno para controlar mucho más la deforestación de bosques, con especial referencia al Chaco Paraguayo. Igual piensan sobre la protección de las comunidades indígenas y sus derechos sobre la propiedad de la tierra, que también hacen parte esencial de las estrategias REDD+.

En el documento del Programa- PRODOC- numeral 2, Análisis de la Situación sobre el Marco Estratégico Agrario, 2009-2013, página 8, el documento del Programa Nacional Conjunto-PNC-dice textualmente: “el Marco Estratégico Agrario no promovería una ampliación desordenada de las áreas agrícolas productivas sobre áreas boscosas. No obstante, tampoco existen lineamientos claros de ordenamiento territorial, ni directrices específicas en relación a la protección de los bosques frente a la actividad agropecuaria. **A través del Programa Nacional Conjunto UNREDD Paraguay, se harán los esfuerzos necesarios para que Salvaguardias socio ambientales y de protección de los bosques sean consideradas en las políticas y planes de desarrollo agropecuario”**

Las salvaguardias acordadas durante la XVI Conferencia de Cambio Climático en Cancún –COP 16- son esencialmente socio-ambientales:

- Complementar o ser coherentes con los objetivos del programa forestal nacional
- Reconocer usos múltiples del bosque
- Respetar conocimientos y derechos de los pueblos indígenas. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Asegurar participación plena y efectiva de los Pueblos indígenas
- Estructuras de gobernabilidad forestal transparentes y efectivas
- No conversión de bosques naturales a plantaciones
- Evitar desplazamiento y reversión de emisiones

Las Salvaguardias son la esencia fundamental de los compromisos gubernamentales para que el programa REDD+, Resultante del Programa Nacional Conjunto Paraguay, se pueda implementar. Consecuentemente deben hacer parte del Resultado 1, porque constituyen la

base de la capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de gobierno y de la sociedad civil para gerenciar las actividades REDD+, que es el objetivo fundamental del Resultado2. Las salvaguardias son la columna vertebral de la cuestión socio ambiental del REDD+, porque buscan como objetivo la valoración y protección de los bosques, la biodiversidad, los servicios ambientales y la función de sumideros y depósitos de carbono, como componente ambiental y como el social todo lo referente a las comunidades indígenas, incluyendo la propiedad de la tierra, que es el objetivo fundamental de su lucha y reivindicación histórica.

Con relación al estado de los bosques -páginas 8, 9, 10 y 11, del PRODOC se cita textualmente a continuación y considerando que hoy día la situación es diferente con tendencia a empeorar, pues son informaciones que requieren actualizaciones: “Según datos de la última década, Paraguay contaba con una cobertura boscosa total de 11 millones de hectáreas, de las cuales las áreas protegidas cubren un 15.04%. En la región Oriental del Bosque Atlántico del bajo Paraná- BAAPA- la cobertura vegetal pasó de 8.8 millones de hectáreas en la década de 1949, a 2,1 millones o 24% de la original para la década del 2000. La cobertura forestal del Chaco húmedo y Seco, se estimaba en 16,4 millones de hectáreas en la década de 1990, con una pérdida de 1,15 millones entre las décadas de 1990 y 2000. Las tasas de deforestación han sido estimadas para el año 2006 en 130.000 hectáreas al año, a más de 200.00 el 2008, de acuerdo con informes basados en monitoreo satelital por la ONG Guyra Paraguay”. Hoy, de acuerdo con varias fuentes entrevistadas, inclusive el INDI, se calcula que en el Chaco se están deforestando 1.000 hectáreas diariamente. Algunas dentro de la Reserva de la Biosfera reconocida por UNESCO en el año 2005 y otras en las tierras ancestrales indígenas. Con el grave problema de que la Ley 2524/04 de Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques”, no se aplica en la región occidental del Chaco.

“La economía paraguaya está basada en el sector primario- agricultura, ganadería y forestería- el cual aporta el 22% del PIB, emplea al 37% de la población económicamente activa y contribuye con el 65% de las exportaciones. Las exportaciones de productos forestales se han incrementado notablemente entre 2002 y 2007, pasando de US\$ 55.7 millones A US\$ 119.8 millones lo que ubica al sector en el tercer lugar como generador de divisas luego de la soja y la carne. Los principales productos de exportación son carbón, parquet y madera aserrada. Emplea de manera directa a 40.925 personas y beneficia indirectamente a 200.000. Es fuente de energía, leña y carbón para más del 51% de las viviendas rurales. Cabe mencionar que la participación del sector forestal en la economía deriva principalmente del aprovechamiento de bosques nativos, siendo que las plantaciones forestales solamente ocupan unas 45.00 hectáreas y la superficie cubierta por bosques manejados, de acuerdo con la reglamentación legal del INFONA representa solamente el 1% de la superficie total de bosques y solamente 2.000 hectáreas se encuentran certificadas bajo los principios y Criterios del Consejo Forestal Mundial”.

De acuerdo con entrevistas realizadas con los líderes de las comunidades indígenas en FAPI, con directivos de organizaciones no gubernamentales como Alter Vida, con funcionarios de INDI, con ex funcionarios de alto rango político de gobiernos anteriores, considerando la situación histórica y de sus políticas tradicionales, algunos de los principales gremios nacionales de producción de carne y soja se oponen a que se cambien

las reglas de juego para el uso de las tierras en emprendimientos agrícolas y pecuarios porque consideran que van en contra de sus intereses y de las políticas nacionales establecidas hace décadas. Por estas razones no les interesa que se establezca un proyecto REDD + en Paraguay.

