



El Colegio de la Frontera Sur
Université de Sherbrooke

Análisis de los esfuerzos para construir sistemas de buena
gobernanza forestal en México e Indonesia

TESINA

presentada como requisito parcial para optar al grado de
Maestría Profesionalizante en Ecología Internacional

por

Axel Fabrizio Maldonado Romo

2017

Agradecimientos

Primero quiero agradecer a Caroline Clouthier, Sophie Calmé, Nuria Torrescano, Patricia Bardales y Mónica González por su apoyo incondicional y atención a los estudiantes de la MEI. También agradezco a Gerald Islebe y Holger Weissenberger por su colaboración en la revisión de mi tesina. Agradezco especialmente a Celia Ruiz de Oña por su orientación asertada y enriquecedora en el tema de gobernanza, y al Tlachicotón Castorena por su paciente tutorio en la ardua labor de pensar y escribir. Por último, agradezco enormemente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su apoyo que me permitió dedicarme a la maestría hasta el final.

Resumen

Actualmente la buena gobernanza forestal se está construyendo por todo el mundo como parte de un plan que pretende mitigar el cambio climático reduciendo la deforestación y la degradación forestal. La propuesta de la buena gobernanza forestal, en el marco de REDD+, surge como una propuesta ideal, pero los sistemas de gobernanza forestal que se están contruyendo en los países participantes están siendo moldeados por las circunstancias nacionales y locales. En el presente trabajo se define a la buena gobernanza forestal y se presenta la variación de los principales avances en México e Indonesia. En México los bosques son mayoritariamente de propiedad común mientras que en Indonesia el estado es su dueño. Por un lado, en México se está contruyendo un sistema de gobernanza multinivel dotado con un sistema de gobernanza forestal comunitaria. Los ejemplos de la península de Yucatán, Oaxaca y la selva Lacandona presentan distintos avances en la planificación e implementación una buena gobernanza forestal. Por otro lado, en Indonesia también se está construyendo un sistema de gobernanza multinivel tutelado por el gobierno central. En este país, el distrito de Berau, la selva Ulu Masen y el Ketapang ilustran la variación de los avances en la planificación e implementación de una buena gobernanza forestal. Tanto en México como en Indonesia, los avances en la construcción de sistemas de buena gobernanza forestal incluyen múltiples actores e instituciones que esbozan redes complejas de poder sobre los bosques. En este momento en el que se están construyendo sistemas de buena gobernanza forestal, los avances

presentados en este trabajo son apenas los esbozos de un plan que debe trabajarse para su consolidación y éxito en REDD+.

Palabras clave: gobernanza multinivel, gobernanza forestal, REDD+, manejo forestal comunitario, desarrollo forestal sustentable.

Résumé

Actuellement, la bonne gouvernance forestière se bâtit partout dans le monde comme part d'un plan qui prétend atténuer les changements climatiques en réduisant la déforestation et la dégradation des forêts. La proposition d'une bonne gouvernance forestière dans le cadre du REDD+ semble idéale, mais les systèmes de gouvernance forestière qui sont en train d'être développés dans les pays participants sont conçus dans des conditions nationales et locales. Dans ce travail, la bonne gouvernance forestière est définie et les différences entre les principaux avancements au Mexique et en Indonésie sont présentées. Au Mexique, les forêts sont principalement de propriété commune, alors qu'en Indonésie, c'est l'État qui en est le propriétaire. D'une part, au Mexique, on développe un système de gouvernance multiniveaux doté d'un système de gouvernance forestière communautaire. Les exemples de la péninsule de Yucatán, de Oaxaca et de la forêt Lacandona présentent différents avancements dans la planification et l'implémentation d'une bonne gouvernance forestière. D'autre part, en Indonésie, on développe aussi un système de gouvernance multiniveaux, mais il relève du gouvernement central. Dans ce pays, le district de Berau, la forêt Ulu Masen et Ketapang illustrent la variation des avancements dans la planification et l'implémentation d'une bonne gouvernance forestière. Tant au Mexique qu'en Indonésie, le développement des systèmes de bonne gouvernance forestière inclut plusieurs parties prenantes et institutions qui esquissent des réseaux complexes de pouvoir sur les forêts. En ce moment de développement des systèmes de bonne gouvernance forestière, les avancements présentés dans ce travail sont

seulement le croquis d'un plan qui doit être travaillé pour sa consolidation et son succès au REDD+.

