
Nota conceptual

Evaluación de gobernanza participativa (PGA) para la implementación de REDD+ en Indonesia

A. Antecedentes

El Gobierno de Indonesia ha recibido el reconocimiento general por su liderazgo en la lucha contra el cambio climático, tal como manifestó Al Gore en la Cumbre Asia-Pacífico del Proyecto Climático, el 9 de enero de 2011. En una carta dirigida a la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de 30 de enero de 2010, el Gobierno de Indonesia afirmaba su compromiso de reducir voluntariamente las emisiones de carbono en un 26% para 2020, con financiación a cargo del presupuesto nacional. La carta también indicaba que la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) se incrementaría hasta un 41%, con el apoyo internacional, para el año 2020.

Como primera expresión de este compromiso, el Gobierno de Indonesia formuló un Plan de Acción Nacional (PAN) para reducir los GEI que consta de al menos 12 programas de acción específicos, entre otros la gestión sostenible de las tierras de turba y la reducción de la tasa de deforestación y degradación de la tierra, con especial énfasis en la prevención de los incendios de bosques y tierras, las prácticas no sostenibles de gestión forestal, la tala ilegal y otros delitos relacionados con el

bosque¹. Esta decisión está también en consonancia con el Acuerdo de Cancún, que incluye la Decisión CMUNCC 1/CP.16, que en su apartado 70 “alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales: a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación; b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) La conservación de las reservas forestales de carbono; d) La gestión sostenible de los bosques; e) El incremento de las reservas forestales de carbono”.

Como continuación a la Carta de Intenciones suscrita entre el Gobierno de Indonesia y el Reino de Noruega de 26 de mayo 2010, que promueve la cooperación en la reducción de las emisiones de GEI causadas por la deforestación y degradación de los bosques (REDD+), el Gobierno de Indonesia estableció un grupo de trabajo presidencial con objeto de preparar la implementación de REDD+, por medio del Decreto Presidencial 19/2010, grupo dirigido por el doctor Kuntoro Mangkusubroto. jefe de la Unidad Presidencial ejecutiva para el monitoreo y control del desarrollo (Unidad *Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan - UKP4*). Este Grupo de trabajo tiene las siguientes responsabilidades:

- asegurar la finalización oportuna de la estrategia nacional para REDD+ y la estrategia nacional para la reducción de GEI;
- preparar el establecimiento de un organismo nacional de REDD+;
- preparar un instrumento de financiación;
- preparar el establecimiento de una institución conexas fiable e independiente de medición, notificación y verificación;
- formular criterios de selección de una provincia piloto y garantizar una preparación adecuada de dicha provincia piloto.

Con el apoyo de ONU-REDD, el Organismo nacional de planificación del desarrollo (Bappenas) completó la estrategia nacional para REDD+ (EN-REDD+) el 18 de Noviembre de 2010, que está siendo revisada actualmente por el Grupo de trabajo presidencial REDD+ antes de proceder a su anuncio oficial como estrategia nacional. La EN-REDD+ contiene cinco estrategias principales: 1) mejorar la ordenación del

¹ 19º borrador, de 20 de agosto de 2010

territorio y el uso del suelo a fin de reducir/detener la deforestación y la degradación forestal, 2) mejorar la supervisión/control y la capacidad de monitoreo del gobierno y el público, 3) mejorar la eficacia de la gestión de bosques y turberas, 4) promover una auténtica participación pública –especialmente de la comunidad tradicional (*adat*) o indígena y de la población dependiente de los bosques– en la reducción de los GEI, y 5) empoderar los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley en la gestión forestal.

De acuerdo con el último borrador de la EN-REDD+, el fortalecimiento de la gobernanza relativa al sector forestal constituye una prioridad del Gobierno de Indonesia. Entre los objetivos de dicha Estrategia Nacional (tercer borrador de EN-REDD+, p.14) figuran la mejora de los sistemas de gobernanza y la reforma burocrática de los sectores de silvicultura y productos afines. Además, uno de los objetivos a medio plazo de la EN es incrementar la prosperidad de las personas que viven en el bosque y sus alrededores mediante la potenciación de su participación en la gestión forestal. El logro de estos objetivos se basa en los principios² de eficacia, eficiencia, igualdad de género, transparencia y rendición de cuentas.

Según se establece en el Acuerdo de Cancún, el Programa REDD+ “debería(n) llevarse a la práctica por etapas, comenzando por la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad, siguiendo con la aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados, y pasando luego a la ejecución de medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación”³, Asimismo, el citado Acuerdo de Cancún establece que los países en desarrollo “cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la propiedad de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardias que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la presente Decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las

² Tercer borrador de la Estrategia Nacional REDD, p. 15

³ CMNUCC, Decisión 1/CP.16, apartado 73

comunidades locales;⁴.

El éxito o el fracaso del Programa REDD+ dependerá en gran medida del grado de preparación de la población y las instituciones de Indonesia para el cumplimiento de los desafíos que plantea la EN-REDD+. Según lo acordado en la 16ª Conferencia de las Partes en Cancún, es importante que Indonesia promueva y desarrolle una estructura transparente y eficaz de gobernanza forestal nacional que tenga en cuenta la legislación y la soberanía nacionales. Esta será una de las salvaguardias promovidas y adoptadas por los países en desarrollo⁵.

