



UN-REDD  
PROGRAMME



# Informe de taller

---

Evaluaciones de Gobernanza Participativa (PGA)

**Reunión de intercambio de conocimientos**

17-18 abril 2012, Bogor - Indonesia

---

# INFORME DE TALLER

## 1. Antecedentes de la reunión

El Programa ONU-REDD está llevando a cabo en la actualidad cuatro experiencias piloto de Evaluación de Gobernanza Participativa (PGA) en Ecuador, Nigeria, Vietnam e Indonesia, que se encuentran en diferentes etapas de la preparación y ejecución. En nuestro diálogo con los profesionales y partes interesadas de la PGA, todos nos han expresado su gran interés y la necesidad de compartir los conocimientos y experiencias adquiridos, y aprender unos de otros sobre los respectivos procesos de PGA. Reconociendo que las experiencias piloto de PGA son trabajos en pleno desarrollo, el Programa ONU-REDD y el PNUD-Indonesia organizaron conjuntamente esta reunión de intercambio Sur-Sur para dar respuesta a la necesidad expresada de debatir los aspectos y desafíos estratégicos, contextuales y metodológicos, y también buscar formas de superar estos desafíos.

## 2. Objetivos y resultados

Con esta reunión de profesionales de la PGA de los cuatro países piloto, que participan en las diferentes facetas del proceso, este intercambio Sur-Sur ha estado orientado a:

- fomentar la concienciación sobre el enfoque de PGA para REDD+ y poner de relieve su importancia para los procesos nacionales de REDD+;
- facilitar el intercambio de conocimientos entre países y profesionales con el fin de fortalecer los procesos de PGA internos de cada país;
- establecer una comunidad de prácticas compuesta por todos los involucrados en las PGA para REDD+;
- evaluar la necesidad de una *Guía de las PGA para REDD+* y desarrollar la comprensión de lo que debería incluirse en dicha *Guía*;
- introducir otras herramientas disponibles de ONU-REDD para complementar el enfoque de PGA en el tratamiento de las cuestiones de gobernanza de REDD+.

En gran parte, estos objetivos se van cumpliendo ya a medida que aumenta la concienciación en los nuevos países, que se establece una comunidad de prácticas de PGA, y que se dispone de observaciones y sugerencias constructivas sobre cómo facilitar la comunicación dentro de dicha comunidad de prácticas y su seguimiento. Como se puso de manifiesto, existen herramientas y enfoques en el seno de las agencias que fueron presentados y de los que se destacó su posible aplicación y relevancia dentro del proceso de PGA.

## 3. Participantes

En total, asistieron al seminario 55 participantes, procedentes de nueve países asociados a ONU-REDD (Ecuador, Indonesia, Vietnam, Nigeria, Paraguay, Myanmar, Sri Lanka, Papua Nueva

Guinea y Camboya). Los asistentes que constituían el objetivo principal de este taller eran los representantes de los gobiernos y la sociedad civil y los coordinadores cotidianos del proceso de PGA en los cuatro países piloto. Para dar a conocer mejor el enfoque de las PGA más allá de los cuatro países piloto actuales, se invitó también a representantes gubernamentales de los otros cinco países antes citados. Además, asistió también personal de los equipos regionales y de la Sede del Programa ONU-REDD, y de las agencias, que realizó contribuciones durante todo el taller.

#### *4. Principales cuestiones abordadas y discutidas durante el taller*

##### *4.1. Sesión de apertura*

En la inauguración de esta reunión, se hizo hincapié en los objetivos de la misma, y concretamente se destacó la importancia, en esta etapa, del intercambio de conocimientos entre los países donde se realizan las experiencias piloto. Noruega hizo hincapié en la importancia de la gobernanza y las medidas de lucha contra la corrupción para el éxito de REDD+, tanto en Indonesia como en otros países de REDD+, y mencionó que, desde la perspectiva de la Embajada de Noruega, se va a realizar un atento seguimiento del proceso de PGA, con gran interés.