Mots clés : gouvernance multiniveaux, gouvernance forestière, REDD+, gestion forestière communautaire, développement forestier durable.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Lista de Figuras | 1 |
| Glosario | 2 |
| Lista de abreviaciones y acrónimos..... | 3 |
| Introducción..... | 6 |
| Capítulo 1. ¿ Qué es la buena gobernanza forestal ? | 10 |
| 1.1 Aportes teóricos y desafíos prácticos de la gobernanza ambiental | 10 |
| 1.2 El discurso actual de la « buena »gobernanza..... | 14 |
| 1.3 Buena gobernanza forestal: Un modelo para el desarrollo económico ligado a los bosques | 16 |
| Capítulo 2. Buena gobernanza forestal en México..... | 20 |
| 2.1 Panorama político | 21 |
| 2.2 Cooperación interestatal, intermunicipal y multinivel en la península de Yucatán..... | 26 |
| 2.3 Avances estatales y cooperación intercomunitaria en Oaxaca..... | 30 |
| 2.4 Avances regionales y cooperación social en la selva Lacandona | 32 |
| Capítulo 3. Buena gobernanza forestal en Indonesia | 35 |
| 3.1 Panorama político | 36 |
| 3.2 Avances distritales y comunitarios en Berau..... | 41 |
| 3.3 Avances provinciales y cooperación intercomunitaria en Ulu Masen | 43 |
| 3.4 Gobernanza comunitaria en Ketapang | 46 |
| Conclusiones | 48 |
| Referencias | 51 |

Lista de Figuras

| | |
|--|-----------|
| Figura 1.1. Ejes principales y principios de la buena gobernanza forestal | 18 |
| Figura 2.1. Esquema simplificado de la red de gobernanza forestal multinivel de los ejemplos en la península de Yucatán, Oaxaca y la selva Lacandona..... | 25 |
| Figura 3.1. Esquema simplificado de la red de gobernanza forestal multinivel que conforman los ejemplos en el distrito de Berau, la selva de Ulu Masen y el distrito de Ketapang..... | 37 |

Glosario

Conferencia de las Partes (COP): Órgano supremo de la CMNUCC, que incluye a los países que se han adherido o ratificado a la convención, cuyas reuniones se celebran una vez al año desde 1995.

Convención Macro de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC): Acuerdo internacional que entró en vigor en 1994. Su objetivo principal es la “estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el clima” (CONAFOR, 2014).

Institución: Organismo que desempeña una función de interés público (Real Academia Española).

Medición, Reporte y Verificación (MRV): Sistema de supervisión forestal que documenta la medición de emisiones y las reporta de forma transparente mediante una verificación constante de sus resultados (CONAFOR, 2014).

REDD+: Reducción de las emisiones por deforestación y degradación forestal. Este programa incluye la conservación y el manejo forestal sustentable así como el aumento de la cobertura forestal (CONAFOR, 2014).

Lista de abreviaciones y acrónimos

| | |
|-------------------|--|
| Aceh REDD+ | Grupo de trabajo REDD+ de Aceh |
| AFEP | Proyecto Mediambiental y Forestal de Aceh |
| AMUSUR | Asociación Municipal para el Medio Ambiente del Sur de Quintana Roo |
| APP | Agencia Provincial de Planeación de Aceh |
| BAPPENAS | Ministerio de la Planeación Nacional del Desarrollo/Agencia Nacional para la Planeación del Desarrollo |
| BFCP | Programa de Carbono Forestal de Berau |
| BM | Banco Mundial |
| CICC | Comisión Intersecretarial de Cambio Climático |
| CIDRS | Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable |
| COESFO | Comisión Estatal Forestal de Oaxaca |
| CONABIO | Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad |
| CONAFOR | Comisión Nacional Forestal |
| CONANP | Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas |
| CORENCHI | Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta |
| CR | Comité responsable del BFCP |
| CTC-REDD+ Chiapas | Comité Técnico Consultivo de REDD+ en Chiapas |
| CTCC | Comité Técnico de Cambio Climático |

| | |
|-------------|--|
| DF | Departamento Forestal de Berau |
| FCCPY | Fondo de Cambio Climático de la Península de Yucatán |
| JIBIOPUUC | Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc |
| KCCP | Reservas de Carbono de la Comunidad de Ketapang |
| MoA | Ministerio de Agricultura |
| MoEF | Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura |
| MoHA | Ministerio de Asuntos del Hogar |
| MPW | Ministerio de Trabajos Públicos |
| Mukim | Sistema de gobernanza tradicional intercomunitaria de los pueblos de Ulu Masen |
| OMA | Oficina de Medio Ambiente de Berau |
| OSM | Observatorio de la Selva Maya |
| Pamhut | Unidad de Seguridad Forestal de Aceh |
| PEPY | Programa Especial para la Península de Yucatán |
| PESL | Programa Especial de la Selva Lacandona |
| Pokja REDD+ | Grupo de trabajo REDD+ del BFCP |
| PROFEPA | Procuraduría Federal de Protección al Ambiente |
| SA | Servicio de Agricultura de Aceh |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SEDARU | Secretaría Estatal de Desarrollo Agropecuario y Rural de Oaxaca |
| SEDUMA | Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Yucatán |

| | |
|----------|---|
| SEMA | Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de Quintana Roo |
| SEMARNAT | Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| SF | Servicio Forestal de Aceh |
| TIP | Empresa forestal intercomunitaria de Textitlán, Ixtlán de Juárez y Pueblos Mancomunados |
| TNC | The Nature Conservancy |
| UA | Unidad Administrativa de Aceh |
| UPMA | Unidad Provincial de Medio Ambiente de Aceh |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |

Introducción

Los bosques del mundo se encuentran en un momento de reconfiguración de sus sistemas de gobernanza. Actualmente el área forestal bajo gestión comunitaria es de dos a tres veces más grande que el área forestal protegida por los estados y está conformada por bosques tradicionalmente habitados por ciertas comunidades, bosques de paisajes fragmentados y manejados, bosques ocupados por asentamientos recientes y bosques regenerados y restaurados (Molnar et al., 2004). A nivel global, tan solo en un transcurso de 20 años, 200 millones de hectáreas se sumaron al área forestal gobernada por comunidades y organizaciones locales (White & Martin, 2002). Adicionalmente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2015, apoya las medidas audaces y transformadoras para cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2015). Específicamente el ODS 15 establece « *Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de modo sostenible los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad* ». La creciente y global importancia del empoderamiento local de los bosques demanda más conocimientos sobre cómo se establecen y refuerzan los distintos modelos de buena gobernanza forestal.

Si bien son favorables las oportunidades de instaurar nuevos modelos de buena gobernanza forestal debido al interés internacional para mitigar el cambio climático por medio de los bosques, los casos exitosos podrían ser más

frecuentes si se supiera qué factores la favorecen bajo distintos escenarios. Por ejemplo, el régimen de tenencia es un factor que puede o no favorecer el establecimiento de modelos de buena gobernanza forestal (White & Martin, 2002; Molnar et al., 2004; Agrawal, 2007). Como en el caso de México donde la propiedad común de los bosques puede favorecer una buena gobernanza forestal, sobre todo si las comunidades ya gestionan sus bosques de alguna manera y están interesadas en mejorar su gobernanza (Libert Amico & Trench, 2016). Por otro lado, la propiedad común de los bosques puede obstaculizar una buena gobernanza forestal si las comunidades son principalmente ganaderas y no están interesadas en conservar sus bosques. Como otro ejemplo, la incidencia participativa de organizaciones no gubernamentales (ONG) también puede favorecer o no la instauración de una buena gobernanza. Como en los casos de la selva Lacandona en México (Carabias et al., 2015b) y del distrito de Ketapang en Indonesia (Intarini et al., 2014), la intervención de la sociedad civil u otros actores puede propiciar la organización local y facilitar una buena gobernanza forestal si existen ciertas iniciativas gubernamentales de conservación y si las comunidades no se encuentran organizadas. Pero la intervención de la sociedad civil u otros actores también puede obstaculizar una buena gobernanza forestal si las comunidades son desconfiadas ante cualquier actor externo. En función de los distintos escenarios, los actores interesados podrían entonces identificar eficientemente los campos de oportunidad para favorecer una buena gobernanza forestal. Si se conociera cómo se puede promover una buena gobernanza forestal bajo distintas combinaciones de factores entre distintos escenarios, las

oportunidades para establecer y/o reforzar futuros modelos de buena gobernanza forestal serían más favorables que en la actualidad.

La variación de los principales avances en la construcción de sistemas de buena gobernanza forestal puede ilustrarse con un estudio comparativo entre distintos escenarios. Una exposición de los avances para la buena gobernanza forestal permitiría ilustrar los procesos generales de cómo las comunidades se han empoderado de sus bosques en distintos escenarios. Un estudio comparativo también resalta la importancia general de los distintos actores en el establecimiento de una buena gobernanza. En resumen, es necesario un estudio comparativo de los casos de buena gobernanza forestal para entender la variación nacional e internacional de los principales avances en su construcción.

Una comparación de escenarios entre México e Indonesia puede ayudar a ilustrar la variación nacional e internacional de los avances para la buena gobernanza forestal. Como resultado de la reforma agraria originada en la Revolución, México es uno de los tres países en el mundo cuyos bosques son en su mayoría propiedad común (White & Martin, 2002; Libert Amico & Trench, 2015). En cuanto a Indonesia, a pesar del proceso de descentralización que experimenta el gobierno de Indonesia desde 1999, la mayoría de los bosques son propiedad del estado (Silva et al., 2002). Por esta razón, los avances en la construcción de una buena gobernanza forestal en México e Indonesia podrían ilustrar la variación que puede haber a nivel nacional con respecto a la propiedad común y estatal de los bosques y su gobernanza. Así mismo, la comparación de los avances para la construcción de una buena gobernanza forestal en México e Indonesia podría señalar coincidencias en la

implementación de REDD+ (Kanowski et al., 2011; Thompson et al., 2011). Con la finalidad de ayudar a entender la variación a nivel nacional e internacional de los avances en la construcción de buena gobernanza forestal, los objetivos del presente trabajo son 1) comprender el significado de la buena gobernanza forestal para establecer un marco de referencia que permita analizar los casos y 2) reportar los esfuerzos de consolidación de sistemas de buena gobernanza forestal para ejemplificar la variación a nivel nacional e internacional de los avances principales.