También se afirmó en las entrevistas realizadas que el actual Presidente de Paraguay y funcionarios de su gobierno están mucho más dispuestos a considerar la incorporación de estas variables sociales y ambientales en las políticas nacionales. Existe una apertura mucho mayor para negociar -por ejemplo las salvaguardias- con el gobierno y así posibilitar que el PNC se pueda realizar.

Por las razones anteriores y considerando el gran desafío que representa, además de la necesidad de incorporar la sustentabilidad del desarrollo como eje de las nuevas políticas nacionales, el PNC requiere de un liderazgo de alto nivel para sensibilizar al gobierno y estimularlo, a que en el Plan Nacional de Desarrollo al 2030, actualmente en proceso, se acepten estos principios. El gobierno como gestor de las políticas nacionales, lo que implica la normatización y participación de los gremios de productores rurales y el resto de la sociedad civil. La Representante Residente de Naciones Unidas y la Representante Adjunta, conjuntamente con el liderazgo del PNUD deben buscar ese espacio de diálogo político con el gobierno y otras instancias claves del sector económico del país y definir así las instituciones que liderarían el proceso. Las instituciones nacionales responsables por la implementación del proyecto, SEAM e INFONA actualmente no tienen el poder político para alcanzar los niveles necesarios y por la misma razón las necesidades de su fortalecimiento institucional. El Consejo Nacional del REDD+, CONAREDD, no está plenamente constituido ni funcionando. Y a la luz de las instancias nacionales existentes habría que cuestionar la utilidad de crear dicho mecanismos. Actualmente en Paraguay existe el CONAM y la Comisión Nacional de Cambio Climático. Quizás se debería pensar en fortalecer estos mecanismos en lugar de crear un mecanismo nuevo en el que van a estar presentes la mayoría de instituciones que ya están en los mecanismos ya existentes. La solución no consiste en crear más instituciones sino en elevar el nivel político de acción del proyecto para que el gobierno lo acepte y lo incorpore en sus políticas

Se debe aprovechar la coyuntura política del Plan Nacional de Desarrollo sobre el cual se ha afirmado que el actual gobierno ha manifestado interés en incorporar el tema del cambio climático y sobre las políticas referentes a los procesos de ocupación de tierras y desarrollo agrícola, forestal y pecuario. El Comité político del Proyecto debe reunirse con el nuevo gobierno, pero, antes se requiere integrar a otras instituciones públicas para fortalecer la incidencia política, ente las cuales son fundamentales la Secretaria Técnica de Planificación, el Ministerio de Ganadería, el Ministerio de Hacienda y Cancillería. La estrategia fundamental para subir al nivel político es sumar a estas instituciones del gobierno en los debates del plan estratégico nacional REDD. Habría que generar mesas de diálogo político con estas instituciones para buscar una relación más próxima con los objetivos del REDD+. Estas mesas de diálogo las tendría que organizar Naciones Unidas bajo el liderazgo de la Coordinadora Residente. Además en este gobierno se han creado nuevos cargos de alto nivel político, directamente vinculados a la Presidencia de la República, para asesorar al gobierno en diferentes temas prioritarios del país. Tienen rango

de ministros y se centran en temáticas concretas pudiendo incidir en diversos ministerios a la vez. Naciones Unidas podría proponerle a la Presidencia de Paraguay la creación de uno de estos cargos para apoyar el PNC.

El liderazgo de Naciones Unidas es determinante porque debe demostrar que el Programa hace parte de la estrategia internacional y nacional ante los riesgos y problemas que genera el cambio climático planetario. Estrategia para proteger el capital natural nacional, las comunidades indígenas y el futuro social y económico paraguayo ante los inminentes impactos negativos que afectarían el desarrollo del país. De la misma manera en el contexto del desarrollo sostenible como guía conceptual y práctica hacia la incorporación de las “externalidades” de la economía ortodoxa en una nueva visión de desarrollo. Naciones Unidas, además de los recursos financieros del proyecto puede ofrecer, no solamente más recursos, sino asistencia técnica, política y conocimiento sobre la realidad paraguaya y la región para ayudar a posicionarlo mejor en el contexto de América Latina. El gran reto que presenta Naciones Unidas frente a esta coyuntura radica no sólo en gestionar ese liderazgo sin provocar una intromisión en la gestión de las políticas nacionales, sino también en la capacidad de coordinación interna entre las agencias del sistema implicadas en la implementación de REDD+ en Paraguay. Al incorporar una nueva estrategia de desarrollo sostenible en las políticas nacionales, implica que todo el sector productivo debe asumir esas nuevas responsabilidades, así como la sociedad civil en general. El PNUD, el PNUMA y la FAO deben demostrar la capacidad de trabajar de manera coordinada bajo la coherencia de ser agencias de Naciones Unidas dependientes de la misma dirección. El PNC es el ejemplo de coordinación y armonía para llevar a la práctica, empezando por la elaboración de los Planes Operativos Anuales -POAs- que requieren de una visión integrada de planificación y de organización interinstitucional. Deben constituirse en el ejemplo para las instituciones nacionales, pues son las gestoras y responsables del proyecto en el país. Por eso se titula Programa Nacional Conjunto-PNC-.