Hay algunos factores de gobernanza de importancia crucial para determinar la preparación de Indonesia en el cumplimiento del programa REDD+, a saber: 1) la presencia de una estrategia de lucha contra la corrupción, dada la financiación con que se dota REDD+; 2) la capacidad de las instituciones gubernamentales y gubernativas, en particular a escala local, para la ejecución de las actividades de REDD+ a escala comunitaria; y 3) la capacidad de la población local que vive de los bosques y otros recursos naturales para acceder a las decisiones gubernamentales que afectan a sus vidas. Estos puntos se desarrollarán a continuación.

La evaluación de gobernanza participativa para REDD+ se concibe como un medio de proporcionar información sobre asuntos de gobernanza relacionados con la implementación de REDD+, y plantea objetivos a corto y largo plazo.

a. Objetivos a corto plazo:

1. Identificar la legislación y las políticas directamente relacionadas con la implementación de una gestión forestal sostenible, que incluyan a REDD+;
2. Medir la capacidad de los gobiernos provinciales y de distrito, tanto a escala institucional como individual, para llevar a cabo una gestión sostenible de los bosques y lograr los objetivos de REDD+;
3. Identificar elementos importantes de las estrategias de lucha contra la corrupción en la implementación de REDD+ (en referencia a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción-UNCAC); y

⁴ CMNUCC, Decisión 1/CP.16, apartado 72

⁵ Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010

(<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>)

4. Localizar los niveles reales de capacidad, los desafíos y las oportunidades que se ofrecen a los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque en cuanto a su capacidad para participar efectiva y significativamente en la gobernanza del cambio climático.

Los resultados inmediatos de la PGA incluirán, entre otros:

1. Información básica sobre el nivel de preparación de Indonesia para la implementación de REDD+;
2. Un documento de políticas sobre los temas de gobernanza que requieran atención durante las fases de preparación y ejecución de REDD+ en Indonesia; y
3. Recomendaciones sobre los enfoques necesarios para garantizar los derechos humanos de los indígenas y otras comunidades dependientes del bosque en la preparación e implementación de REDD+ en Indonesia.

Además de los objetivos a corto plazo citados anteriormente, la PGA tiene también por objeto alcanzar los siguientes objetivos a largo plazo:

1. Contribuir al desarrollo de una hoja de ruta sobre la gobernanza REDD+ en Indonesia basada en un proceso en el que participen las diferentes partes interesadas, y que utilice los resultados de la PGA y el consenso entre las partes en cuestiones de importancia y aspectos de medición, entre otros las metas e indicadores para medir los resultados; y
2. Desarrollar un proyecto participativo y de colaboración que aborde los resultados de la evaluación a fin de facilitar el intercambio de información sobre los avances en las fases de preparación e implementación de REDD+.

Por consiguiente, los resultados esperados consistirán en:

1. Un conjunto de recomendaciones que puedan ser utilizadas para desarrollar una hoja de ruta para el fortalecimiento la gobernanza REDD+ de Indonesia. Se espera también que la PGA sirva de base para el seguimiento y la evaluación de los avances, incluyendo los aportes de notificación al CMNUCC; y
2. La formulación y el apoyo por el Gobierno de Indonesia y los donantes de un proyecto participativo y de colaboración que ponga a prueba el fortalecimiento de la gobernanza REDD+ en las fases de preparación y ejecución.

Estos resultados contribuirán al desarrollo de un sistema nacional que proporcione información sobre las salvaguardias relacionadas con la gobernanza que deben ser

abordadas e implementadas.

B. Marco conceptual

1. La gobernanza y REDD+

La deforestación y la degradación forestal son resultado de una serie de factores, entre otros los factores de mercado y las deficiencias en las políticas y la gobernanza, que ofrecen incentivos para talar en lugar de proteger los árboles⁶. Estos factores han impedido a países con bosques tropicales como Indonesia controlar la deforestación. La existencia de un sistema de gobernanza robusto y unas políticas claras (o su ausencia) también son determinantes de la capacidad de un país para participar en los nuevos mecanismos financieros de protección del bosque, entre otros REDD+.

Es preciso tomar seriamente en consideración una serie de factores de gobernanza en la aplicación efectiva de una gestión forestal sostenible que incluya el Programa REDD+. A saber⁷:

- instituciones eficaces dotadas de roles y responsabilidades claramente definidas.
- legislación y políticas claras y apropiadas.
- planificación clara de la propiedad y el uso de la tierra.
- gestión forestal eficaz.
- distribución justa de los ingresos e incentivos económicos para la población local.
- mecanismos y autoridad que aplique y haga cumplir la legislación y las políticas.
- capacidades de monitoreo.
- acceso a los procesos de toma de decisiones. y capacidad de influir en ellos.

Basándose en consultas públicas de ámbito regional relacionadas con REDD+ y realizadas por Bappenas, con el apoyo de ONU-REDD, entre octubre y diciembre de 2010, se identificaron cuatro causas principales que perpetúan la deforestación y la degradación de los bosques: 1) las deficiencias en la planificación territorial y un uso del suelo agravado por el fracaso de las comunidades para fundamentar la propiedad de las tierras; 2) una gobernanza forestal débil y marcada por la falta de transparencia

⁶ Trines, 2007 en *REDD and forest governance*, Chatham House, 2008

⁷ *REDD and forest governance*, Chatham House, 2008 y *WRI Working Paper 2008*

y participación en la toma de decisiones, especialmente en el otorgamiento de concesiones forestales; 3) una falta de armonización entre la legislación y las normativas, y una falta de participación de los indígenas y los grupos humanos dependientes de los bosques en los procesos legislativos y la gestión forestal; y 4) falta de cumplimiento efectivo de la ley. En el marco del Grupo de trabajo nacional de REDD+, la mejora de la gobernación de bosques y turberas constituye una prioridad de la Estrategia Nacional de REDD+.