Para cumplir con dichos objetivos se presenta en primer lugar, la definición de gobernanza ambiental y la propuesta de la buena gobernanza forestal (Capítulo 1); en segundo lugar, se exponen los avances en la conformación de sistemas de buena gobernanza forestal en México y se hace referencia a los casos de la Península de Yucatán, el estado de Oaxaca y la selva Lacandona (Capítulo 2); y en tercer lugar, se exponen los avances para la buena gobernanza forestal en Indonesia haciendo referencia a los casos de Berau, la selva Ulu Masen y Ketapang (Capítulo 3). Finalmente se presentan las conclusiones derivadas de los capítulos anteriores.

Capítulo 1. ¿ Qué es la buena gobernanza forestal ?

El presente trabajo se interesa en los múltiples esfuerzos para mitigar el cambio climático mediante REDD+ que han puesto en evidencia una crisis de gobernanza que la cooperación internacional pretende resolver con el modelo de buena gobernanza forestal (Thomson et al., 2011; Ochieng et al., 2016). En este contexto, el objetivo de este primer capítulo es entender el significado y la propuesta de la buena gobernanza forestal para reconocer su relevancia teórica y su alcance normativo. En primer lugar, se define el concepto de gobernanza ambiental para señalar su relevancia académica para la sustentabilidad. En segundo lugar, se presentan los lineamientos de una buena gobernanza sugeridos por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para ejemplificar el discurso político asociado a dicha propuesta. En tercer lugar se presentan los lineamientos de una buena gobernanza forestal según la FAO y su programa sobre los bosques (PROFOR) para conocer los estándares generales de dicha propuesta. En este intento de clarificar el contenido y las intenciones de la buena gobernanza forestal, comenzaremos revisando a qué se refiere la gobernanza ambiental, a partir de la cual surgió la idea de estandarizarla para su normatividad en el ámbito internacional.

1.1 Aportes teóricos y desafíos prácticos de la gobernanza ambiental

Al igual que el concepto de gobernanza, la gobernanza ambiental ha sido ampliamente abordada desde distintas perspectivas. Como señala Martínez & Espejel (2015), los trabajos de gobernanza ambiental abarcan « *procesos*

como la autoorganización comunitaria para el manejo de los recursos naturales, los cambios de las instituciones y de la política ambiental, la influencia de la globalización a través de mecanismos de regulación no gubernamentales, la articulación de redes transnacionales y el impacto de la política ambiental en la sociedad ». Generalmente los estudios de caso son abordados bajo contextos multidisciplinarios y multimetodológicos con aportaciones de la antropología, la sociología y las ciencias políticas (Ruiz de Oña y Morales, 2010). Resulta evidente que la gobernanza ambiental constituye un tema de interés en distintas áreas del conocimiento dada la complejidad de los problemas ambientales concernientes. Los distintos temas y disciplinas relacionados con la gobernanza ambiental enriquecen su concepción y aplicación evidenciando su carácter multidisciplinario, complejo e innovador.

El concepto de gobernanza ambiental también puede considerarse revolucionario en el sentido en que reconoce y promueve formas de organización distintas a las establecidas convencionalmente (Arts & Leroy, 2006). Por un lado, favorece mecanismos regulados por el mercado y con menor regulación por parte del estado (Ruiz de Oña & Morales, 2010; Martínez, 2015; Martínez & Espejel, 2015). El sector privado cobra importancia en la administración del gobierno para proveer diversos bienes y servicios (Cruz, 2006) y al mismo tiempo se reconoce la importancia de la inclusión de los distintos actores en la toma de decisiones. En este sentido, Martínez y Espejel (2015) califican al concepto de gobernanza como « *postgubernamental* » pues indica « *la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno* ».

Por otro lado, la gobernanza ambiental comprende procesos de articulación de actores conformados por los discursos gubernamentales e internacionales, normas formales y no formales, y las relaciones de poder entre los actores (Arts & Leroy, 2006). Desde la gobernanza ambiental se reconoce que las instituciones están sujetas a cambios constantes, insertadas en un contexto histórico del que son parte. Como lo ejemplifican Arts y Leroy (2006) con los casos de Holanda y Flandes, las instituciones pueden presentar cambios institucionales profundos derivados de entidades ajenas a la institución o de la percepción de deficiencias funcionales. Por otro lado, en términos de bienes comunales, la gobernanza comunitaria tradicional pasa de tener un papel marginado a ser reconocida como modelo de manejo sustentable de los recursos comunes (Feeny et al., 1990; Ostrom et al., 1999). En otras palabras, la gobernanza ambiental puede entenderse como « *la variable independiente que explicaría por qué unas sociedades se autoorganizan y transitan con más eficacia que otras por el camino que tiene que llevarlas hacia la sostenibilidad* » (IIGC, 2002). A pesar de las aportaciones teóricas e implicaciones del concepto de gobernanza para el manejo sustentable de los recursos naturales, en la práctica no es claro cómo se constituye gobernanza efectiva para la conservación y el bienestar común.