Las instituciones nacionales responsables por la implementación del proyecto, SEAM e INFONA no tienen el poder político para alcanzar los niveles necesarios. El Consejo Nacional del REDD+, CONAREDD, no está plenamente constituido ni funcionando. Se debe aprovechar la coyuntura política del Plan Nacional de Desarrollo en el cual se ha manifestado interés en incorporar el tema del cambio climático y el referente a los procesos extractivos del país. El Comité político del Proyecto ya se ha reunido varias veces con el nuevo gobierno, pero se requiere integrar a otras instituciones públicas para fortalecer la incidencia política, entre las cuales son fundamentales la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Ganadería, el Ministerio de Hacienda y Cancillería. La estrategia fundamental para subir al nivel político es sumar a estas instituciones del gobierno en los debates del plan estratégico nacional REDD+. Habría que generar mesas de diálogo político con estas instituciones para buscar una relación más próxima con los objetivos del REDD+. Estas mesas de diálogo las debería organizar Naciones Unidas bajo el liderazgo de la coordinadora residente. Además en este gobierno están las nuevas figuras políticas de los “asesores” para varios temas prioritarios para el país. Tienen rango de ministros y se centran en temáticas concretas pudiendo incidir en diversos ministerios a la vez. Es recomendable que haya uno de estos asesores para el tema REDD. El liderazgo de Naciones Unidas es determinante porque debe considerarse como

estrategia para proteger el capital natural nacional y las comunidades indígenas del cambio climático planetario y los comprobables impactos negativos en el crecimiento económico y desarrollo del país. De la misma manera en el contexto del desarrollo sostenible como guía conceptual y práctica hacia la incorporación de las “externalidades” de la economía ortodoxa en una nueva visión de desarrollo; en el cual las cuestiones sociales y ambientales deben ser utilizadas como instrumentos de planificación y desarrollo.

5.2 Salvaguardias.

De acuerdo con las conclusiones del COP 16, las Salvaguardias son estrategias políticas de ámbito gubernamental y sin incorporarlas en las políticas nacionales cualquier país, es imposible llevarlas a la práctica. Bien se podría afirmar que son temas de soberanía nacional porque están orientadas a la protección del capital natural y del patrimonio cultural nacional, al referirse a las comunidades indígenas y sus derechos sobre las tierras ancestrales. Ir en contra de la soberanía nacional es precisamente todo lo contrario. Permitir que otras culturas, empresas multinacionales y empresarios destruyan los bosques, contaminen los suelos y el agua, exterminen la biodiversidad y además pongan en peligro de extinción a comunidades indígenas primitivas y desprotegidas.

Las salvaguardias deben ser parte fundamental de las negociaciones iniciales de los proyectos REDD+, no solamente en el caso paraguayo, sino en cualquier país. Por esta razón deben hacer parte del Resultado 1, que se refiere a la Capacidad Institucional y Técnica fortalecida de las instituciones del gobierno y de la sociedad civil para diseñar y planificar las actividades del REDD+. Intentar incorporarlas después, en el proceso de implementación del proyecto, Resultados 2 y 3, resulta imposible.

En el Resultado 1, se considera firmar un Protocolo con Brasil, precisamente como una salvaguardia para controlar el comercio ilegal de madera. El Protocolo todavía no ha sido firmado. Se podrían incorporar los principios ambientales y sociales cuando se trate de compra de tierras y bosques en Paraguay por parte de empresas o ciudadanos brasileños y uruguayos que están interesados en desarrollar actividades de cultivos agrícolas o cría de ganado. El protocolo no debería considerar solamente la madera, sino regirse por los siguientes principios detallados en el Capítulo I del Acuerdo Marco Sobre Medio Ambiente del Mercosur firmado en Asunción el 22/VI/01:

Art. 1- Los Estados partes reafirman el compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

Art. 2- Los Estados partes analizarán la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios del Art. 1 que no hayan sido objeto de tratados internacionales.

Art. 3- En sus acciones para alcanzar el objeto de este Acuerdo e implementar sus disposiciones, los Estados Partes deberán orientarse, *inter alia*, por lo siguiente:

- Promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; económicos y regulatorios de gestión.
- Incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración;
- Promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito de MERCOSUR;
- Tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales;
- Promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales; y fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos

Para hacer efectivo este Protocolo es necesario que Naciones Unidas bajo el liderazgo de la coordinadora Residente tome la iniciativa para conversar con la Cancillería del Paraguay y con las embajadas de Brasil y Uruguay en Asunción. La existencia de este Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR constituye un significativo instrumento legal internacional para incorporar, en la firma del Protocolo pendiente, las salvaguardias del COP 16. De esta forma los empresarios brasileños y uruguayos que compran propiedades en Paraguay para desarrollos agrícolas y pecuarios tendrían la obligatoriedad de cumplir los principios establecidos en el compromiso internacional. La protección de los bosques nativos y la garantía de los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras constituyen la columna de soporte del REDD+. No solamente en Paraguay, sino en cualquier país. Los líderes indígenas con quienes la misión de evaluación mantuvo dos reuniones, así como con el director del Instituto Paraguayo del Indígena –INDI-, confirmaron que la posesión de la tierra, asociada a la pobreza extrema son la justificación inalienable de sus reivindicaciones y que otros temas aislados de estos fines no les interesa participar. Es importante resaltar que la Ley 2524, conocida como “cero deforestación” se prorrogó hasta diciembre del año 2018, pero no aplica para el Chaco que es la región que actualmente está recibiendo mayor presión por la compra-venta de tierras y es donde, en promedio y de acuerdo con las entrevistas realizadas por la misión de evaluación se están deforestando aproximadamente entre 300.00 a 400.000 hectáreas por año. A esto se suma el alquiler de las tierras que se ha convertido en una práctica muy preocupante que se realiza en dicha región como una más de las estrategias de supervivencia de los pueblos indígenas. Paradoja que genera un efecto inverso y perverso. Al margen de los problemas legales que esto genera al realizarse una práctica ilegal, las consecuencias ambientales resultan muy preocupantes ya que los alquileres significan deforestación y plantación de soja o pastizales para la cría y engorde de ganado. El Chaco es territorio ancestral de 14 pueblos indígenas. Las comunidades indígenas ven con mucha preocupación los nuevos emprendimientos con empresas internacionales de productores de soja en el Chaco Paraguayo. Igualmente la relación con las comunidades Menonitas, los nuevos hacendados uruguayos que están vendiendo sus tierras en su país para comprar extensiones de tierra muchísimo más grandes y por menores