##### *4.2 Evaluaciones de gobernanza en una perspectiva más amplia*

Dado que las PGA se basan en la experiencia y el conocimiento derivados de evaluaciones de gobernanza previas y en curso, realizadas en el marco del Programa Global de Evaluaciones de Gobernabilidad del PNUD, liderado por el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD, así como en la experiencia de la FAO en materia de gobernanza forestal y recopilación de datos, se hizo especial hincapié en las reflexiones y lecciones aprendidas en estas líneas de trabajo junto con una descripción general del enfoque de PGA para REDD+.

De una reciente revisión intermedia del Programa Global de Evaluaciones de Gobernabilidad del PNUD, se presentaron los principales mensajes siguientes, de gran importancia también cuando se realiza una PGA para REDD+:

- Es preciso prestar gran atención a la vinculación de la evaluación con los procesos de políticas y planificación desde el principio, en lugar de esperar hasta que haya resultados disponibles para decidir cómo utilizarlos. Una cuestión importante a tener en cuenta desde el principio en cualquier evaluación de la gobernabilidad es qué tipos de pruebas consideran convincentes los encargados de la formulación de políticas. A fin de sacar provecho de las consultas con los actores interesados, sería beneficioso preguntarles acerca de la resolución de los problemas, los desafíos y las recomendaciones.
- Es fundamental realizar una buena selección del acuerdo institucional apropiado para la evaluación es fundamental, especialmente en lo que respecta a la ubicación del sistema de vigilancia. Es útil disponer de una agencia dotada de mandato oficial de vigilancia, pero también hay que involucrar y comprometer a la agencia o el organismo

gubernamental responsable del seguimiento y la reforma, así como también a los actores con conocimientos técnicos de vigilancia.

- Es beneficiosa para todos una mayor participación de la sociedad civil en el diseño y la aplicación de las evaluaciones. La evidencia que proporcionan los datos de gobernanza modifican las opiniones de la sociedad civil sobre la actividad gubernamental y añaden legitimidad a dichos datos y cuestiones que influyen sobre las políticas, y, por último, la colaboración con los actores de la sociedad civil fomenta la legitimidad de los gobiernos.
- Una buena estrategia de comunicación es un requisito previo para obtener buenos resultados y hacer un uso activo de los datos en un proceso de evaluación de gobernanza. Este aspecto debería también ser tenido en cuenta y previsto a comienzos del proceso.

Tanto en la revisión intermedia del Programa Global de Evaluaciones de Gobernabilidad como en un reciente taller regional donde se han analizado las evaluaciones de gobernabilidad anteriores y en curso en la región de Asia-Pacífico, se destacó la importancia de la implicación nacional para garantizar la sostenibilidad, la actualización continua y la difusión de los datos de gobernabilidad. La flexibilidad para adaptar el proceso de evaluación de gobernanza al contexto específico de cada país fue destacado también como un aspecto clave, en comparación con los enfoques demasiado prescriptivos. Además, se han podido apreciar resultados positivos de las evaluaciones de gobernabilidad cuando estos procesos han producido también una serie de recomendaciones diseñadas para influir en las políticas, con un nivel de detalle que las hace suficientemente prácticas.

#### *4.3 Análisis de las cuatro experiencias piloto de PGA*

Los cuatro países piloto de las PGA compartieron sus experiencias a partir del trabajo de preparación y los primeros pasos de sus respectivas experiencias piloto. En Indonesia, uno de los mensajes principales fue la extrema importancia de asegurar una fuerte aceptación por parte del Gobierno, y la necesidad de dedicar un tiempo suficiente para conseguirla. Además, se considera necesario de alcanzar un equilibrio entre lo que es la información sobre pruebas y el “señalamiento con el dedo” cuando se trabaja en la recopilación y el intercambio de datos de gobernabilidad, que debe ser cuidadosamente considerado. En Ecuador, uno de los puntos principales fue la necesidad de integrar la PGA en otros procesos en curso sobre gobernanza y salvaguardias, a fin de asegurar la coordinación y aumentar la eficiencia del proceso de REDD+. Asimismo, Nigeria subrayó que el proceso de PGA tiene que ser conducido tanto a nivel nacional y estatal como local, a fin poder conseguir un eventual impacto y el potencial de extenderse más allá de un solo estado. Desde Vietnam, se destacó el vínculo entre el proceso de PGA y los posibles aportes para establecer un sistema de información sobre salvaguardias. Además, el insuficiente acceso a la información y la falta de consultas son cuestiones clave que habrán de abordarse en el proceso de PGA en Vietnam.