2. Riesgos de corrupción en REDD+

En respuesta a los urgentes problemas que plantea el cambio climático, la comunidad internacional ha comprometido una importante financiación para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus consecuencias en los países en desarrollo. Además, se están creando una amplia gama de mecanismos e instituciones para disponer de financiación destinada al cambio climático. Por lo tanto, es imperativo que estos fondos se utilicen con eficacia y no se pierdan a causa de la corrupción.

El Programa REDD+, que será financiado parcialmente por los países desarrollados y, potencialmente, por medio del mercado, representa una fuente potencial de ingresos para muchos países en desarrollo, pero también plantea importantes riesgos de corrupción. Las conclusiones del estudio realizado por la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (*Komisi Pemberantasan Korupsi-KPK*), de 2009, señalan que el índice de integridad de los sectores públicos a escala provincial es generalmente bajo. La KPK da a las provincias una calificación de 6,18 puntos, ligeramente superior al mínimo de referencia de 6,0 puntos⁸. La ausencia de medidas de prevención de la corrupción y de mecanismos de denuncia pública parecen ser los principales factores que contribuyen a tan bajo índice, lo que implica que los riesgos de corrupción en las oficinas provinciales del sector público sean altos. La corrupción también es rampante en el sector forestal. Como se indica en la evaluación de la KPK de 2010, hay riesgo de corrupción en el sector forestal en 19 áreas⁹. Dado que la

⁸ KPK, Indonesia: *Public Sector Integrity 2009 - Corruption Facts in Public Services, Jakarta 2010*, p. 60 -61.

⁹ Con arreglo a esta evaluación, la KPK señala 17 áreas relacionadas con la planificación y gestión forestal que requieren reformas destinadas a impedir la persistencia de la corrupción, y que incluyen normativas y políticas, capacidades institucionales, procedimientos y gestión de recursos humanos. En relación con aspectos de las normativas y políticas, la KPK señala dos de las mayores debilidades: 1) la falta de una normativa que prescriba un único mapa de la zona forestal como referencia oficial única

corrupción está generalizada en el sector forestal de Indonesia, junto a una gobernanza deficiente, es fundamental abordar esta cuestión de la corrupción en la implementación de REDD+.

El PNUD ha identificado los principales riesgos de corrupción para REDD+, a saber¹⁰:

- a. La fase de preparación puede verse afectada por la apropiación a nivel estatal, es decir, de la corrupción de alto nivel y la corrupción política en las que individuos y grupos poderosos, como los políticos, las empresas madereras, la agroindustria y posiblemente los militares, traten de influir en el diseño del marco nacional de REDD+ en el país con el fin de privilegiar sus intereses particulares o afianzar su poder político. Se trata aquí de un riesgo de ‘legalizar’ la corrupción.
- b. La fase de implementación también puede verse afectada por la corrupción de alto nivel, la corrupción política e incluso la pequeña corrupción en la que se produce el soborno de funcionarios públicos de nivel bajo y medio responsables de la implementación de REDD+ para que pasen por alto violaciones habituales de las normativas de REDD+ (la tala ilegal, por ejemplo) o para obtener títulos fraudulentos de tierras o derechos de carbono.
- c. Otro riesgo afectaría a la distribución de los ingresos y beneficios de REDD+, y consistiría en la malversación y la apropiación indebida de los ingresos por parte de grupos poderosos ligados al poder, entre otros las compañías madereras, los militares y los encargados de desarrollar el proyecto.

Como resultado de la evaluación de riesgos de corrupción en el sector forestal realizada por la KPK en 2010, se identificaron algunas importantes lagunas en las políticas actuales tanto a escala nacional como subnacional que favorecen la

para todas las partes interesadas; y 2) una falta de normas y criterios claros en el actual Decreto ministerial sobre los bosques, en base al cual poder determinar como forestal una determinada propiedad. En términos de capacidad institucional, el estudio descubrió una falta de planificación apropiada para el desarrollo de capacidades a escala local, como consecuencia de las políticas de descentralización de la gestión forestal, entre otras las destinadas al desarrollo y reforzamiento de unidades de gestión forestal sobre el terreno. En términos de procedimientos, se ha descubierto la ausencia de un procedimiento que proteja y supervise el bosque, y también de mecanismos que permitan evaluar el desempeño de las instituciones gubernativas locales en la protección y control del mismo. La baja calidad de los recursos humanos tiene asimismo repercusiones en la supervisión y gestión de los bosques a escala local. Al respecto, véase *Corruption Impact Assessment: Titik Korupsi Dalam Lemahnya Kepastian Hukum Pada Hutan (Corruption in the Presence of Weak Legal Certainty)*, Indonesian Anti Corruption Commission (KPK), 2010.

¹⁰ *Staying on Track: Tackling Corruption Risks in Climate Change*, PNUD, 2010

corruption¹¹.