precios en el Chaco. Lo anterior y los títulos de las tierras indígenas son reivindicaciones que esas comunidades esperan solucionar con el REDD+, y lo exigen para ser más partícipes del proyecto, de acuerdo a las declaraciones que escuchamos de varios líderes en dos reuniones en FAPI. Alquilar las tierras indígenas como medio de sobrevivencia significa que lo primero a desaparecer son los bosques y las posibilidades de recuperar las tierras son mínimas. Además, después de erradicar los bosques, dejan algunos remanentes para ser usados como carbón utilizado para secar los granos de soja. Las Salvaguardias deberían considerar los proyectos internacionales y todas las implicaciones comentadas anteriormente, razón por la cual las Cancillerías de estos países deben participar de la negociación del Protocolo. Hay compromisos internacionales firmados por los gobiernos que deben ser cumplidos y de los cuales dependen las posibilidades de obtener o no recursos financieros para proteger el medio ambiente.

REDD debe modificar su visión y planteamiento de trabajo con los pueblos indígenas. Debe tratar de entender sus culturas y de adaptar sus procedimientos y mecanismos a la realidad cultural indígena. El mecanismo para lograrlo se debe centrar en las negociaciones iniciales del proyecto con el gobierno. Es un tema delicado, pero es esencial a los principios del REDD+ en cualquier país que se pretenda implementar. Las Salvaguardias resultantes de los Acuerdos de Cancún deben ser fundamentales en esa negociación y deben considerarse como la contrapartida que ofrece el país a los recursos no reembolsables que otorga el Programa ONU-REDD. Debe ser la retribución de cualquier país al esfuerzo de las Naciones Unidas.

Es importante que el Programa sea partícipe en la resolución del tema de la tenencia de tierras, ya que es la prioridad de las comunidades indígenas y sin este tema ellos no se interesarán por el Programa ONU-REDD. En el Chaco se están deforestando aproximadamente 1000 hectáreas diarias; inclusive dentro de áreas protegidas por ley.

Otra alternativa que podría proponerse al gobierno, por parte de Naciones Unidas, incluyendo a UNESCO, es fortalecer las normas y hacerlas cumplir sobre áreas de protección ya existentes, como la Reserva de la Biosfera Chaco Paraguayo, que fue declarada por el estado paraguayo en 2001 y reconocida por el Programa MAB de UNESCO en el año 2005. En el año 2011 la Resolución SEAM 2281/11 amplió la Reserva a 7.4 millones de hectáreas. Fue creada debido a la necesidad de proteger extensiones representativas que albergan muestras del patrimonio natural y cultural de Paraguay. Contiene 20 de las 21 comunidades vegetales descritas para el Chaco y están dentro del área cinco áreas silvestres protegidas de las seis que existen en el Chaco.

El área constituye territorio ancestral de los ayoreo (moros), con varios grupos poblacionales, algunos de ellos en estado silvícola y sin contacto, así constituyendo uno de los atributos culturales más relevantes, al nivel mundial. En la zona se registran otras etnias importantes como los guaraní ñandeva, en el extremo occidental y los ishir (ochamacoco), en el Este próximos a los ríos Paraguay y Negro. Dentro de la Reserva hay 550.000 has reconocidas por el estado como Patrimonio Natural Cultural del pueblo Ayoreo Totobiegosode.

La tenencia de la tierra, de acuerdo a la publicación de SEAM, 2009, titulada Reserva de la Biosfera del Chaco. Paraguay, de donde provienen estas informaciones, corresponden a

78.200 hectáreas para otros grupos indígenas independientes de los Ayoreo; pequeños productores 50.000 hectáreas y colonias menonitas 1.500.00 has, en estancias y granjas particulares de más de 100 has.

5.3 Presencia regional nacional de REDD+

REDD+ debe trabajar mucho más con los dirigentes regionales, gobernadores, Intendentes y con las instituciones públicas. Debería generar espacios de articulación y diálogo entre los dirigentes comunitarios y las instituciones departamentales. En los departamentos los intendentes y gobernadores toman decisiones arbitrarias, muchas veces infringiendo leyes aprobadas, no tienen ningún conocimiento sobre REDD+ y actúan en contra de los intereses del proyecto. Esta recomendación debe estar articulada o debe ser el complemento de la primera referente a la necesidad de elevar el nivel político para alcanzar las esferas donde se toman las decisiones.