Si bien los avances académicos en torno a la gobernanza han destacado la diversidad contextual en la que se establece, el BM y otras Organizaciones Internacionales (OI) acuñaron el término de « *buena gobernanza* » para introducir en los años 1990's un discurso político que pretende difundir un modelo específico de gobernanza. El discurso oficial del BM detrás de la buena gobernanza presenta dos facetas principales distintas en

su contenido (Doornbos, 2003). La primera se originó en la caída del Muro de Berlín, y se caracterizó por promover políticas de democratización y de actores múltiples en los países que recibían cooperación internacional, también llamados « *receptores* ». En este momento se estableció el principio de condicionalidad que determina un « *calendario para acciones específicas (que son consideradas cruciales para los objetivos del programa) ligado a la liberación de fondos externos (...)* » (BM, 1992). La segunda faceta del discurso oficial del BM sobre la gobernanza se caracteriza por la selección de los países receptores en vez de condicionarles la ayuda. Según el BM (1998) « *Las agencias donadoras efectivas necesitan crear mecanismos internos e incentivos que favorezcan la selectividad y que se enfoquen en financiamiento de larga escala en países en desarrollo con buenas políticas. En países con políticas pobres, los donadores necesitan ser más pacientes y aceptar que la mejor asistencia puede involucrar actividades que no resulten en mucho desembolso* ». En esta segunda faceta se promovieron políticas estructurales y funcionales para la descentralización gubernamental, las cuales han resultado efectivas principalmente en África y Asia (Doornbos, 2003). Estas dos facetas en el significado político de buena gobernanza muestran que el discurso político cambia fácilmente en su contenido. De esta manera, prestar atención a los términos empleados actualmente en el discurso internacional puede evidenciar cambios estratégicos en la cooperación internacional para fomentar el desarrollo. A continuación se exponen tres definiciones oficiales de buena gobernanza para conocer los estándares para la cooperación internacional en este ámbito.

1.2 El discurso actual de la « buena » gobernanza

Después de veinte años de haber introducido el concepto de buena gobernanza en el ámbito político internacional, las posturas del BM, el FMI y el PNUD no son las mismas que las iniciales (Dorrnbos, 2003 ; Cruz, 2006). Si bien la buena gobernanza invoca democracias liberales occidentales con gobiernos competentes, no corruptos y administraciones responsables (Ruiz de Oña & Morales, 2010), las estrategias de las OI para promover el desarrollo han cambiado desde sus inicios. A continuación se muestran las actuales definiciones de una buena gobernanza según las más recientes publicaciones del BM, el FMI y el PNUD.

En el informe del BM del 2017 sobre el desarrollo mundial titulado *Governance and The Law*, el BM presenta una definición de gobernanza que presenta una aplicación ambigua y poco concreta ya que no establece los lineamientos de cómo debería ser dicha gobernanza. En este documento la gobernanza se entiende como « *el proceso por el cual el estado y actores no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas en un conjunto de reglas formales e informales que moldean y son moldeadas por el poder* » (BM, 2017). Desde esta perspectiva, se entiende que cada escenario presenta distintos actores que interactúan políticamente de distintas maneras que condiciona contextualmente una adopción de políticas. La gobernanza es concebida como la herramienta que permite modificar las reglas para promover el desarrollo económico. En este documento que acepta múltiples modelos de gobernanza, el BM no hace referencia clara a los lineamientos de una buena

gobernanza, pero deja claro que el objetivo final de la gobernanza es aumentar las oportunidades económicas y de desarrollo planteadas en las Metas del Milenio para el Desarrollo y en las Metas para el Desarrollo Sostenible (BM, 2017).

Además del BM, el FMI (2006) define la buena gobernanza como « *un concepto amplio que abarca aspectos como la manera de gobernar un país, incluyendo sus políticas económicas y marco regulatorio, así como el apego a las normas de la ley* ». Este concepto sigue apegándose en cierta medida a la postura del FMI expuesta por el director general Michel Camdessus en 1997: « *Nuestra postura es concentrarnos en esos aspectos de la buena gobernanza que están más relacionados con las vigilancia de políticas macroeconómicas- llamadas transparencia de los reportes gubernamentales, efectividad del manejo de recursos públicos y estabilidad y transparencia del ambiente económico y regulatorio de la actividad del sector privado* ». Desde esta perspectiva, el FMI pretende proteger el comercio internacional reforzando las leyes, mejorando la eficiencia y responsabilidad del sector público y combatiendo la corrupción. Cabe resaltar que la idea de buena gobernanza del FMI es fundamentalmente económica y gira en torno a la función del sistema económico global (Ruiz de Oña, obs. pers.). Si bien la postura actual del FMI parece más general y vaga que en 1997, el desarrollo económico facilitado por el comercio internacional sigue siendo el objetivo final de una buena gobernanza.