3. El Programa REDD+ y los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque

En Indonesia, las comunidades indígenas siguen siendo uno de los grupos más marginados y vulnerables, y adolecen de una limitada participación en la gobernanza. En la mayoría de los casos, tienen un acceso inadecuado a los canales de información y comunicación, y carecen de voz o medios para participar plenamente en las decisiones de gobernanza y los procesos políticos que influyen en sus vidas. Como resultado, se han visto privados de sus derechos de todo tipo, entre otros el derecho a la conservación de su patrimonio cultural y lingüístico, el acceso a los recursos naturales, los derechos y la propiedad de la tierra, y los servicios sociales básicos como salud y educación. Los pueblos indígenas de Indonesia siguen estando en situación de pobreza y deben hacer frente a una serie de desafíos de desarrollo.

El Programa REDD+ plantea a la vez amenazas y oportunidades para los pueblos indígenas. La principal amenaza es el control centralizado por parte del Estado de los bosques tropicales que forman parte de los territorios de los pueblos indígenas. La gestión forestal ha estado plagada de conflictos entre los pueblos indígenas y el Estado, así como entre la población indígena y la industria forestal¹².

Con respecto a los pueblos indígenas y las comunidades locales, el Programa ONU-REDD ha elaborado directrices en materia de consultas y consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en las que se afirma lo siguiente:

- El Programa ONU-REDD reconoce que los pueblos indígenas (las comunidades *adat* o las comunidades tradicionales) y las comunidades locales deberían participar plenamente en el desarrollo y ejecución de las consultas de ONU-REDD y en el método de aplicación del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) a las actividades propuestas en el Programa REDD+ (ONU-REDD 2010:1).

¹¹ *Corruption Risk Assessment in Forestry Sector*, KPK, 2010

¹² Véase las principales conclusiones y recomendaciones de la Cumbre Asiática sobre el Cambio Climático y los Pueblos Indígenas, organizada por Aman y Tebtebba en Bali, los días 24 a 27 de febrero de 2009.

Sin embargo, las directrices CLPI no abordan la cuestión de las capacidades existentes de los pueblos indígenas y otras personas dependientes de los bosques, lo que incide en lo que pudiera ser, en realidad y con carácter significativo y efectivo, su participación y consentimiento. Por ejemplo, en lo que respecta a las mujeres, en muchos casos no basta con informarlas e implicarlas en el proceso de REDD+, por cuanto ni sus comunidades ni ellas mismas estiman que reúnen las condiciones para expresar sus opiniones o exigir sus derechos. Además, esta población a menudo no tiene la capacidad de negociación necesaria o los conocimientos jurídicos básicos para entender las oportunidades y riesgos potenciales. En las situaciones en que no existe ni el conocimiento básico ni la capacidad jurídicas necesarias, el CLPI sigue siendo un derecho de procedimiento. Así pues, pueden darse casos en que existan las normativas y los procesos pero que los resultados para los pueblos indígenas y otros dependientes de los bosques no sean justos, ya que estas personas carecen de las capacidades básicas para poder participar de manera significativa en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Por consiguiente, si bien el CLPI es un principio necesario del proceso, no es un mecanismo suficiente para garantizar la protección de los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.

La inclusión de los bosques en el sistema de comercio de carbono o emisiones puede provocar también la privatización y comercialización de los bosques de los pueblos indígenas y la continuación su exclusión del proceso de toma de decisiones en relación a la utilización y protección de los bosques¹³. Por consiguiente, el diseño de REDD debe tomar en consideración los derechos de los pueblos indígenas a sus bosques a fin de evitar la expropiación de los bosques de propiedad y control indígena y la continuación de la destrucción de los sistemas indígenas de gestión forestal. Así pues, es fundamental que la oficina del PNUD en Indonesia establezca un programa de desarrollo de capacidades destinado a los pueblos indígenas que dependen del bosque y orientado a la creación de capacidades globales que vayan más allá del simple objetivo de obtener el consentimiento al programa REDD.

Otra preocupación es la situación de las mujeres indígenas y dependientes del bosque. Tradicionalmente, en su papel de guardianas básicas del hogar, las mujeres de estas comunidades dependen en gran medida de los recursos naturales locales y

¹³ Íbidem

forestales para su abastecimiento de agua y energía, así como para su seguridad alimentaria. La privación del acceso a los recursos naturales y a los derechos a la tierra y a su propiedad pone en peligro los medios de vida de estas mujeres y su capacidad para seguir apoyando a sus familias. Del mismo modo, los desastres naturales asociados al cambio climático y la deforestación, tales como inundaciones, sequías, incendios y deslizamientos de tierras, han afectado negativamente las vidas de estas mujeres y los miembros de la familia a su cargo.

En muchos países, incluyendo Indonesia, la propiedad de los bosques no está clara y es a menudo objeto de controversia, lo que impone limitaciones en términos de eficacia, eficiencia y equidad. La importancia que REDD+ otorga a la propiedad de la tierra es obvia. Los derechos de propiedad constituyen un problema muy serio para las comunidades indígenas que dependen del bosque, ya que muchas de ellas simplemente no poseen la propiedad legal. Estas comunidades, en gran medida, consideran la propiedad de la tierra como un concepto extraño. Sin la propiedad, no obstante, la aplicación de REDD+ sólo conseguirá poner en peligro a las comunidades indígenas. REDD+ es esencialmente un amplio conjunto de políticas destinadas a prevenir o frenar la deforestación y la degradación, y aumentar las reservas forestales de carbono. Un subconjunto de estas medidas asigna recompensas a los titulares de derechos de carbono que alcancen los objetivos de REDD+, ya sea midiendo directamente por los cambios en reservas forestales de carbono o por sustitución de los cambios¹⁴. No obstante, la determinación de los legítimos titulares del carbono no siempre es clara cuando se impugna la propiedad de los bosques y los derechos son inseguros o se superponen.

