

Resumen Ejecutivo

Evaluación Participativa De Gobernanza:

**ÍNDICE DE GOBERNANZA DE  
BOSQUES, TIERRAS Y REDD+  
EN INDONESIA – 2012**



**UN-REDD**  
PROGRAMME



Empowered lives.  
Resilient nations.



**ÍNDICE DE GOBERNANZA DE BOSQUES,  
TIERRAS Y REDD+ EN INDONESIA – 2012**

@ UNDP Indonesia  
All rights reserved published in 2013

The coordinators of writers  
**Abdul Wahib Situmorang, Dr.**  
**Hariadi Kartodihardjo, Dr., Prof.**

Writers  
**Abdul Wahib Situmorang, Dr.**  
**Abdon Nababan, Ir.**  
**Hariadi Kartodihardjo, Dr., Prof.**  
**Jossi Katarina, S.H., L.L.M.**  
**Mas Achmad Santosa, S.H., L.L.M.**  
**Myrna Safitri, Ph.D.**  
**Purwadi Soeprihanto, S.Hut., M.E.**  
**Sofian Effendi, Dr., Prof.**  
**Sunaryo, Dr.**

Editors  
**Beate Trankmann**  
**Tina Solvberg**  
**Stephen Rodriques**

Layouter  
**Tugas Suprianto, Drs.**

Contributors of Photos  
**Hertab**  
**Abdul Wahib Situmorang**

**ISBN 978-602-96539-6-0**

The analysis and recommendations of this report do not necessarily reflect the views of the United Nations Development Programme or UN-REDD Global Programme.

## Resumen Ejecutivo

# Evaluación Participativa De Gobernanza: Índice De Gobernanza De Bosques, Tierras Y Redd+ En Indonesia – 2012

La correcta gobernanza de los bosques es fundamental para la implementación satisfactoria de las medidas de reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) en Indonesia; y la gestión sostenible de los bosques y las tierras en general. La buena gobernanza se caracteriza por la seguridad jurídica, la transparencia y el libre flujo de información, la participación pública, la igualdad, la rendición de cuentas, una gestión eficaz y coordinada de los recursos públicos, y el control de la corrupción. La presente evaluación de gobernanza ofrece un diagnóstico de la situación de la gobernanza de bosques, tierras y REDD+, y está compuesta por una serie de rigurosos datos de referencia, recomendaciones de políticas, una hoja de ruta, y un mecanismo para el seguimiento de determinados aspectos de la gobernanza.

El desarrollo de esta evaluación se inició con la identificación de los temas clave en materia de gobernanza de bosques, tierras y REDD+ en Indonesia, la cual se realizó en consulta con las partes interesadas de la sociedad civil, el sector privado y el Gobierno. Cuestiones tales como la planificación y la zonificación forestales, los derechos a la tierra y los bosques, y la necesidad de una distribución más justa de los beneficios siguen sin resolverse en lo relativo a la gestión de los recursos naturales en Indonesia. Es necesario un fortalecimiento de la gobernanza forestal y de tierras ya existente a fin de regular efectivamente la explotación de los recursos naturales y avanzar hacia una gestión forestal y de tierras más sostenible.

La presente evaluación de gobernanza de bosques, tierras y REDD+ se llevó a cabo mediante de una evaluación participativa de gobernanza para REDD+ (PGA) y dirige una mirada atenta a las causas subyacentes de la deforestación; asimismo, incluye algunas recomendaciones para una serie de políticas y acciones necesarias para mejorar o superar algunos desafíos clave de gobernanza. El enfoque de PGA que aplica el programa ONU-REDD se basa tanto en los conocimientos y experiencia del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD, en el ámbito de la

**La correcta gobernanza de los bosques es fundamental para la implementación satisfactoria de las medidas de reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) en Indonesia**