En el discurso del PNUD (2000) la gobernanza es concebida como « *el sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales la sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones*

dentro y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado ». Esta buena gobernanza, o ahora llamada gobernanza democrática, tiene 3 principios nucleares: 1) participación e inclusión de los actores, 2) responsabilidad gubernamental y reglamentación legal efectiva y 3) igualdad y no discriminación de los actores (PNUD, 2011). Con el respaldo de los Derechos Humanos, la gobernanza democrática, actualmente promovida por el PNUD, pretende validar los lineamientos de la buena gobernanza que justifican su intervención política en los países receptores.

Las definiciones de buena gobernanza del BM, el FMI y el PNUD se presentan desde un marco conceptual que promueve el crecimiento económico y la democracia de los países receptores, y ¿qué significa esto para los bosques? ¿Cómo se define una buena gobernanza forestal?

1.3 Buena gobernanza forestal: Un modelo para el desarrollo económico ligado a los bosques

La gobernanza forestal, en su sentido más amplio, es la manera en la que las personas e instituciones reglamentan y regulan los recursos de los bosques. Incluye políticas forestales, la regulación del acceso, los derechos y la repartición de los beneficios de los bosques entre los actores involucrados. Incluye la planeación, la implementación, el monitoreo y el control de los bosques para su uso, su manejo y su conservación (FAO, 2012). De acuerdo con Martínez y Espejel (2015), la gobernanza forestal se refiere al « conjunto de instituciones, procesos y mecanismos, formales e informales, en los cuáles interactúan actores interesados y afectados, tanto sociales, como económicos

y gubernamentales en la gestión de los bosques ». La gobernanza forestal es sobretodo otro aporte teórico cuya práctica es compleja y complicada (Agrawal, 2007).

La buena gobernanza forestal es una propuesta que pretende establecer los lineamientos de un modelo específico y universal. Esta propuesta, consolidada por el BM y la FAO en 2011, a través de su Programa sobre los bosques (PROFOR), se resume esquemáticamente en 3 ejes principales, y 6 principios transeverales (Figura 1). Como lo indica el esquema, los principios de responsabilidad, eficacia, eficiencia, equidad, participación y transparencia deben respetarse en los 3 ejes principales: 1) marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios, 2) procesos de planificación y toma de decisiones y 3) implementación, aplicación y conformidad. El primer eje está conformado por 5 componentes que se resumen en las políticas, instrumentos económicos, leyes y normas oficiales en materia forestal y de tenencia de tierras. El segundo eje contempla 3 componentes que a su vez se resumen en la participación, capacitación y responsabilidad de los actores, y la transparencia de la planeación. El tercer eje también está conformado por 5 componentes que giran en torno a la evaluación del manejo forestal, la efectividad legal e institucional y las problemáticas relativas a la tenencia de tierras y la corrupción. Cada componente tiene a su vez subcomponentes asociados con potencial para ser utilizados como indicadores que permitan evaluar en el futuro qué tan buena es la gobernanza forestal en los distintos escenarios.