4. Capacidad de gobernanza local para la implementación efectiva de REDD+

La capacidad de gobernanza es de gran importancia para la implementación efectiva de REDD+. Las instituciones gubernamentales locales son la primera línea de contacto con las comunidades y serán el objetivo principal de los programas REDD+ y de cambio climático, entendiéndose aquí por gobiernos locales los gobiernos provinciales y de distrito.

¹⁴ Meridian Institute, 2009 en Sunderlin et al. 2009

El fracaso en la implementación de la gestión sostenible de los bosques de Indonesia no es sólo resultado de la falta de transparencia o participación en la planificación del espacio y la ordenación del territorio, o de la evaluación de impacto ambiental y la concesión de licencias sino que va más allá de estas cuestiones. La capacidad de gobernanza, particularmente a escala subnacional, debe ser evaluada en primer lugar con arreglo a los cuatro componentes siguientes:

- entorno favorable, en términos de marco de políticas, legislación y normativas;
- aplicación y cumplimiento de dichas políticas, legislación y normativas, incluyendo la disponibilidad de las instituciones formales para la gestión forestal sostenible;
- capacidad de recursos humanos dentro de las citadas instituciones oficiales dedicadas a la gestión forestal, y
- percepción por parte del público del desempeño de la institución, incluyendo el nivel de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones, rendición de cuentas y ejecución.

Las instituciones formales y las capacidades de recursos humanos son esenciales para garantizar un adecuado control, vigilancia y cumplimiento de la legislación vigente.

C. Alcance de la PGA

La evaluación de gobernanza participativa tendrá el siguiente ámbito:

1. Legislación y políticas relacionadas con REDD+

La evaluación pretende identificar la legislación y las políticas directamente relacionadas con la implementación de las actividades de REDD+, entre otras: 1) la reducción de emisiones debidas a la deforestación, 2) la reducción de emisiones por degradación de los bosques, 3) la conservación de las reservas forestales de carbono, 4) la gestión sostenible de los bosques, y 5) la mejora de las reservas forestales de carbono.

La evaluación de gobernanza participativa intentará responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Existen políticas y legislación (tanto a escala nacional como subnacional) que regulen y hagan posible alcanzar las cinco prioridades de REDD+?
2. ¿Están estas leyes y políticas armonizadas entre sí?

3. ¿Existe una brecha evidente entre las políticas y la legislación y su cumplimiento real?
4. ¿Incluyen estas políticas y legislación la perspectiva de género? ¿Incluyen también elementos de empoderamiento de las mujeres?
5. ¿Se reconoce en estas políticas y legislación a los indígenas y otras comunidades dependientes del bosque como partes interesadas legítimas a través de su participación en consultas regulares (como por ejemplo el *musrenbang* o proceso participativo de planificación del desarrollo)?
6. ¿Tienen estas políticas y legislación entre sus objetivos los derechos de propiedad y la reforma de los mismos entre los indígenas y otras comunidades dependientes del bosque?

2. Capacidad gubernativa y recursos humanos e institucionales

Esta parte de la evaluación medirá la capacidad de los gobiernos provinciales y de distrito a escala institucional e individual. En la evaluación se plantearán las siguientes preguntas:

1. ¿Están incluidas las prioridades de REDD+ en los documentos de planificación a escala subnacional?
2. ¿Existe alguna institución a escala subnacional que se ocupe concretamente de las prioridades de REDD+ y esté dotada de mandato, autoridad, presupuesto y dotación de personal suficientes?
3. ¿Son conocedores en suficiente medida los funcionarios y el personal de esas instituciones de los temas relacionados con REDD+?
4. ¿Hay una percepción entre el público de que el gobierno subnacional gestiona REDD+ de manera efectiva?
5. ¿Tienen las instituciones de gobierno local políticas y estrategias destinadas a promover/garantizar el cumplimiento de la normativa REDD+ en lo que recae en su autoridad? ¿Se aplica la estrategia de cumplimiento de manera efectiva? ¿Cuáles son los principales factores que dificultan un cumplimiento suficiente?
6. ¿Están los gobiernos locales debidamente equipados para llevar a cabo una supervisión y una vigilancia efectivas (entre otros, mediante la imposición de sanciones administrativas)?

3. Estrategia de lucha contra la corrupción

La evaluación identificará los elementos de estrategia de lucha contra la corrupción, utilizando para ello la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). La evaluación analizará la capacidad de los marcos locales de REDD+ para reconocer los riesgos de corrupción, y si se adopta una estrategia de lucha contra la misma, con arreglo a las siguientes preguntas:

1. ¿En las provincias y distritos dotados de marcos REDD+, se reconocen en dichos marcos los riesgos de corrupción y se incorporan políticas eficaces contra la corrupción política?
2. ¿Proporcionan dichos marcos un enlace con la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (KPK) o cualquier otro mecanismo anticorrupción que permita investigar y perseguir la corrupción relacionada con REDD+?
3. ¿Tienen dichos marcos una suficiente libertad de acceso a la información que permita al público obtener información relativa a REDD+ (por ejemplo, sobre las solicitudes de recalificación, la emisión de licencias de REDD+, los mecanismos de financiación y distribución de beneficios, las salvaguardias REDD+. etc.)?
4. ¿Contienen estos marcos disposiciones para la creación de capacidades y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en el Programa REDD+ a fin de permitirles que puedan participar en la implementación de dicho Programa?