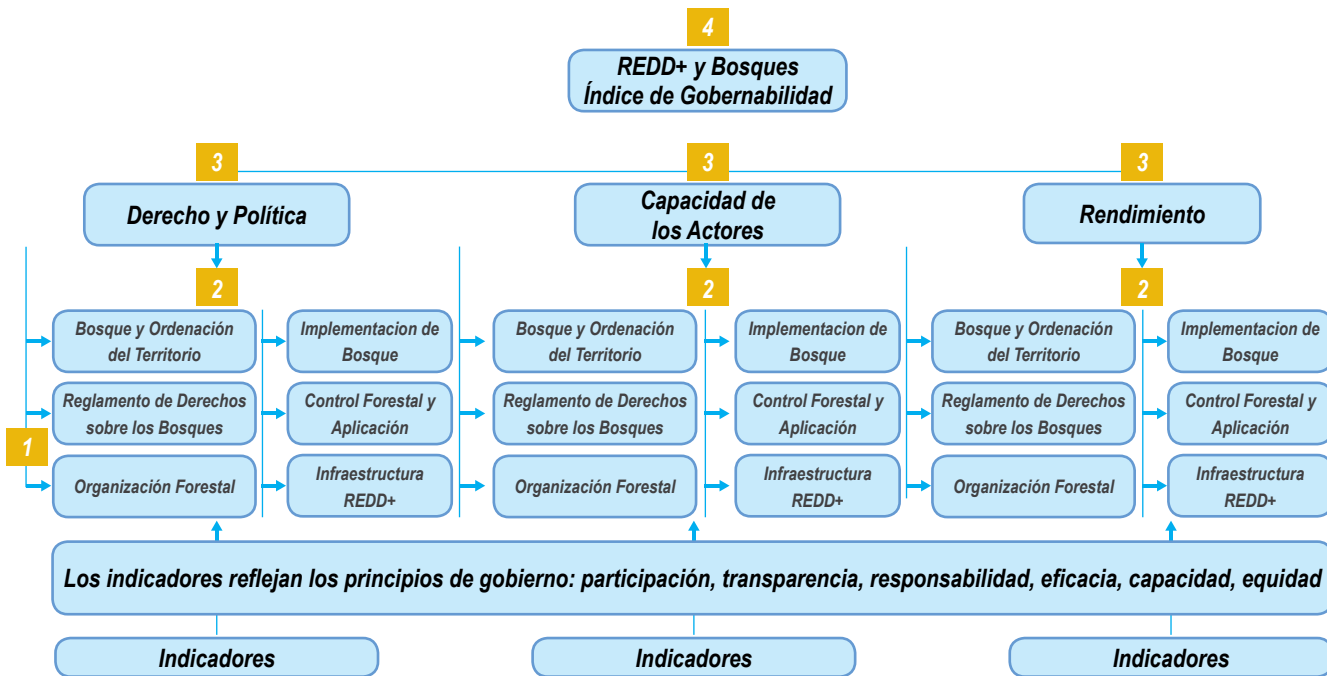
realización de evaluaciones de gobernanza en una amplia gama de sectores y temas (como la lucha contra la corrupción, la justicia y las cuestiones de género), así como en la experiencia de la FAO en la recopilación de datos y la vigilancia en el sector forestal.

Para liderar el proceso de PGA se creó un grupo de expertos, compuesto por miembros del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, miembros del mundo académico, comunidades indígenas y locales, y entidades de negocios, con importantes aportaciones de las partes interesadas a escala nacional, provincial y de distrito. Conjuntamente, decidieron que era preciso contratar una tercera parte creíble e independiente para la recolección de datos, a fin de garantizar la objetividad de éstos. El grupo de expertos realizó consultas públicas y recopiló de forma continua aportes recogidos entre las principales partes interesadas (a escala nivel nacional, provincial y regional) durante todo el proceso hasta la validación de los datos de PGA recogidos y analizados.

Los trabajos realizados en otros lugares del planeta muestran que unos datos de gobernanza fidedignos pueden servir de base para la reforma de las políticas. El propósito de este Informe es proporcionar la necesaria evaluación de las principales cuestiones relativas a la gobernanza forestal en Indonesia, como un aporte no sólo a la planificación y priorización a la hora de fortalecer los mecanismos de gobernanza, las instituciones y las políticas forestales en Indonesia, sino también para hacer el seguimiento del estado de la gobernanza forestal a través del tiempo. Se prevé, además, que los datos de gobernanza puedan incorporarse al Sistema Nacional de Información sobre Salvaguardias con el fin de elaborar informes con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que demuestren cómo se promueven, abordan y respetan las salvaguardias sociales y ambientales que forman parte del proceso de REDD+ en el país.

## **PGA: EL ÍNDICE DE GOBERNANZA DE INDONESIA 2012: BOSQUES, TIERRAS Y REDD+**

El proceso de PGA que conduce a la redacción del documento Índice de gobernanza de bosques, tierras y REDD+ en Indonesia – 2012 se construye sobre la base de tres componentes principales, a saber: (i) la compatibilidad, o no, de las políticas y reglamentaciones con los principios de buena gobernanza, (ii) la capacidad de las partes interesadas (actores gubernamentales, OSC, comunidades indígenas y locales, y empresas a escala local y nacional) para apoyar las actividades de preparación y ejecución de REDD+, y (iii) el funcionamiento de las diferentes partes interesadas en relación con las políticas, reglamentaciones y prácticas de la gobernanza forestal. Se identificaron y se dio prioridad a seis aspectos críticos de gestión, después de un análisis de la situación de la gobernanza forestal; además, dichos aspectos se utilizan para analizar más a fondo los tres componentes citados. A saber: 1) la ordenación forestal y del territorio, 2) los derechos a la tierra y los recursos forestales, 3) la organización de bosques y tierras, 4) la gestión de los bosques, 5) el control y la aplicación de la ley; y por último 6) la preparación para REDD+ (por ejemplo, la preparación institucional e infraestructural y los sistemas de medición, reporte y verificación). Además, se aplicaron también seis principios de gobernanza para



describir el estado general de la gobernanza forestal en Indonesia. Estos seis principios son: participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, capacidad y equidad.

El índice deriva de un total de 117 indicadores, que representan la combinación de las cuestiones y los principios de gobernanza que se indican más arriba, y miden las condiciones de la gobernanza forestal en los tres componentes o categorías principales.

### Diagrama 1. Estructura de medición del índice PGA

Se recogieron datos en las diez provincias más boscosas de Indonesia, y dentro de ellas en dos distritos de cada una, además de los datos a escala nacional. Asimismo, se consultó a las partes interesadas en todos los niveles, para recoger los diferentes puntos de vista y aportaciones a lo largo de todo el proceso.