#### *4.4 Contexto, proceso y cuestiones estratégicas en una PGA*

Durante esta sesión, se facilitó a los participantes ideas acerca de cómo se han desarrollado y cómo pueden aplicarse la Participación de los Interesados (SE) y el Consentimiento Libre, Previo e Informado (FPIC). Las Directrices sobre SE y FPIC son dos herramientas ya disponibles, desarrolladas por medio de amplias consultas, y tienen por objeto reconocer la importancia fundamental de los pueblos indígenas y los pueblos dependientes de los bosques dentro del proceso REDD+, sus derechos irrenunciables, su papel único en la conservación de los bosques y su exclusión de los procesos habituales de toma de decisiones. Estas herramientas proporcionan justificaciones, principios fundamentales, opciones concretas y medidas prácticas para la inclusión de estos actores de manera efectiva en los procesos de REDD+ y asegurar el respeto de sus derechos.

Tanto la SE como el FPIC son herramientas que comparten algunos principios clave de las PGA (propiedad, participación, inclusión, transparencia y acceso a la información, entre otros) y en tanto que opciones concretas y prácticas pueden ser de ayuda en diferentes momentos de un proceso de PGA, por ejemplo para contribuir a identificar a los actores involucrados o hacer inventario de los titulares de derechos, establecer mecanismos participativos de consulta, asegurar un enfoque de derechos humanos basado en la PGA, etc.

Fue presentado también el Análisis Institucional y de Contexto (ICA), con el fin de arrojar luz sobre la manera de complementar el proceso de PGA. El ICA es un enfoque de cuatro pasos sencillos para analizar de forma eficaz los aspectos favorables y los aspectos hostiles del medio ambiente en el que se halla inmerso un proyecto o programa, y en que debe recopilar y comprender a los actores involucrados, identificar los puntos de entrada y definir y mitigar los riesgos relacionados con una iniciativa dada de ayuda al desarrollo. El ICA va un paso más allá del habitual análisis de los actores involucrados e identifica los incentivos que motivan a cada uno de los grupos, colocándolos en un gráfico basado en sus intereses y relaciones de poder, que guiará las decisiones sobre la forma de relacionarse con cada grupo de intereses relevante.

Un ICA puede ser útil en diversas etapas del ciclo de programación, y se debería realizar de modo que se adaptase a las necesidades específicas de un determinado proyecto; por ejemplo, para analizar las causas de un fracaso, preparar un documento de programa o una revisión a medio plazo, establecer las necesidades de una nueva estrategia de compromiso de los actores involucrados, etc. El Centro para la Gobernabilidad de Oslo del PNUD puede dar apoyo a países y actores, en función de su demanda, asesorándolos sobre la mejor manera de adaptar un ICA de modo que se adecue a sus propósitos, y también facilitando el acceso a una lista de consultores.

Los puntos principales tratados durante las discusiones de grupo (presentados luego en la sesión plenaria) fueron los siguientes:

La mayoría de los grupos recomendó el uso del ACI para identificar las partes interesadas pertinentes, analizarlas y definir las mejores formas de que se involucren en el proceso de PGA. Con ello, también se formaría una estrategia de comunicación eficaz dirigida específicamente a cada grupo de interesados en la medida de su adecuación, con formas y canales de comunicación adecuados a cada grupo (incluyendo, por ejemplo, el uso de las lenguas indígenas, etc.)