4. Los pueblos indígenas y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para participar en los procesos de toma de decisiones de REDD+

Es importante poder delimitar los niveles de capacidad real y los desafíos y oportunidades que se ofrecen a los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque en cuanto a su capacidad de participar efectivamente y de manera significativa en la gobernanza de REDD+. Para ello, se plantearán las siguientes preguntas:

1. ¿Están los indígenas y otras comunidades locales dependientes del bosque suficientemente organizados para poner en común sus intereses –como grupos de presión o grupos de intereses– a través de los procesos de toma de decisiones?
2. ¿Poseen estos grupos y organizaciones capacidad suficiente para articular y transmitir sus demandas al Estado, y dar a conocer sus posiciones a la opinión pública?

3. ¿Tienen estos grupos y organizaciones acceso suficiente a recursos legales?
¿Tienen capacidades que les permitan documentar las violaciones de sus derechos e informar a las autoridades competentes locales o nacionales y a la opinión pública?
4. ¿Participan activamente las mujeres de las comunidades indígenas u otras comunidades dependientes del bosque en estos grupos y organizaciones?

D. Disposiciones de planificación e implementación

Con objeto de asegurar la participación en esta evaluación, la presente nota conceptual ha sido desarrollada por las principales partes interesadas, incluidos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, las instituciones gubernamentales (a escala nacional y subnacional) y las organizaciones de la sociedad civil. Se ha utilizado este mecanismo de consulta con el fin de recabar opiniones y sugerencias que den más fuerza a la nota conceptual. Asimismo, dicho mecanismo ha servido para reunir apoyos a la aplicación de los resultados de la evaluación. En el proceso de implementación, se establecerán grupos consultivos y de trabajo provinciales con objeto de garantizar una participación significativa de los principales interesados.

Además de este elemento de participación, la PGA tiene por objeto aumentar la capacidad de los agentes locales en materia de gobernanza REDD+. Con este fin, la institución elegida para hacer el acopio de datos deberá demostrar su conexión y colaboración con las instituciones locales de investigación, como, de preferencia, las universidades de las provincias respectivas. Con el mecanismo de consulta regular se espera que se produzca una transferencia de conocimientos sobre aspectos de REDD+ en beneficio de las principales partes interesadas locales.

Durante el proceso de consulta previa, se estuvo de acuerdo en que si bien la participación de los interesados es un ingrediente esencial de adquisición de la PGA, es preciso mantener la independencia del proceso y de los resultados de la citada evaluación. Por lo tanto, las partes interesadas coinciden en que las actividades de evaluación sean implementadas y administradas directamente por la oficina de país del PNUD en Indonesia a través de la modalidad de ejecución directa del PNUD (MED). Dicho esto, el proceso de consultas con las partes interesadas se llevará a cabo en cada etapa de la PGA.

E. Localización de la PGA

La evaluación se llevará a cabo en las regiones dotadas de bosque primario y zonas de turberas¹⁵, según se indica a continuación (en hectáreas):

Provincia	Bosque de conservación	Bosque y turberas vírgenes	Bosques y tierras en situación crítica en las explotaciones forestales
Aceh	1.031.625	1.648.633	134.033
Riau	581.550	2.445.553	1.568.641
Jambi	679.102	224.098	60.662
Sumatra Meridional	815.308	267.574	511.203
Kalimantan Central	1.571.049	1.949.229	486.942
Kalimantan Oriental	1.773.359	2.632.452	453.296
Kalimantan Occidental	1.673.709	2.223.420	631.413
Papua Occidental	3.373.369	1.963.607	460.714
Papua	6.025.219	7.880.450	2.530.180
Sulawesi Central	613.529	774.584	1.082.744

F. Metodología de la PGA

1. Enfoques

La evaluación se llevará a cabo utilizando métodos cuantitativos y cualitativos. Las encuestas serán cuantitativas, mientras que el aspecto cualitativo se basará en

¹⁵ Los datos relativos al bosque y turberas vírgenes provienen del Consejo Forestal Nacional (*Dewan Kehutanan Nasional – DKN*) y del Ministerio de Bosques, 2010

entrevistas en profundidad y debates con grupos temáticos. Mediante la combinación de los dos métodos citados, la evaluación producirá resultados más completos¹⁶.

Dado que la evaluación delimitará la capacidad de las instituciones nacionales y subnacionales y los recursos humanos necesarios para implementar la agenda REDD+ de manera participativa, en cada etapa será preciso llevar a cabo amplias consultas nacionales y regionales. Por ejemplo, se llevarán a cabo durante el proceso de finalización del diseño de la evaluación una serie de consultas nacionales y regionales que incluirán la formulación de objetivos, resultados, alcance e instrumentos de evaluación.

Para asegurar que los intereses de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes del bosque se están teniendo en cuenta, la iniciativa incluye la participación de organizaciones nacionales y locales reconocidas por su trabajo con estos grupos. Estas organizaciones son *Aliansi Masyarakat Adat Nusantara* (AMAN) y *Wahana Lingkungan Hidup Indonesia* (WALHI). AMAN es una organización no gubernamental líder a nivel nacional que aboga por el reconocimiento de los derechos sociales, culturales y legales de las comunidades tradicionales (*adat*) de Indonesia. WALHI es la mayor ONG ambiental de Indonesia. El PNUD ha establecido fuertes vínculos con ambas organizaciones y ha mantenido ya conversaciones preliminares sobre el Proyecto, a fin de evaluar su interés en la evaluación.