Los datos recogidos se clasifican en una escala de 1 (insuficiente) a 5 (muy satisfactorio) para calcular el valor general del índice de gobernanza de bosques, tierras y REDD+. El resultado fue un valor de índice total de 2,33 para dicha gobernanza en Indonesia en el año 2012. Este valor se obtuvo a partir de la suma de los diversos componentes del índice –gobernanza forestal, de tierras y REDD+– a nivel central (2,78); junto al valor medio del índice, calculado para las 10 provincias de las mayores zonas forestales (2,39); y el valor medio del índice en los 20 distritos estudiados en estas provincias (1,80).

El hecho de que el índice nacional de gobernanza de bosques, tierras y REDD+ no alcance la puntuación máxima subraya la necesidad de fortalecer las normas actuales de gobernanza forestal, en especial en el nivel de distrito, que es donde se registra la puntuación más baja (1,80). Teniendo en cuenta que las entidades administrativas de los distritos detentan la principal autoridad de gestión de los recursos forestales, con arreglo

## PGA LOCATIONS



al sistema descentralizado de gobernanza de Indonesia, es preciso reforzar las capacidades a escala de distrito mediante un considerable refuerzo que les permita desempeñar adecuadamente sus funciones.

La evaluación de las capacidades de las diferentes partes interesadas en contacto con las cuestiones relativas a REDD+ demuestra que la sociedad civil consigue la puntuación más alta, con un índice total de 2,54, seguida por las comunidades indígenas y locales y las mujeres con un índice de 2,38, y la comunidad de negocios con un índice de 2,32. La capacidad del Gobierno, en general, obtuvo una valoración de 2,30.

Se observan diferencias significativas entre los índices totales de gobernanza forestal calculados para los niveles central, provincial y de distrito; y el Gobierno central logra puntuaciones más altas que las provincias y los distritos. La diferencia en los valores central, provincial y de distrito se debe a las diferencias en las capacidades individuales e institucionales de las diferentes partes interesadas participantes en los distintos niveles. La capacidad de las partes en el nivel central es mayor que a escala provincial, y la capacidad de las partes a nivel provincial es generalmente más alta que a escala de distrito.

En cuanto a los principios de gobernanza de los bosques, la puntuación total conjunta de todos los niveles (es decir, central, provincial y de distrito) se calcula en 2,33. Los resultados subyacentes de los seis principios de gobierno que el índice utiliza para evaluar la calidad global de la gestión son los siguientes: la **transparencia** logró la mayor puntuación con 2,60; a continuación la **participación** con 2,49 y la **equidad** con 2,36. La **capacidad** alcanzó 2,32, seguida de la **rendición de cuentas**, con 2,28, y la **efectividad**, que alcanzó un 2,02.

Las calificaciones relativamente altas en materia de **transparencia** y **participación**

reflejan el apoyo que ofrecen una serie de marcos jurídicos y de políticas que garantizan la transparencia y la participación en la toma de decisiones en relación con la gestión de los bosques y las turberas. Un ejemplo oportuno es la aprobación de la Ley 14 de 2008 sobre libertad de información, así como varios reglamentos que instan a la participación popular. Además, una serie de partes interesadas, como el Gobierno, la sociedad civil, los grupos indígenas y las empresas tienen también sus normas y procedimientos internos que les obligan a ser más transparente e incluyentes en la toma de decisiones. Las puntuaciones relativamente bajas en materia de equidad, rendición de cuentas y eficacia ponen de relieve la necesidad de una mayor aplicación de los principios de la justicia a la gestión de los bosques y las turberas. La puntuación de la capacidad indica que hay margen de mejora en la aplicación de las políticas, mientras que los resultados en la rendición de cuentas y la eficacia son signos de la prevalencia de prácticas de corrupción, colusión y nepotismo en la gestión de los bosques y las tierras. Los parámetros de la equidad y la eficacia reciben puntuaciones aún más bajas a escala de distrito, a pesar de la formulación de políticas destinadas a mejorar la transparencia, por lo que los gobiernos de distrito deberán potenciar su compromiso con la mejora de la gobernanza de las tierras y los recursos forestales en sus esferas de jurisdicción.

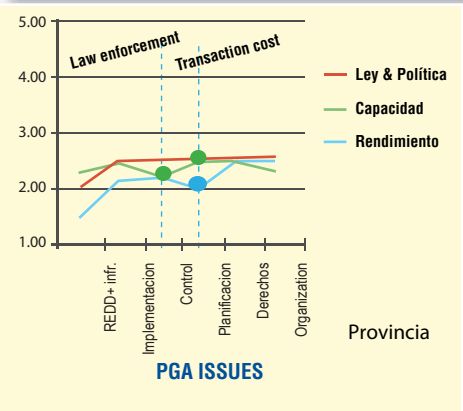
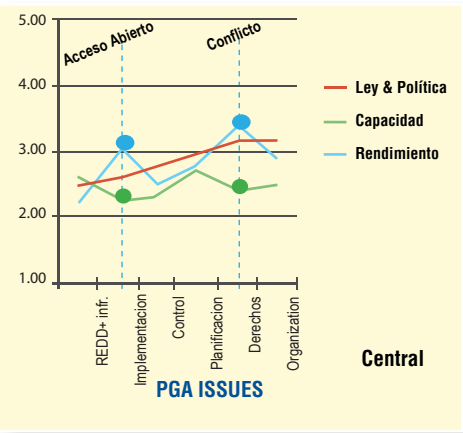
Hay varias tendencias interesantes observables en los resultados del índice. La puntuación general del índice parcial correspondiente al componente legislativo y de políticas es relativamente buena, pero esto no se traduce en una correcta ejecución de las políticas o en el cumplimiento de las leyes. El desarrollo de capacidades de las partes interesadas podría dar lugar a leyes y políticas más estrictas, pero no tiene un impacto notable en la aceleración de la publicación en la Gaceta Oficial y la re zonificación a nivel central, ni tampoco ha llevado a un cumplimiento reforzado de la ley o a una reducción de los costos de transacción a escala provincial.