La mayoría de los grupos recomendó el uso de los mecanismos ya existentes de participación en el marco de REDD+ en los países, tales como las plataformas de participación de REDD+ ya establecidas, a fin de evitar la duplicación de este tipo de grupos y la fatiga. Sin embargo, se recomendó también aprovechar las estructuras existentes y potenciarlas, ya que a menudo no bastan para satisfacer los requisitos generales de participación en una PGA. De hecho se estima que deberían participar más actores, incluidos algunos no habituales de REDD, tales como los organismos nacionales anticorrupción y otros. Dicho esto, la participación de los actores involucrados debe organizarse de manera específica, sin implicar necesariamente a todos los actores en todos los asuntos al mismo tiempo. Se deberían también respetar los procesos y las culturas propias de cada actor.

Varios grupos mencionaron los parlamentos como actores importantes que deberían participar más eficazmente en las PGA.

La estructura de gestión de la PGA debería garantizar que la evaluación sea independiente. Cuantos más actores se involucren en el proceso de PGA, mayor será la probabilidad de tener una evaluación independiente y justa, de ahí la necesidad de disponer de un panel de expertos independientes con amplia representación. Sin embargo, a la vez que garantiza dicha independencia, la estructura de gestión también debería tener la capacidad de superar la evaluación con procesos de toma de decisiones, y traducirla en políticas.

En varios países de REDD+, el nivel subnacional y los actores locales a menudo se descuidan, por lo que deberían hacerse más esfuerzos para incluir a estos actores de un modo más eficaz y significativo. La dicotomía entre lo nacional y lo subnacional debería revisarse y los países deberían trabajar para establecer vínculos permanentes entre estos dos niveles, a fin de integrar el nivel local de manera más sistemática en el proceso nacional, en lugar de estarle subordinado, como suele suceder. Esta sería una condición para el éxito de un proceso de PGA.

#### *4.5 ¿Qué se debe medir?*

En esta sesión se hizo hincapié en cómo identificar las necesidades prioritarias de información en un proceso de PGA, y también en los datos necesarios para proporcionar la información pertinente. Una vez más, la veteranía de la experiencia piloto de PGA en Indonesia se puso de manifiesto, esta vez en la forma en que se identificó el alcance de la evaluación mediante un método participativo. El ámbito de la PGA en Indonesia está estrechamente relacionado con los recursos naturales y la gestión forestal. Para comprender mejor el ámbito de la PGA en Indonesia, hay tres aspectos de la gobernanza que exigen ser descritos: 1) legislación y normativas; 2) capacidad del Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y el sector privado; y, por último, 3) ejecución y rendimiento.

No es sorprendentemente que la lucha contra la corrupción sea una de las cuestiones de gobernanza que se haya priorizado tanto en la experiencia piloto de Indonesia como en la de Nigeria. Se hizo una presentación a los participantes de los trabajos recientes y en curso del Programa ONU-REDD en colaboración con el Grupo de Gobernabilidad Democrática del PNUD (PACDE) sobre cómo hacer frente a problemas de corrupción en REDD+; se estima que algunas

de estas áreas de trabajo pueden resultar beneficiosas para un proceso de PGA en el que la lucha contra la corrupción sea prioritario. La concienciación y el intercambio de conocimientos (sobre todo la publicación de "Staying on Track – tackling corruption risks in climate change"), los talleres, así como el asesoramiento y el apoyo dirigido son ejemplos, todos ellos, de cómo la experiencia de lucha contra la corrupción puede ser incorporada y utilizada en el proceso de PGA a nivel de país.

A partir de los debates de grupo celebrados durante esta sesión, los principales riesgos de gobernabilidad identificados fueron la corrupción, la tenencia de la tierra (más concretamente, la falta de claridad respecto a los derechos de emisión de carbono, el cumplimiento de las leyes y los reglamentos ya existentes, la cuestión de los derechos consuetudinarios en comparación con la propiedad estatal, y la transferencia de tierras del sector público al sector privado) y la falta de capacidad para manejar e implementar REDD+ (debida a bajos niveles de conciencia de REDD+, tanto en las comunidades como en los gobiernos locales). Cuando se invitó a presentar sugerencias sobre cómo alcanzar un consenso (nacional) en relación a los riesgos de gobernabilidad más difíciles de monitorear, se sugirió realizar una encuesta para comparar las prioridades entre los diferentes grupos, así como consultas con los interesados (tanto a nivel nacional como local para validar cuestiones prioritarias que incluyeran a actores y sectores que normalmente no participan en REDD+).