2. Métodos de acopio de datos

Los datos primarios y secundarios se recopilarán siguiendo los siguientes métodos:

1. *Examen de documentos.*- En una primera etapa de la fase de recopilación de datos secundarios se llevará a cabo un examen de documentos, que incluirá documentos/fuentes secundarias sobre los bosques y las turberas, la planificación del uso de la tierra, la tenencia de la tierra, las cuestiones de gobierno local y la dimensión de género en todas estas cuestiones. Dicho examen proporcionará una visión de cómo las partes interesadas locales responden a estas cuestiones. El equipo de evaluación analizará los documentos pertinentes como los documentos de políticas,

¹⁶ Para una explicación de la metodología de acopio de datos y de los aspectos cuantitativos y cualitativos de éstos véase *Planning a Government Assessment: A Guide to Approaches, Costs and Benefits*; Centro de Gobernabilidad de Oslo/PNUD, marzo 2009

normativas, resultados de estudios y otras publicaciones de los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

2. *Opinión de las partes interesadas y encuesta de capacidad.*- La encuesta recogerá las opiniones y preocupaciones relativas a REDD + de las partes interesadas locales, particularmente cuando estén relacionadas con la buena gobernanza. La encuesta incluirá a varios grupos, entre otros los funcionarios gubernamentales locales, los agentes del orden, los miembros de los parlamentos locales, los líderes comunitarios e indígenas, y grupos de mujeres, académicos, periodistas y activistas de las ONG dedicadas a estos temas. Los datos se recogerán por medio de entrevistas con cuestionarios, con la participación de un mínimo de 30 interlocutores en cada provincia. Las entrevistas las llevarán a cabo encuestadores contratados y entrenados específicamente para esta tarea.

3. *Entrevistas en profundidad.*- En los casos de personas identificadas como recursos clave, se utilizarán entrevistas para obtener información. En el contexto de esta evaluación, las entrevistas en profundidad se llevarán a cabo para profundizar y verificar la información obtenida en el examen de documentos y las encuestas. Dichas entrevistas en profundidad las llevarán a cabo investigadores de campo, y en ellas participarán por lo menos cinco informantes por cada provincia, en representación de las partes interesadas antes mencionadas.

4. *Debates de grupos temáticos.*- Estos debates tendrán lugar con objeto de complementar los tres métodos de acopio de datos utilizados en cada provincia. Cada grupo temático estará integrado por entre siete y diez agentes locales y tendrá en cuenta el equilibrio de género. Los debates se llevarán a cabo mediante métodos participativos y con la facilitación de un investigador de campo. Para asegurarse de que las mujeres puedan participar por igual, se puede crear un grupo temático específico a fin de evitar la participación pasiva de las mujeres en los grupos mixtos. Los grupos temáticos no están concebidos para conseguir el consenso de los participantes, sino para obtener una confirmación más profunda y variada sobre los problemas encontrados en el examen de documentos. Los resultados de los debates de estos grupos temáticos consistirán en informaciones obtenidas en las experiencias, observaciones, opiniones, actitudes y expectativas de los agentes locales relacionados con la gestión sostenible de los bosques y los temas de gobernanza.

G. ¿Quién llevará a cabo la PGA?

Esta evaluación la llevarán a cabo los siguientes grupos:

- Grupo de expertos

Este Grupo será responsable de revisar y mejorar el diseño general de la evaluación, finalizar las metodologías e instrumentos, realizar los análisis de datos y formular las conclusiones y las recomendaciones. El Grupo estará integrado por expertos poseedores de sólidos conocimientos en los cuatro temas clave de la evaluación (políticas y gobernanza forestal, administración pública/gobiernos locales, legislación relativa a REDD+, organizaciones de lucha contra la corrupción, de los pueblos indígenas y de la sociedad civil).

Se han seleccionado los siguientes candidatos:

1. Prof. Dr. Hariadi.- Especialista de gobernanza forestal, profesor del Instituto de Agricultura de Bogor, miembro del Grupo de trabajo para la estrategia REDD + de Bappenas y coordinador del Grupo de Trabajo del Ministerio de Bosques;
2. Dr. Sunaryo, Master de Ciencias.- Experto en política forestal y experto especial en el Ministerio de Bosques;
3. Dra. Myrna Safitri.- Investigadora *senior* de Huma y directora ejecutiva de la reciente célula de reflexión del Instituto Epistema de Ecojusticia y experta en derechos de propiedad comunitaria, conflictos por la tierra y garantías sociales de REDD+. También participó en la formulación de la Estrategia Nacional sobre Acceso a la Justicia, dirigida por Bappenas con el apoyo del PNUD;
4. Josi Katharina, SH, LL.M.:. Investigadora *senior* en el ICEL, especialista en legislación del sector forestal y REDD+, y miembro del Grupo de Trabajo del Ministerio de Bosques;
5. Prof. Dr. Sofian Effendi.- Profesor de Administración Pública, ex presidente de la Universidad Gajah Mada, experto destacado en materia de reforma del servicio civil y vicepresidente del Equipo Nacional Independiente para la Reforma Burocrática, asociado a la Vicepresidencia de la República de Indonesia (también en funciones de asesor de gobernanza del PNUD); y
6. Mas Achmad Santosa: Especialista en gobernanza, reforma legal y lucha contra la corrupción, miembro del Grupo de trabajo presidencial para la erradicación de la

corrupción, miembro de la Junta de Transparency International Indonesia y ex comisionado de la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (también en funciones de asesor de gobernanza del PNUD).