Volviendo a las capacidades de partes interesadas, las más fuertes corresponden a la sociedad civil y las comunidades indígenas, en cuestiones relacionadas con la tierra y los bosques; mientras que el interés (y las capacidades correspondientes) de la comunidad empresarial se centra principalmente en la planificación y la gestión forestal con vistas a reducir los costos operativos para la emisión de permisos de uso de la tierra. Y aunque las capacidades del Gobierno son razonablemente importantes en materia de gestión forestal, debe prestarse más atención a las capacidades de aplicación de la ley, un tema que ha atraído la atención de partes significativas de la sociedad civil.

Se observa también una fuerte correlación mutuamente reforzante entre las capacidades de la sociedad civil y las capacidades del Gobierno y otras partes interesadas, como las comunidades indígenas y el sector empresarial. El análisis, por ejemplo, muestra que si se fortalecen las capacidades de la sociedad civil, las capacidades de gubernamentales lo harán también, con objeto de atender mejor la demanda que proviene de la sociedad civil. Del mismo modo, unas capacidades sólidas por parte de la sociedad civil contribuyen también al fortalecimiento de las capacidades de otras partes interesadas, como las comunidades indígenas y locales y la comunidad empresarial, debido a la función de promoción y facilitación de los actores de la sociedad civil.

KEY ISSUES

- **Central**
  - La creación de capacidad puede aumentar el índice de la cuestión del derecho y la política en materia de derechos y de gestión, pero no en la;
  - Problema principal: Acceso abierto y el conflicto
  
- **Provincia**
  - Principal problema: bajo índice de cumplimiento de la ley y alto costo de transacción;
  - Ambos problemas están relacionados con la ley y bajo índice de políticas.