5.4 Fortalecimiento Institucional

Una de las finalidades prioritarias del Resultado 1, es el fortalecimiento institucional y lo cierto es que no ha sido posible lograrlo al nivel necesario; al contrario, actúan independientes y descoordinados. Las instituciones responsables por implementar el Proyecto, SEAM e INFONA no tienen la capacidad ni política ni técnica necesaria para implementar el Programa, de allí la necesidad de que el gobierno las fortalezca. FAPI, a pesar de sus esfuerzos y arduo trabajo y de ser la institución más comprometida con el Proyecto, también requiere ser reforzada. Los técnicos contratados con recursos para esos fines deberían estar trabajando para FAPI y apoyarlos en sus necesidades de escasos recursos humanos. Los Puntos Focales de Naciones Unidas y de las instituciones del gobierno deben ser mucho más proactivos y responsables por ayudar a coordinarse entre todos los organismos involucrados en el proyecto y no identificarse parcialmente con ninguna de las instituciones, sino con el Proyecto. Los términos de referencia para los puntos focales deben ser revisados y otorgarles más responsabilidades con las metas del proyecto. Igual se debe pensar con el cargo de Facilitador del proyecto, que podría desempeñar una función mucho más proactiva. Otro mecanismo para fortalecer las debilidades institucionales es la necesidad de que instituciones que quedaron fuera del proceso sean incorporadas al proyecto, como INDI, la Comisión Nacional para el Cambio Climático. El INDI no puede ejercer sus funciones en la situación en que se encuentra. También deben incorporarse organizaciones no gubernamentales como el Fondo de Conservación de Bosques Tropicales, con quienes se pueden realizar significativas sinergias y consecución de más recursos financieros a través de este fondo.

REDD+ debe apoyar con mayor ímpetu el fortalecimiento institucional de los participantes del proyecto. Otro tema importante es garantizar la memoria institucional de todas las organizaciones participantes del proyecto, para que cuando se den los cambios no se pierdan los avances anteriores. Hay que coordinar un plan de sostenibilidad institucional para garantizar el trabajo al margen de los cambios que puedan darse.

Las afirmaciones anteriores acerca de la situación con las instituciones, normas y políticas también fueron identificadas en el PRODOC bajo el título de Barreras a nivel de política/legislación, página 13. Y barreras a nivel institucional/capacidades. Infortunadamente la situación sigue en una situación muy similar. Textualmente dicen lo siguiente:

- Política ambiental y política pública poco conocida y no integrada a las políticas públicas de otros sectores del Estado Paraguayo, en especial lo referente a bosques, diversidad biológica y cambio climático.
- Debilidades del marco legal. Insuficiente incorporación de criterios ambientales y forestales en las leyes de los sectores públicos.
- Falta de armonización principalmente entre las leyes ambientales, forestales y derechos humanos. (i.e., indígenas, mujeres, y campesinos)
- Insuficiente integración y Transversalización de criterios e indicadores REDD+ y de desarrollo sustentable en las políticas, en las leyes y en la planificación, a nivel nacional, departamental y municipal.

Barreras a nivel institucional/de capacidades

- Insuficiente capacidad para realizar un ordenamiento socio-ambiental, territorial y planificación a nivel nacional, departamental y local.
- Falta de: a) información de base actualizada; b) coordinación y c) sistematización de la información a niveles nacional, departamental y local.
- Limitada capacidad institucional y de recursos humanos a nivel nacional, departamental y municipal.
- Recursos limitados (financieros, técnicos y humanos) asignados al manejo sostenible de bosques, de tierras, y de áreas protegidas.
- Insuficiente participación, principalmente de los pueblos indígenas, mujeres, y las comunidades rurales en los procesos de desarrollo sostenible nacional. Esto se debe entre otros factores a debilidades institucionales que se identificaron como obstáculo para una efectiva gestión debido a la falta de asignación de recursos técnicos, financieros y humanos.

Como complemento a las observaciones anteriores y estrategias para la búsqueda de soluciones, cabe destacar otras cuestiones importantes:

- Hemos podido apreciar el consenso unánime de las instituciones y actores que entrevistamos en el transcurso de esta evaluación en relación a la necesidad de incorporar otras instituciones públicas en el programa REDD, que están íntimamente relacionadas con el tema y que quedaron por fuera como la Comisión Nacional del Cambio Climático que podrían desempeñar un papel importante en la implementación del mismo. INDI por ser la institución gubernamental responsable de las políticas nacionales indigenistas debe hacer parte fundamental del diseño de REDD y la implementación de REDD+. INDI debería recibir el apoyo del Programa

dentro del componente de fortalecimiento institucional, porque actualmente se encuentra muy debilitado, sin recursos económicos ni humanos.