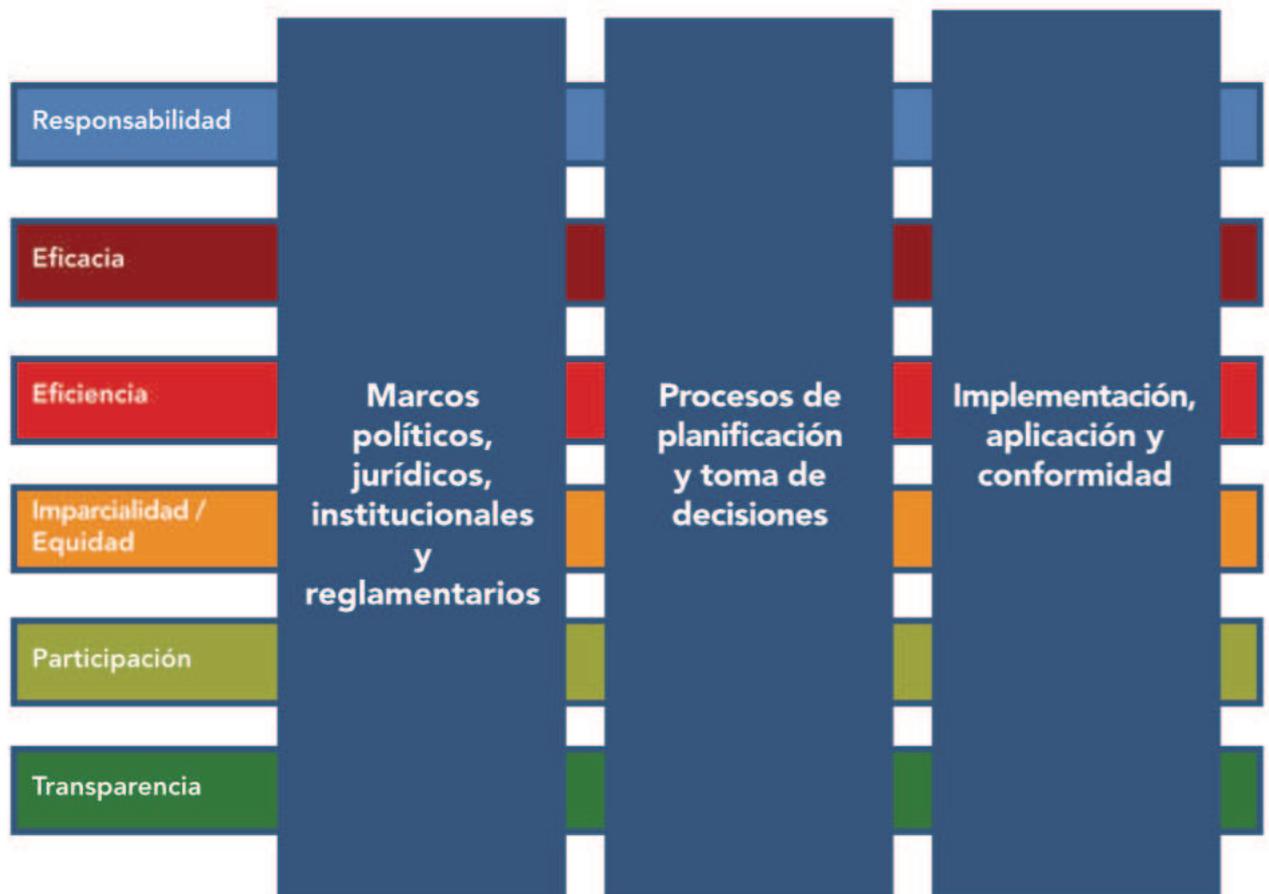


Figura 1.1 Ejes principales y principios de la buena gobernanza forestal (FAO & PROFOR, 2011).

Este modelo de buena gobernanza forestal ya se está trabajando en varios países en vías de desarrollo bajo el marco del programa Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación del bosque (REDD+) (Kanowski et al., 2011; Thompson et al., 2011; Ochieng et al., 2016). Tomando en cuenta que la buena gobernanza forestal se constituye con la participación de distintos actores con diferente poder, el conflicto de intereses es recurrente en los esfuerzos por implementar esta propuesta (Ruiz de Oña, obs. pres.). ¿Cuáles son los avances en la construcción de la buena gobernanza forestal? En los siguientes capítulos se pretende responder esta pregunta exponiendo los principales avances de una buena gobernanza forestal en el escenario

político nacional (primer eje) y en los procesos de planificación (segundo eje) y de implementación (tercer eje) en México e Indonesia, países con escenarios forestales muy distintos.

Capítulo 2. Buena gobernanza forestal en México

La buena gobernanza forestal es una propuesta que requiere un marco político-jurídico, un proceso de planificación y un proceso de implementación de REDD+ como ejes principales para su consolidación (FAO & PROFOR, 2011). En este esquema, todos los esfuerzos nacionales para consolidar modelos de buena gobernanza comparten un marco político-jurídico común mientras que los procesos de planificación e implementación varían bajo distintos contextos locales. El objetivo de este segundo capítulo es ilustrar los esfuerzos de consolidación de sistemas de buena gobernanza forestal en México para ejemplificar su variación en los distintos niveles de organización en un país donde los bosques son mayoritariamente de propiedad social (White & Martin, 2002; Madrid et al., 2009). En primer lugar se expone el panorama político que comparten todos los intentos para consolidar sistemas de buena gobernanza forestal como parte de REDD+ en los bosques mexicanos (primer eje). En segundo lugar se exponen los principales avances de los casos específicos de la península de Yucatán, Oaxaca y la selva Lacandona, específicamente en el proceso de planificación (segundo eje) porque el proceso de implementación (tercer eje) apenas comienza a desarrollarse. En este intento por revisar los avances de los proyectos REDD+ en materia de gobernanza en México, comenzaremos presentando brevemente las dimensiones política, jurídica, institucional y reglamentaria que comparten todos los esfuerzos llevados a cabo.