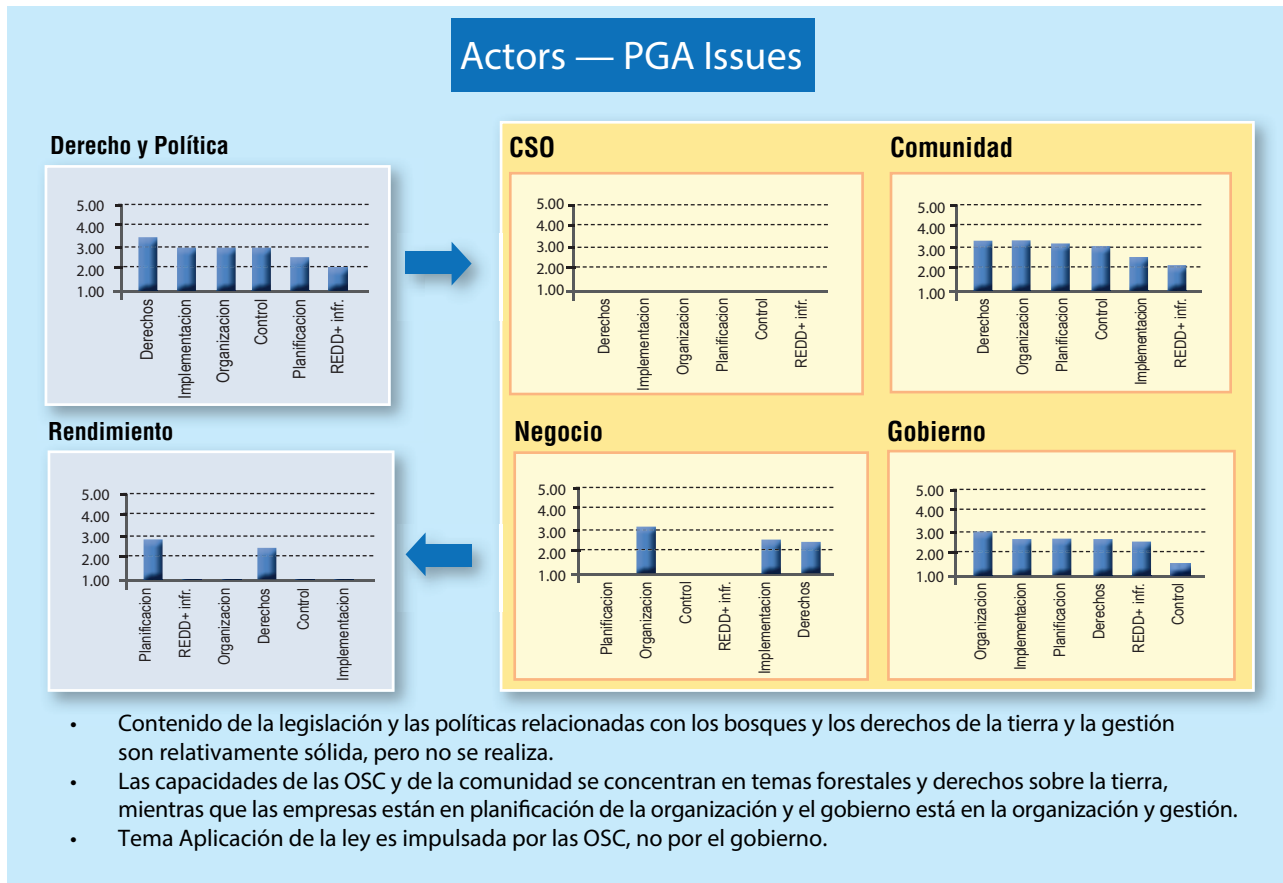


Del mismo modo, la capacidad de las comunidades indígenas se ve afectada naturalmente por las acciones del sector empresarial: cuando una empresa desarrolla buenas prácticas de gobernanza, sus actos tienen un impacto positivo en las comunidades indígenas, y viceversa. Por lo tanto, en el contexto del fortalecimiento de la gobernanza de bosques, tierras y REDD+, ambas partes deben buscar oportunidades de cooperación y apoyo mutuo. El proceso puede avanzar mediante el cambio de perspectiva de las empresas privadas, que actualmente ven a las comunidades indígenas como una amenaza a la sostenibilidad de sus negocios y no como potenciales aliados.

CARTOGRAFÍA DE LOS PUNTOS FUERTES

Utilizando un sistema de puntuación, la presente PGA, que abarca las cuestiones relativas a la gobernanza de bosques, tierras y REDD+, contribuye a ubicar los puntos fuertes y los débiles en materia de capacidad, así como los tres componentes principales del índice en los niveles central, provincial y de distrito. Esta cartografía también se puede utilizar para dar prioridad a los componentes que requieren un reforzamiento más urgente, así como para identificar los vectores que pudieran ser utilizados para hacer





avanzar las mejoras deseadas.

El sistema de puntuación se utilizó para analizar los resultados. Ninguna de las localidades de la PGA analizadas alcanzó la puntuación de 3,50 requerida para alcanzar una puntuación en la franja verde. El noventa por ciento de las zonas evaluadas obtuvo calificaciones incluidas en la franja amarilla (entre 2,00 y 3,50) y el restante diez por ciento se ubicó en la franja roja (menos de 2,00). Esto demuestra que prácticamente todas las partes interesadas a nivel nacional, provincial y de distrito requieren un fortalecimiento de su capacidad en materia de legislación y políticas, y de gestión de los bosques, las tierras y REDD+, y de su capacidad general para realizar sus funciones claves. Se debería prestar especial atención al refuerzo de la capacidad y el rendimiento en Aceh, que registra actualmente tres notas rojas. Para más información, se puede consultar el cuadro no 1 a continuación:

- **Legislación y políticas.** Ninguno de los puntos evaluados a nivel central y provincial alcanzó un valor superior a 2,78 en esta categoría básica del índice. Las reglamentaciones existentes han tenido algunos efectos positivos, y han fortalecido la transparencia en el proceso de planificación territorial y forestal, han fortalecido el proceso de gestión forestal, han regulado el derecho al bosque de las distintas

**Cuadro n° 1**  
**ÍNDICE DE GOBERNANZA DE BOSQUES, TIERRAS Y REDD+ EN 2012**  
**NIVELES CENTRAL Y PROVINCIAL**

Localidad	Índice global	Legislación y políticas	Capacidad de las partes interesadas				Resultados
			Gubernamental	OSC	Comunitaria	Empresarial	
Central Level	2.78	2.80	2.49	3.00	2.95	2.97	2.46
Aceh	2.07	2.47	1.82	2.75	2.26	1.24	1.90
Riau	2.28	1.89	2.11	2.72	2.05	2.68	2.23
Jambi	2.38	2.26	2.23	2.78	2.04	2.63	2.34
South Sumatra	2.19	2.05	2.64	2.30	1.37	2.36	2.45
West Kalimantan	2.73	2.28	2.24	3.32	3.39	2.97	2.20
Central Kalimantan	2.64	2.29	2.47	3.21	2.56	2.72	2.59
East Kalimantan	2.42	1.98	2.36	2.60	2.47	2.76	2.34
Central Sulawesi	2.52	2.03	2.66	2.71	2.86	2.15	2.71
West Papua	2.29	1.99	2.37	2.40	2.11	2.47	2.40
Papua	2.41	2.32	2.12	2.63	2.51	2.32	2.56

Los colores representan: **ROJO**- menos de 2; **AMARILLO** - entre 2 y 3,5; **VERDE** - valor superior a 3,5

partes, han fortalecido la rendición de cuentas de las unidades de gestión forestal, y han armonizado la legislación y las políticas. Sin embargo, el marco de las políticas también debería incluir la participación pública y el fomento de la capacidad en el proceso de toma de decisiones, y también establecer un mecanismo de denuncia, proteger los derechos de las comunidades del bosque y proporcionar un mecanismo eficiente de emisión de permisos y licencias forestales.