- Los Puntos Focales de Naciones Unidas y de las instituciones del gobierno deben ser mucho más proactivos y partícipes en la búsqueda de una mayor coordinación entre todos los organismos involucrados en el proyecto y no identificarse parcialmente con ninguna de las instituciones nacionales sino con el Proyecto. El proceso de integración y corresponsabilidad debe iniciarse y liderar el proceso a partir de la integración de políticas entre las tres agencias de Naciones Unidas.
- Los puntos focales de las instituciones gubernamentales que forman parte del proyecto deberían estimular el sentimiento de unidad del proyecto en lugar de defender intereses parciales e institucionales. Consecuentemente se debería potenciar la coordinación y cooperación entre todas las instituciones nacionales que participan en REDD. Además sería conveniente que se elabore términos de referencia muy concretos y específicos para los puntos focales nacionales, aprovechando la ocasión para liderar su participación y otorgarles mayores responsabilidades relacionadas con las metas del proyecto
- Otro tema importante es garantizar la memoria institucional para que cuando se den los cambios de personal no se pierda todo el trabajo anterior. Hay que desarrollar un plan de sostenibilidad institucional para garantizar el trabajo al margen de los cambios que puedan darse. La mejor garantía para que el Programa, en términos generales y la memoria institucional no se pierda y tenga continuidad es incorporando REDD y posteriormente REDD+ a las políticas del país a través de las instituciones responsables por ejecutarlo y a un nivel más alto en la jerarquía nacional. Y, con la incorporación de nuevas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la sociedad civil. La apropiación del programa es fundamental para garantizar la continuidad. Es justo resaltar que el esfuerzo de Naciones Unidas para mantener el Programa ha sido muy significativo considerando la debilidad y cambios de las instituciones nacionales; razón por la cual Naciones Unidas es actualmente el depositario de la memoria institucional del mismo.
- Por último, habría que fortalecer la relación con las organizaciones sociales y ambientales que tienen interés en REDD o que sus proyectos y actividades se complementan con las metas de REDD. Entre estas organizaciones podemos mencionar, entre otras, el Fondo de Conservación de Bosques Tropicales, Sobrevivencia, Altervida, TierraViva o GAT. Se pueden realizar significativas sinergias y consecución de más recursos financieros con este fondo. Estas instituciones manifestaron el interés de participar del Programa y esa es parte fundamental para garantizar la estabilidad y continuidad del Programa.
- Mención especial merecen las organizaciones de los pueblos indígenas de Paraguay con quienes resulta absolutamente necesario establecer mayores sinergias y colaboración. La participación de FAPI entre las instituciones nacionales de REDD Paraguay resulta importante pero no suficiente. FAPI no representa a todas las organizaciones y pueblos indígenas del País y por lo tanto existe un porcentaje elevado de comunidades y organizaciones indígenas que podrían ser aliados potenciales de REDD, pero que no tienen conocimiento de su existencia o de sus

pretensiones. Pero, para que estas organizaciones participen se debe incorporar la propiedad de la tierra indígena como tema fundamental del REDD+, tal como se propone en las salvaguardias. De acuerdo a sus declaraciones en las entrevistas, otras instituciones no gubernamentales que trabajan con los intereses de las comunidades indígenas como las citadas en el párrafo anterior, no participan del Programa porque no han sido invitados a hacerlo. En igual situación está el INDI.

Por otro lado, también recomendamos las siguientes acciones relacionadas con el fortalecimiento institucional que contribuirán a mejorar la implementación de REDD en Paraguay:

- Los Puntos Focales de Naciones Unidas y de las instituciones del gobierno deben ser mucho más proactivos y responsables por ayudar a coordinarse entre todos los organismos involucrados en el proyecto y no identificarse parcialmente con ninguna de las instituciones, sino con el Proyecto. El proceso de integración y corresponsabilidad del proyecto debe iniciarse y ser ejemplo a través de la coordinación de esfuerzos de las tres con las tres agencias de Naciones Unidas. La elaboración de los Planes Operativos Anuales debe ser un mecanismo de participación conjunta.
- Los puntos focales de las instituciones gubernamentales que forman parte del proyecto deberían potenciar el sentimiento de unidad del proyecto en lugar de defender intereses parciales e institucionales. Consecuentemente se debería potenciar la coordinación y cooperación entre todas las instituciones nacionales que participan en REDD. Además sería conveniente que los términos de referencia para los puntos focales nacionales fueran revisados, aprovechando la ocasión para otorgarles mayores responsabilidades relacionadas con las metas del proyecto.
- Como acabamos de mencionar la necesidad de superar las debilidades institucionales es una prioridad urgente. Una de las acciones que se deben implementar para superar dicha debilidad institucionales es a través de la incorporación al proyecto REDD de otras instituciones nacionales. Entre estas instituciones podríamos mencionar al INDI (como ya se ha propuesto), la Comisión Nacional para el Cambio Climático, o el CONAM. El INDI no puede ejercer sus funciones en la situación en que se encuentra. REDD+ debe apoyar con mayor ímpetu el fortalecimiento institucional de aquellas instituciones nacionales que deben asumir responsabilidades importantes para lograr la implementación del proyecto REDD que se defina.
- Otro tema importante es garantizar la memoria institucional de las instituciones para que cuando se den los cambios de personal no se pierda todo el trabajo anterior. Hay que desarrollar un plan de sostenibilidad institucional para garantizar el trabajo al margen de los cambios que puedan darse.
- Por último, habría que fortalecer la relación con las organizaciones sociales y ambientales que tienen interés en REDD o que sus proyectos y actividades se complementan con las metas de REDD. Entre estas organizaciones podemos mencionar, entre otras, el Fondo de Conservación de Bosques Tropicales,

Sobrevivencia, Altravida, TierraViva o GAT. Se pueden realizar significativas sinergias y consecución de más recursos financieros con este fondo.

- Mención especial merecen las organizaciones de los pueblos indígenas de Paraguay con quienes resulta absolutamente necesario establecer mayores sinergias y colaboración. La participación de FAPI entre las instituciones nacionales de REDD Paraguay resulta importante pero no suficiente. FAPI no representa a todas las organizaciones y pueblos indígenas del País y por lo tanto existe un porcentaje elevado de comunidades y organizaciones indígenas que podrían ser aliados potenciales de REDD, pero que no tienen conocimiento de su existencia o de sus pretensiones. Pero, para que estas organizaciones participen se debe incorporar la propiedad de la tierra indígena como tema fundamental del REDD+, tal como se propone en las salvaguardias.