Para realizar el seguimiento de estas cuestiones prioritarias, se podría recoger los siguientes tipos de datos, tal como se informó a la sesión plenaria: a) datos ya existentes relacionados con la gobernanza y procedentes de distintas fuentes (datos oficiales gubernamentales: estadísticas, encuestas, controles en el terreno, cifras presupuestarias, así como otros datos recogidos por diversos actores no estatales, como las organizaciones internacionales y los medios de comunicación), especialmente en el sector forestal, y también explorar otras fuentes que contienen datos específicos de riesgos. El inventario de las tierras asignadas con carácter ancestral y las tierras y bosques reconocidos a escala nacional legal se consideró un buen ejemplo de cómo abordar los desafíos de la tenencia de la tierra; b) datos recogidos a través de la evaluación de la necesidad de capacidades para entender las deficiencias y realizar un seguimiento del nivel de comprensión; y c) recopilación de marcos de políticas y su ejecución, a fin de entender dónde se sitúan las lagunas en el marco de las políticas y dónde no las hay, y por qué la aplicación no está funcionando.

#### *4.6 ¿Qué hacer con los datos?*

El diseño de estrategias para la aplicación de políticas y una mayor rendición de cuentas son objetivos a largo plazo de las PGA. Sin embargo, la cuestión de cómo serán utilizados los datos es de hecho una prueba de si la PGA ha tenido éxito o no. El Centro para la Gobernabilidad de Oslo compartió algunas de sus experiencias sobre cómo garantizar la sostenibilidad a través de la institucionalización y la propiedad, y también hizo recomendaciones para la formulación de políticas: "Desde el lado de la demanda de la gobernanza, se ponen en marcha los mecanismos de rendición de cuentas; desde el lado de la oferta, se crean las herramientas destinadas a recoger pruebas empíricas para la toma de decisiones a nivel nacional." También es importante asegurar la propiedad de base amplia en todo el proceso de evaluación, en la medida en que los responsables de las políticas son más propensos a utilizar lo que han contribuido a crear que no

a utilizar informes publicados por actores externos. Por otra parte, el proceso de evaluación debería centrarse más en las soluciones que en los problemas o desafíos.

El Grupo de Trabajo REDD+ en Indonesia facilitó información sobre formas de utilización de los datos de la PGA, como la información sobre: 1) la preparación para la gobernanza de nuevas provincias adicionales, para su incorporación como próximas provincias piloto para REDD+; 2) el progreso de mejora de la gobernanza en Kalimantan Central (actual provincia piloto); 3) la revisión de la legislación y cómo puede mejorarse en términos de aplicación de la ley; 4) la realización de actividades de gobernanza y programas de reforma por los gobiernos provinciales / locales / centrales, la sociedad civil y las comunidades donantes; y 5) la información para que una nueva agencia en materia de REDD+ pueda desarrollar su propia estrategia, planes y programas.

Se señaló también a los parlamentarios, en particular por sus funciones de supervisión, como posibles usuarios de los datos de la PGA. Se presentó, por ejemplo, el proyecto *Apoyo legislativo para REDD+* (LEG REDD+ en el Programa ONU-REDD), cuyo objetivo es ayudar a los países a fortalecer su capacidad legal para implementar REDD+, y cómo puede enlazar con el proceso de PGA en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y las deficiencias identificadas a través de dicho proceso. Asimismo, se discutieron los trabajos del PNUD sobre el Desarrollo Parlamentario, del cual los actores y participantes en la PGA podrían solicitar apoyo técnico y otros, como ámbito de interés para implicar eventualmente a los parlamentos y los parlamentarios como usuarios de datos de la PGA.