- Grupos de trabajo provinciales

Para asegurar la participación de las partes interesadas locales, la iniciativa contará con grupos de trabajo provinciales encargados de hacer aportaciones para la mejora del diseño de la evaluación, facilitar el acopio de datos en el terreno, verificar las conclusiones y recomendaciones formuladas por el grupo de expertos, y facilitar la implementación de los planes de acción de las actividades de seguimiento basadas en las recomendaciones. Los grupos de trabajo provinciales estarán integrados por las principales partes interesadas de los departamentos gubernamentales provinciales y las organizaciones no gubernamentales pertinentes encargadas de los asuntos de silvicultura, medio ambiente y pueblos indígenas. Siempre que sea posible, se invitará a participar a universidades y periodistas. La iniciativa también utilizará en la medida de lo posible a los grupos provinciales existentes que puedan tener mandatos u objetivos similares a los grupos de trabajo provinciales.

- Instituciones contratadas para el acopio de datos

Basándose en las lecciones aprendidas en el proyecto del PNUD Índice sobre la Democracia en Indonesia (IDI), la iniciativa seleccionará una institución profesional de investigación a través de un proceso competitivo. La institución seleccionada deberá recopilar datos de alta calidad de las provincias y ámbitos beneficiarios, y enumerar, tabular y procesar los datos para su análisis por el Grupo de expertos.

- Grupo consultivo:

Con el fin de garantizar la apropiación de la iniciativa, se organizará un grupo consultivo que celebrará reuniones periódicas con el Grupo de expertos. Estas reuniones permitirán el diálogo en torno a los logros principales de la evaluación, y contribuirá a que el Grupo de expertos refuerce el diseño y la metodología de ésta, analice sus principales conclusiones y formule recomendaciones. Para garantizar la independencia del proceso de evaluación y sus resultados, el grupo consultivo no tendrá ninguna autoridad directa sobre el Grupo de expertos. El grupo Consultivo incluirá ministerios y organismos gubernamentales pertinentes, entre otros el Ministerio de Bosques, el Ministerio de Medio Ambiente, Bappenas, el Grupo de

trabajo REDD+, algunos miembros de los grupos de trabajo provinciales y representantes de AMAN y WALHI.

- Unidad de gestión del Proyecto

La PGA será implementada por la Unidad de gestión del proyecto (UGP), compuesta por un gerente de proyecto (nivel GS-9), un oficial de proyecto (nivel GS-8) y un asistente de proyecto (nivel GS-5). La UGP será responsable de proporcionar el apoyo administrativo y logístico a la evaluación, organizar y facilitar las reuniones de consulta, coordinar las actividades, y, en general, supervisar la evaluación en términos de planes de trabajo, presupuestos e informes. La UGP también será responsable de elaborar el documento completo del proyecto de evaluación de gobernanza participativa.

H. Etapas de la PGA

La evaluación de gobernanza participativa constará de cuatro fases:

1. En la Fase I, se llevarán a cabo evaluaciones en diez provincias objetivo (ocho provincias piloto REDD, Sulawesi Central como provincia piloto de ONU-REDD, y Kalimantan Occidental) con el fin de proporcionar información a UKP4 y ONU-REDD sobre el nivel de preparación y aspectos críticos de gobernanza en las áreas que deben ser sometidas a prueba en la implementación de REDD+.

2. En la Fase II, el proyecto transmitirá información sobre recomendaciones de política, con las principales conclusiones relativas a la evaluación. El objetivo es el desarrollo de una hoja de ruta sobre gobernanza del Programa REDD+ en Indonesia, en la que se incluya la construcción de un consenso entre las principales partes interesadas sobre temas tan importantes como las mediciones, los sistemas de indicadores y el establecimiento de objetivos, así como el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los indicadores que se establezcan.

3. En la Fase III, la evaluación continuará, con mayor énfasis en la propiedad y la participación local del proceso de evaluación. En este contexto, se fomentará y facilitará la participación de las provinciales de investigación provinciales y/o las universidades locales en la recopilación de datos y el análisis. Para ello, se emprenderán facilidades especiales de empoderamiento, tales como capacitación y entrenamiento para las instituciones y organizaciones locales seleccionadas.

4. Las dos primeras fases de la evaluación generarán conclusiones y recomendaciones que requerirán seguimiento. Para ello, en la Fase IV, la iniciativa desarrollará una iniciativa de participación y colaboración con el Gobierno y los organismos no gubernamentales para abordar los hallazgos resultantes de la evaluación. En ella se incluirán actividades que faciliten el intercambio de información sobre el avance del Programa REDD+ en las fases de preparación e implementación. Este proyecto piloto sobre la gobernanza y REDD+ se llevará a cabo en dos provincias: Kalimantan Central, como provincia piloto de REDD+ en Indonesia, y Sulawesi Central, como área de ONU-REDD.

I. Plazos

La primera fase de la evaluación tendrá una duración aproximada de siete meses, a partir de junio de 2011. Los pasos detallados y plazos de la evaluación se describen en el anexo. El plazo previsto para la segunda fase se determinará a medida que avance la primera fase.

J. Presupuesto

Esta fase de iniciación de la evaluación tendrá un costo de US\$150.000 (véase en anexo el presupuesto total). El presupuesto completo de la primera fase se desarrollará sobre la base de los resultados de las deliberaciones del Grupo de expertos y una serie de procesos de consulta en las provincias.