5.5. Planes Operativos Anuales. POAS.

El Plan Operativo Anual (POA) es la herramienta fundamental para dar concreción al Plan Estratégico y facilitar su efectiva implementación. En el POA se plantean los objetivos e indicadores de proceso del Plan Estratégico, especificando las metas y productos a corto plazo (un año), así como las actividades necesarias para alcanzar los productos y cumplir con las metas según indicador. Es la herramienta fundamental de implementación del Programa. Igualmente de Monitoreo, al lado del Marco Lógico, el Marco de Monitoreo-Seguimiento y el Marco de Resultados. Los POAs, deben tener como indicadores verificables de las actividades a realizar -para alcanzar cada uno de los Productos que componen a los tres Resultados- al menos cuatro C: Cuándo, Cuánto, Cómo y Cronograma. Así, el POA facilita el seguimiento de indicadores estratégicos, direcciona la gestión institucional y permite la asignación y la administración de recursos en función de objetivos y metas. Estos principios aplican para el Programa y para cualquier otro proyecto, ya que los POAs están reconocidos, aplicados e institucionalizados en todos los organismos internacionales que requieran planificación de las inversiones. Los POAs, Anuales no fueron elaborados completos, generando confusiones y descoordinación.

Se recomienda elaborar un Plan General del proyecto entre las instituciones nacionales responsables por la implementación y supervisado por las agencias de Naciones Unidas, que determine con precisión cuál es el estado actual de cada uno de los productos dentro de cada uno de los tres resultados esperados. De este plan de la situación actual se deben derivar los Planes Operativos Anuales –POAs-futuros considerando todo lo mencionado anteriormente y especialmente los indicadores verificables. En función a la información anterior cada institución debe definir las prioridades para el año en ejercicio y después, en un taller de trabajo unificar todo lo propuesto en un solo POA Anual. El taller lo debería coordinar el coordinador a ser nombrado por el proyecto y el consultor contratado como facilitador del proyecto. Igualmente los puntos focales deben tener una participación muy activa, así como el equipo técnico del proyecto. El taller también debería servir para explicar la nueva situación del proyecto, estimular el trabajo en equipo darle un nuevo impulso que justifique la prórroga necesaria para implementarlo.

5.6 Modelo Piloto

Sabemos que se trata de una etapa correspondiente al Resultado 2 - y que el primero todavía no se ha cumplido - pero se podría empezar a desarrollar un modelo piloto en San Rafael ya que es uno de los últimos remanentes de bosque en el Oriente Paraguayo y las condiciones con las comunidades indígenas que habitan esa región están esperando la oportunidad y podrían servir de ejemplo para los otros proyectos a nivel nacional; conocer las necesidades, debilidades y ventajas. El proyecto Conservación de Biodiversidad y Manejo Sostenible de la Tierra en Prácticas de Producción en el Bosque Atlántico del Paraguay, del cual hacen parte asociaciones de productores de soja, debe articularse con esta recomendación.

No fue posible visitar la región durante la visita de la misión de evaluación a Asunción, porque se modificó la agenda con la Ministra de Medio Ambiente y priorizamos esta reunión, pero sí se realizaron entrevistas con FAPI donde se propuso este tema.

5.7 Estrategia de comunicación

Hace falta una estrategia efectiva de comunicación y divulgación del Programa. Tanto al nivel alto para alcanzar los niveles políticos necesarios a su implementación, como a los niveles más bajos, donde se encuentra la sociedad civil, pero especialmente las comunidades indígenas que son las más afectadas por el proceso de ocupación de los bosques y las tierras ancestrales. Con la reciente contratación de la comunicadora del Programa, se deben programar publicaciones que divulguen los objetivos del proyecto, explicando la importancia para el país en términos de los posibles efectos del cambio climático y de la necesidad de incorporar nuevas variables en la planificación y búsqueda de un desarrollo sostenible. El taller recomendado para reactivar el Programa y elaborar los Planes Operativos Anuales debe generar mucho material que puede hacer parte de las publicaciones. SEAM tiene buena experiencia en publicación de informaciones sobre la cuestión ambiental en Paraguay.

5.8 Prórroga

El plazo de vencimiento para el Proyecto es julio del 2014. Los avances alcanzados no son suficientes para establecer las bases necesarias que posibiliten empezar a implementar el modelo piloto sobre REDD+ que Naciones Unidas ha planificado para Paraguay. Son entendibles los atrasos, aunque no justificables, en función a cambios institucionales y de políticas durante tres gobiernos diferentes, incluyendo la destitución del Presidente Lugo. La debilidad de las instituciones responsables por implementar el Proyecto y la incapacidad para alcanzar a influenciar los altos niveles políticos es evidente. Se quedó estancado en una discusión técnica estéril entre SEAM e INFONA.

Sin embargo, es importante considerar que - tal como se ha comentado en este documento de evaluación de medio término- es un proyecto necesario y urgente para el país, con propuestas de cambios radicales en la concepción de los modelos de desarrollo que

requieren de tiempo prudente y necesario para realizarlo. El nuevo gobierno parece muy sensible a estos temas sociales y ambientales que propone Naciones Unidas a través del REDD+ como mecanismo fundamental de la Convención de Cambio Climático, por lo cual consideramos conveniente que se analice la posibilidad de prorrogar el proyecto por un año y seis meses más, susceptible de nueva prórroga si fuese necesario y los avances lo ameriten.