- **Capacidad gubernamental.** La capacidad del Gobierno en cada uno de los lugares evaluados se mantiene por debajo de la puntuación crítica de 3,50. De ellos, la capacidad del gobierno provincial de Sulawesi Central, con 2,66, alcanza la máxima puntuación. Esto indica que la capacidad gubernamental global para manejar las cuestiones relacionadas con los bosques, las tierras y REDD+ requiere un mayor fortalecimiento. Mientras que las instituciones gubernamentales pertinentes disponen de personal calificado en materia de planificación forestal y ordenación del territorio, y también en la administración de los derechos forestales, con asignaciones presupuestarias en vigor para las unidades de gestión forestal, las capacidades gubernamentales requieren un fortalecimiento aún mayor para garantizar que los procesos de planificación territorial y forestal se llevan a cabo de forma participativa, involucrando a todas las partes interesadas. Otras esferas críticas que requieren el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos incluyen el manejo de

conflictos, la gestión de los derechos de la comunidad, así como el cumplimiento de la ley y el enjuiciamiento de los delitos relacionados con los bosques. Hasta ahora, por ejemplo, no se ha establecido una institución permanente REDD+ ni un sistema de salvaguardias de REDD+ que permitan supervisar, informar y abordar las infracciones de la legislación forestal y la aplicación de las salvaguardias necesarias.

- **Capacidad de la sociedad civil.** La capacidad de la sociedad civil de los lugares consultados ha recibido una calificación que corresponde a la franja amarilla. La capacidad global de la sociedad civil en los diferentes ámbitos de la gobernanza de bosques, tierras y REDD+ es bastante buena, sobre todo en el nivel central, en el que la sociedad civil ha recibido una puntuación global conjunta de 3,00, la mayor puntuación otorgada a cualquiera de las partes interesadas a escala central. Las partes de la sociedad civil tienen capacidad para aplicar los principios de gobernanza en sus organizaciones, así como para realizar aportaciones a los procesos de planificación territorial y forestal. Hay también programas de fomento de la capacidad general y de promoción de mecanismos de denuncia destinados a las comunidades locales. Sin embargo, es preciso seguir reforzando la capacidad de la sociedad civil a fin de que pueda llegar a manejar los aspectos técnicos de los procesos de ordenación del territorio y de la silvicultura. Para llevar a cabo de manera efectiva sus funciones de promoción y de controles y salvaguardias, la sociedad civil debería también ver reforzada su capacidad para evaluar y destacar los costos de la ordenación territorial no transparente y los de los procesos forestales también opacos, así como los altos costos de obtención de los permisos y los costos causados por la corrupción en el sector forestal.
- **Capacidad comunitaria** (comunidades indígenas y locales, y mujeres): La valoración de la capacidad de las comunidades indígenas y locales se halla dentro de la categoría de color amarillo; en ella, la capacidad de la comunidad a nivel central alcanza una puntuación global de 2,95 (siendo así en gran medida comparable con la capacidad de la sociedad civil a nivel central). Con una puntuación de 3,39, las comunidades locales e indígenas en Kalimantan Occidental no sólo registraron el resultado más alto de capacidad de todas las partes evaluadas, sino que también estuvieron muy cerca de alcanzar la franja verde de puntuación. Los grupos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques tienen en general capacidad para aplicar los principios de gobernanza y con ello realizar aportaciones al proceso de planificación forestal y territorial. Sin embargo, necesitan aumentar el número y la capacidad de sus activistas de los derechos comunitarios para abogar en su nombre y desarrollar mayores capacidades de seguimiento del proceso de emisión de permisos forestales. Del mismo modo, las comunidades indígenas y locales también deberían fortalecer su capacidad de asociarse con el sector empresarial para facilitar la emisión y seguimiento de las etiquetas de gestión forestal sostenible, aplicables a productos comercialmente relevantes, y aumentar su participación en la fomento de instituciones en el marco de REDD+.
- **Capacidad de la comunidad empresarial.** La capacidad de la comunidad empresarial mereció una calificación bastante alta, sobre todo a nivel central y

en Kalimantan Occidental, donde registró una puntuación de 2,97. Ninguna de las partes del sector empresarial en ninguno de los lugares evaluados alcanzó, sin embargo, la puntuación de 3,50 necesaria para obtener una calificación en la franja verde. El sector empresarial en general tiene la capacidad necesaria para participar en el proceso de planificación forestal. También cuenta con mecanismos de control interno a punto, y algunas de las partes empresariales han desarrollado y se adhieren a un código de gobernanza de los bosques. Sin embargo, las empresas privadas deben fortalecer la aplicación de los principios de consentimiento libre, previo e informado en sus operaciones de gestión forestal y de las plantaciones. Por otra parte, es preciso aumentar la asignación de recursos por las empresas privadas, en particular, a fin de cubrir los gastos de publicación en la Gaceta Oficial, así como la certificación y el etiquetado. En la actualidad, sólo el 20 por ciento de las 520 empresas registradas que operan en el sector forestal ha alcanzado algún tipo de etiqueta de ordenación forestal sostenible (obligatoria o voluntaria).