En las discusiones de grupo, se consideró que para hacer una PGA más sostenible conviene vincularla a las iniciativas en curso en materia de gobernanza de bosques o gobernanza REDD+. Resulta evidente la necesidad de integrar los sistemas de información y las múltiples demandas de información, aunque todavía se está trabajando en cómo lograrlo. Otros factores que se consideraron importantes para el uso activo de la información generada por una PGA fueron la utilización de medios de comunicación culturalmente sensibles, así como varios tipos de medios (en línea, relatos orales, medios impresos, etc.), además de hacer que la información sea pública y fácilmente accesible.

Aunque en el taller se presentaron diferentes herramientas y enfoques que podrían complementar el proceso de PGA mediante la adición de valor en ciertas etapas y el enfrentamiento a determinados desafíos y problemas, también provocó cierta confusión saber cuándo podrían aplicarse y con qué propósito. Una de las intervenciones sugirió poner de relieve este aspecto de una manera más comprensible, para demostrar cómo las diferentes iniciativas pueden ser relevantes en un proceso de PGA. Este será uno de los puntos de seguimiento futuro que se presentará en la guía prevista de PGA: una visualización del proceso de PGA con referencia específica a cuándo y cómo añadir al proceso herramientas y enfoques diferentes.



## 5 Resultados de la evaluación del taller

Todos los participantes recibieron un formulario de evaluación al final del taller a fin de calificar su experiencia del mismo en lo que respecta a las cuestiones de fondo, la calidad de las presentaciones, la metodología de taller y también la logística y el lado más práctico del mismo.

Las puntuaciones y los resultados de esta evaluación confirman que los participantes consideraron útil el taller y estimaron que el contenido y los temas abordados son realmente de utilidad para su trabajo, y también que el taller motivó a los participantes y les proporcionó ideas sobre cómo aplicar lo que han aprendido en su trabajo sobre las PGA para REDD+. Además, la organización del taller recibió unas calificaciones excelentes.

En las preguntas más abiertas, los temas que parecían aclarar y ser fuente de inspiración de futuros trabajos fueron el acoplamiento del Análisis Institucional y de Contexto (ICA) y las PGA, y las herramientas existentes en materia de lucha contra la corrupción, además del trabajo y la experiencia reales de las cuatro experiencias piloto de PGA.

## 6. Seguimiento

Basándose en la retroalimentación del grupo, los debates y las observaciones formuladas en la sesión plenaria, así como en los formularios de evaluación de los participantes individuales, hay varios puntos que merecen seguirse muy de cerca, tanto para facilitar una mejor comunicación entre los profesionales de las PGA, como para demostrar cómo y cuándo incluir determinadas iniciativas, herramientas y enfoques diferentes en un ciclo de PGA:

- desarrollar una visualización de *cuándo* y *cómo* encajan las diferentes herramientas dentro de un proceso o ciclo de la PGA. Esta descripción también pueden incluirse en la *Guía de las PGA*, que se redactará a partir de 2012;
- preparar y compartir una base de datos de todos los profesionales de las PGA como información de contacto y áreas de trabajo y roles, y fomentar el espacio de trabajo de ONU-REDD como canal de comunicación para el intercambio de documentos, planes y experiencias, e investigar la posibilidad de una crear un archivo más limitado para compartir información interna entre los coordinadores de PGA en cada país piloto;
- celebrar reuniones periódicas (anuales) de la ya establecida Comunidad de Prácticas de PGA;
- dar seguimiento a la solicitud de convocar a los representantes de proyectos integrados que participan en los pilotos de PGA.

## Anexos (enlaces)

1. [Programa de la reunión](#)
2. [Relación de participantes](#)
3. [Resultados de la evaluación](#)

Para más información y acceso a las presentaciones y documentos de apoyo del taller, sírvanse visitar el apartado dedicado a esta reunión en el espacio ONU-REDD [en este enlace](#).