Capítulo 6. Lecciones aprendidas

6.1 Dificultades para implementar REDD+

Son muchos los impedimentos y obstáculos existentes en los países de América Latina y el Caribe para llevar a la práctica un proyecto REDD+ y deberían ser muy claramente identificados cuando se analicen los riesgos, las barreras a ser removidas y especialmente los supuestos en el Marco Lógico. Estos, corresponden precisamente a las condiciones positivas que deben existir para que el proyecto pueda realizarse. Las condiciones necesarias para desarrollar el proyecto no existieron cuando se diseñó ni cuando empezó a implementarse. Es posible que las condiciones, especialmente las institucionales, empeoraron durante los intempestivos cambios políticos de los tres gobiernos anteriores. Lo cierto es que el proyecto es absolutamente necesario y fue muy adecuadamente diseñado de acuerdo a las condiciones específicas de Paraguay. Quizás, con el gobierno actual se empiezan a vislumbrar nuevas posibilidades. También es importante resaltar que debido a los esfuerzos de las agencias de Naciones Unidas, el proyecto permaneció activo, de lo contrario, su futuro sería incierto y hasta posiblemente se hubiera cancelado.

Una de las notables y valiosas características de REDD+ consiste en que es quizás el mecanismo más eficiente creado por Naciones Unidas con el objetivo de incidir directamente en las políticas nacionales de los países, aún sin ser mandatorio, pero por eso la gran importancia de las Salvaguardias que son negociadas con el gobierno. No sólo respetando la soberanía nacional, sino afianzándola en el verdadero significado de sus implicaciones con el capital ambiental y cultural y en función al futuro del país ante los inminentes riesgos que conlleva el cambio climático planetario. Proponer medidas para “interiorizar” en las políticas gubernamentales las “externalidades” de la economía convencional -esencialmente lo ambiental y lo social dentro del contexto del desarrollo sostenible- es proponer un cambio radical en el paradigma del crecimiento económico a cualquier precio, que es el modelo común de los países regionales. En el caso REDD+, los claros objetivos identificados en la necesidad de proteger los bosques y las comunidades indígenas con sus derechos a la propiedad de sus tierras ancestrales. Ambos temas han sido considerados por anteriores gobiernos del país como antagónicos a algunos de los mecanismos gubernamentales de estímulo a la industria ganadera para la producción de carne y a los monocultivos de soja. Pero, por las mismas razones y con el nuevo gobierno, posibilitando el diálogo sobre la incorporación en sus políticas de otras alternativas de desarrollo, donde la cuestión ambiental y la social sean consideradas, se presentan renovadas expectativas para implementar el Programa ONU-REDD.

En función a las consideraciones anteriores, las Salvaguardias resultantes del Acuerdo de Cancún se constituyen en prioridad a ser negociadas con el gobierno de Paraguay. Por las mismas razones la necesidad de un significativo fortalecimiento institucional y legal que posibilite llevar a la práctica el Programa. Estas condiciones no se han cumplido. Actualmente el proyecto se encuentra aislado fluctuando entre dos límites; el superior, los niveles políticos tomadores de decisiones y por el lado inferior, el de las comunidades indígenas. El desafío es cómo llegar a esos niveles para realizarlo y en las Recomendaciones del Capítulo 5, se hacen propuestas concretas. Para cumplir con las salvaguardias es necesario remover las barreras políticas y administrativas que fueron identificadas en el diseño del proyecto. Las barreras son:

- Políticas ambientales y forestales poco definidas y aplicadas y menos integradas a las políticas públicas de otros sectores del Estado Paraguayo, en especial lo referente a bosques, diversidad biológica y cambio climático.
- Debilidades del marco legal: a) insuficiente incorporación de criterios ambientales y forestales en las leyes de los sectores públicos relacionados con el uso del suelo agrícola, ganadero, minero, etc; b) falta de armonización principalmente entre las leyes ambientales, forestales y de derechos humanos, con especial referencia a las comunidades indígenas, mujeres y campesinos; c) vacíos de reglamentación y contradicciones entre el marco legal vigente.
- Insuficiente integración y Transversalización de criterios e indicadores REDD + y de desarrollo sustentable en las políticas, en las leyes y en la planificación, a nivel nacional, departamental y municipal.

Podemos afirmar que en términos generales el éxito del Programa depende de remover las barreras que impiden la implementación del modelo piloto REDD +. Lo anterior es fundamental porque sin normas ni instituciones funcionando a nivel nacional es imposible incorporar los principios del REDD + en las políticas nacionales. Este es el gran reto del proyecto. Por la misma razón los temas cruciales de la evaluación son el porqué de los pobres avances obtenidos en las instituciones gubernamentales responsables por diseñar y desarrollar el proyecto, y el cómo solucionarlos. Razones que justifican un mayor esfuerzo de apoyo, orientación y liderazgo por parte del PNUD, FAO Y PNUMA.

En términos generales, REDD+ constituye un mecanismo científico y político de la Convención de Cambio Climático, orientado hacia el nuevo paradigma del desarrollo sostenible, en contraposición al concepto tradicional de desarrollo fundamentado esencialmente en el crecimiento económico sin considerar las implicaciones ambientales y sociales. Para realizar un cambio tan relevante y necesario, el proyecto requiere de mucha planificación, compromiso y determinación de negociación con el gobierno y en este proceso no es suficiente el mayor involucramiento de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, sino de mayor proactividad política de las agencias de Naciones Unidas responsables por la administración de los recursos y del Monitoreo, control y vigilancia. También es justo mencionar que el proyecto sigue vigente y más necesario que antes, debido al significativo esfuerzo de las tres agencias de Naciones Unidas en términos de suplir tanta debilidad de las instituciones nacionales.