- **Componente de desempeño.** Al igual que los problemas de capacidad señalados más arriba, el desempeño de las diversas partes en los lugares de evaluación requiere de un mayor fortalecimiento, por cuanto en la mayoría de ellas registran una calificación de rendimiento que sólo corresponde a la franja amarilla.

Las principales conclusiones de la evaluación del desempeño revelan que el porcentaje de regiones indonesias que disponen de planes territoriales a punto es todavía limitada. Concretamente, se han legalizado planes territoriales en 13 provincias (39 por ciento), 121 distritos (32 por ciento) y 37 ciudades (43 por ciento). Mientras tanto, el porcentaje de zonas forestales que se han publicado en la Gaceta Oficial es del 11 por ciento, equivalentes a 15 millones de hectáreas de un total de 136 millones.

Además, de un total de 103 casos de conflictivos relacionados con los bosques hasta febrero de 2012 (casos manejados por la Dirección de Desarrollo de Plantaciones Forestales del Ministerio de Silvicultura) hasta ahora sólo se ha resuelto por completo un caso. Los delitos forestales presentados a la Corte son sólo seis, de los 128 casos atendidos en 2012. La cobertura que hacen los medios de comunicación de los derechos de la comunidad a nivel central y provincial no es suficiente, y durante el período 2010-12 sólo se publicó un artículo cada 21 días. Además, hay altos costos de transacción (oficiales y no oficiales) para la obtención de permisos forestales. El costo de la obtención de un permiso del gobierno local de Kalimantan, por ejemplo, asciende a 50.000 rupias por hectárea. El Gobierno emitió permisos forestales a favor de las comunidades para menos de 450.000 hectáreas, a la vez que asignaba más de 30 millones de hectáreas a los agentes del sector privado.

## RECOMENDACIONES

Como se ha demostrado a lo largo del proceso de PGA y con los resultados obtenidos en el índice global de gobernanza sobre bosques, tierras y REDD+, así como en los índices de los componentes, en Indonesia la gobernanza forestal necesita ser reforzada. Hay que

abordar adecuadamente una serie de factores considerados de particular importancia para mejorar la implementación exitosa de REDD+ en Indonesia, a saber:

- el descuido de cuatro aspectos clave: la gestión forestal y territorial, una agencia de gestión sobre el terreno que controle el acceso abierto a los bosques y superficies forestales, el cumplimiento de la ley y los altos costos de obtención de las licencias;
- si bien se han redactado nuevas leyes y políticas, su aplicación sigue siendo un reto en parte debido a un conocimiento limitado por falta de participación ciudadana en el proceso legislativo y la escasa divulgación de la información;
- las capacidades de los gobiernos central, provincial y de distrito deben reforzarse con el fin de fortalecer el manejo de los bosques y la gestión de la tierra sobre el terreno.

El gobierno desempeña un papel clave en la aplicación de políticas pertinentes en el sector forestal. Por lo tanto, es de particular importancia fortalecer las capacidades de los gobiernos en los distintos niveles de implementación de las políticas de regulación y aplicación de la ley en el sector. Se reconoce la necesidad de una hoja de ruta para una mejor gobernanza de bosques, tierras y REDD+ basada en el análisis y las discusiones generadas por el proceso de PGA. Algunos elementos clave de este plan son los siguientes:

- es preciso que las comunidades y las OSC tengan un papel más integrado, con objeto de fortalecer los procesos de gobernanza, especialmente en lo que respecta a la gestión de bosques y tierras, la apertura de acceso a bosques y zonas forestales, el cumplimiento de la ley y la emisión de licencias forestales;
- el aumento de la participación de los grupos empresariales, con objeto de fortalecer el sistema de licencias del gobierno y facilitar la adopción de una buena gobernanza empresarial por parte de los miembros de las asociaciones empresariales.

Los objetivos, la dirección y los recursos globales asignados para fortalecer las estructuras y prácticas de buena gobernanza forestal deben ir acompañados de la identificación de los principales factores de la mejora de la situación de la gobernanza en las respectivas provincias. Debería utilizarse como referencia al respecto una matriz de localización de los puntos fuertes.

Las puntuaciones que otorga el presente estudio en relación con la gobernanza de bosques, tierras y REDD+ invitan a prestar más atención a los problemas fundamentales encontrados en la gestión de tierras y bosques, y en particular en la implementación de REDD+. Las necesidades de fomento de la capacidad requieren que partes del Gobierno, la sociedad civil, las comunidades locales y las empresas efectúen un abordaje adecuado. Se sugiere que la supervisión periódica sea asumida por la nueva Agencia REDD+ (de próxima creación) para asegurar que el fomento de la capacidad que se ofrece a las partes aborda efectivamente sus debilidades, así como sus respectivos papeles y funciones.

Así pues, hay cinco recomendaciones clave que surgen de este proceso de PGA para el fortalecimiento de la gobernabilidad de bosques, tierras y REDD+. Las recomendaciones relativas a las políticas se refieren a dos esferas principales; a saber, la mejora de los marcos jurídicos y las políticas, y el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las partes interesadas más relevantes.

**La primera** recomendación se refiere a mejorar la claridad de la situación jurídica y la legitimidad de la situación de las zonas forestales del Estado a través de una mejor gobernanza de bosques, tierras y REDD+. El logro de este objetivo implica:

- la publicación por el Ministro de Silvicultura de un reglamento relativo al mecanismo para determinar de manera transparente y participativa cuáles son las zonas forestales conflictivas. Para ello es preciso contar con la participación de las partes interesadas y el fomento de la capacidad de dichas partes;
- un decreto conjunto del Ministerio de Silvicultura, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio del Interior y el Organismo Nacional de Tierras sobre los derechos de las comunidades indígenas y locales en las zonas de bosque y otras con distinto uso del suelo;
- la publicación por el Ministro de Silvicultura de un reglamento relativo al mecanismo para simplificar el proceso para determinar los límites de las zonas de trabajo de los permisos de aprovechamiento forestal de manera transparente y participativa, acompañado del fomento de la capacidad de las partes interesadas; y
- la publicación por el Ministro de Silvicultura de un reglamento sobre un mecanismo para integrar la determinación de los límites del área de bosques en el proceso de aparición en la Gaceta Oficial. Para ello es preciso establecer un grupo de trabajo que incluya a organizaciones de pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, empresas y miembros del mundo académico, acompañados del fomento de la capacidad del organismo de ejecución.

**La segunda** recomendación se refiere a la aclaración de los derechos sobre los recursos forestales y en última instancia la reducción del número de conflictos forestales. A tal efecto, se recomienda:

- la extensión del Decreto Presidencial N ° 10 de 2011 sobre el aplazamiento de la adjudicación de nuevos permisos y la mejora de la gobernanza de los bosques primarios y turberas. Se sugiere que, con el tiempo, a medida que se fortalece la capacidad de las instituciones gubernamentales pertinentes para la aplicación y seguimiento de las políticas de gobernanza forestal, podría sustituirse la moratoria de duración limitada sobre el aplazamiento de la emisión de concesiones madereras y plantaciones por un mecanismo basado en el desempeño, que permita la emisión limitada y regulada de los permisos por parte del gobierno central en favor de las provincias y los distritos que cuenten con la capacidad de vigilancia sobre el terreno;
- la publicación por el Ministro de Silvicultura de un reglamento relativo al mecanismo de tramitación de las denuncias, y mediar y resolver los conflictos de tenencia de tierras forestales con participación de las diferentes partes, incluyendo el fomento de la capacidad de las partes interesadas.

**La tercera** recomendación sugiere evitar los altos costos y los sobornos en la concesión de permisos y licencias forestales. Para ello es preciso:

- la publicación por el Ministro de Silvicultura de un reglamento relativo a un mecanismo de adquisición de permisos y licencias forestales que sea simple,

eficiente, transparente, responsable, y que garantice el escrutinio público. Debería ir acompañado del fomento de la capacidad del organismo ejecutor;

- la preparación por el Ministro de Silvicultura de un reglamento relativo a un mecanismo para conceder permisos de aprovechamiento forestal a los grupos comunitarios, de una manera transparente, responsable y eficiente, y el establecimiento de un mecanismo de supervisión pública para la aplicación y puesta en práctica de estos permisos. Ello debería ir acompañado del fomento de la capacidad de los funcionarios competentes del Ministerio de Silvicultura y los departamentos forestales provinciales;
- la preparación de un reglamento por el Ministro de Silvicultura para la expedición de permisos de utilización de bajo costo para los bosques tradicionales, los bosques de aldea, los bosques de comunidad y las plantaciones de pequeños agricultores. Del mismo modo, esta medida debería ir acompañada de medidas de fomento de la capacidad destinadas al Ministerio de Silvicultura y los departamentos forestales provinciales.

**La cuarta** recomendación es reforzar el cumplimiento de la ley en el sector forestal. Para lograrlo sería preciso lo siguiente:

- la emisión por parte del Ministro de Silvicultura de un reglamento que establezca un mecanismo que atienda las quejas del sector forestal e incluya la protección de los denunciantes, y que se base en los principios de manejo de quejas del público ya desarrollados por la Comisión del Ombudsman. Ello incluirá el fomento de la capacidad de todas las partes;
- la emisión por parte del Ministro de Silvicultura de un reglamento que establezca un mecanismo de supervisión para el sistema de concesión de licencias, que incorpore un control tanto público como del gobierno mediante la aplicación de los principios de buena gobernanza. Ello debería incluir el fomento de la capacidad de las partes;
- la emisión por parte del Ministro de Silvicultura de un reglamento que establezca un mecanismo para el desarrollo de una política de auditoría de los permisos forestales. Debería incluir también el fomento de capacidades para el organismo de ejecución.

**Por último, la quinta** recomendación se refiere al desarrollo de una infraestructura de REDD+ que aplique los principios de la buena gobernanza. Este punto se llevará a cabo mediante:

- un mecanismo que involucre a las diferentes partes interesadas (sociedad civil, mundo académico, grupos indígenas, mujeres y periodistas) en la preparación y ejecución de REDD+ en todos los niveles;
- un reglamento marco para la protección social, el medio ambiente y la gobernanza en la implementación de REDD+ en Indonesia;
- un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas para la preparación e implementación de REDD+, que incluya disposiciones detalladas para la aplicación del CLPI;
- la aceleración del establecimiento de una nueva institución de REDD+, que sea fuerte, transparente, participativa y responsable.