2.1 Panorama político

Los bosques mexicanos están sujetos a leyes e instituciones que empoderan a las comunidades que los habitan propiciando un sistema nacional de gobernanza forestal comunitaria (Bray et al., 2006; Bray, 2013; Libert Amico & Trench, 2016). Por un lado, el papel central de los ejidos y comunidades, y todo su sistema de organización social define la estructura de gobernanza comunitaria (Merlet, 2010). También destacan la legislación y la normatividad forestal mexicana que propician el empoderamiento de las comunidades sobre los bosques a través del reconocimiento de múltiples derechos colectivos (Bray, 2013). Por otro lado, es necesario que las instituciones con incidencia forestal estén articuladas y cooperen entre sí para que se consolide un sistema de gobernanza multi-nivel (CONAFOR, 2014; Kaswan, 2015). A continuación se presentan los principales avances en el marco político, jurídico, institucional y reglamentario para la buena gobernanza forestal en México: la organización ejidal, la legislación y la reglamentación concernientes a los bosques y las instituciones con incidencia forestal. Para comenzar, se presenta la figura del ejido y su relevancia para la buena gobernanza forestal.

Los ejidos y comunidades cuentan con formas de organización reconocidas legalmente cuya estructura y derechos en materia forestal propician una gobernanza comunitaria (Bray et al., 2006; Merlet, 2010; Bray, 2013; Libert Amico & Trench, 2016). Cada ejido o núcleo agrario está conformado por los ejidatarios quienes actualmente pueden poseer derechos de propiedad privada de sus parcelas así como derechos de propiedad común de las tierras comunales (Bray, 2013). En este sistema de gobernanza local, la Asamblea General es la principal institución local de incidencia forestal. Tiene

un carácter democrático y su función es dirigir los intereses de la comunidad a través de su representante legal, el Comisariado de Bienes Comunales (Merlet, 2010). Este último está conformado por un presidente, un tesorero y un secretario. Además, a partir de la reforma de 1992 al Artículo 27 constitucional, se ampliaron los derechos comunitarios sobre los bosques y se hizo obligatorio el reglamento interno de las comunidades para formalizar sus propias reglas, con la finalidad de responsabilizar a las comunidades del manejo forestal (Bray, 2013). Esta forma de organización territorial y de tenencia forestal predomina en el 60 % de los bosques mexicanos (White & Martin, 2002; Madrid et al., 2009) y se encuentra fundamentada en un amplio cuerpo legal.

La compleja legislación y la reglamentación forestal que respaldan la gobernanza forestal comunitaria en México se fundamentan tanto en leyes nacionales como en convenios internacionales. La legislación nacional en materia de gobernanza forestal comunitaria está conformada principalmente por la Ley Agraria y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), reglamentarias del Artículo 27 constitucional (Bray et al., 2006; Bray, 2013; Zúñiga & Deschamps, 2013; CONAFOR, 2014; Kashwan, 2015). Como lo señala Bray (2013), « (...) *el Artículo 27 de la Constitución Mexicana reconoce legalmente a los ejidos y comunidades y establece a la asamblea como máxima autoridad ejidal cuyos líderes deben elegirse democráticamente; la Ley Agraria especifica la composición del Comisariado de Bienes Comunales y de la Asamblea General y regula el funcionamiento de la comunidad; y la LGDFS prohíbe el cambio de uso de suelo en tierras forestales y requiere la aprobación de un plan de manejo para el aprovechamiento de los recursos maderables* ». Casi todo el cuerpo legal que sustenta este sistema único de

gobernanza forestal comunitaria en México se conformó a partir de la Revolución Mexicana y se consolidó con las reformas constitucionales de 1992. Con éstas, se otorgó a las comunidades rurales el derecho de propiedad colectiva de los bosques ubicados en el interior de los ejidos y redujo el poder del estado mexicano ante una ampliación de los derechos comunitarios (Bray et al., 2006; Bray, 2013; Zúñiga & Deschamps, 2013; Kashwan, 2015). Esta legislación nacional para la gobernanza forestal comunitaria se complementa con otros acuerdos internacionales.

México también se ha comprometido con distintos esfuerzos internacionales que inciden de alguna manera en la gobernanza forestal comunitaria. Por un lado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los cuales México se ha comprometido, reconocen las diferencias culturales y otorgan derechos de autodeterminación a las comunidades indígenas (CONAFOR, 2014). Por otro lado, la Convención Macro de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) establece el marco legal para REDD+ (Libert Amico & Trench, 2016). En México se comenzó a trabajar en la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) a partir de la XVI Conferencia de las Partes (COP16) celebrada en Cancún en 2010. A través de este documento, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR, 2014) busca contribuir a la consolidación de REDD+ « *planteando políticas, medidas y acciones que deberán ser incorporadas en instrumentos de planeación para el desarrollo sustentable* ». En este intento para conciliar el sistema mexicano de gobernanza forestal comunitaria con la buena gobernanza forestal, las instituciones deberían tener un papel regulatorio efectivo.

Las instituciones mexicanas con incidencia forestal conforman una red multinivel (Figura 2.1) compleja cuya coordinación y efectividad son necesarias para una buena gobernanza forestal (CONAFOR, 2014; Kashwan, 2015). A nivel federal, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tiene como función propiciar el desarrollo sustentable y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales a través de su protección, restauración y conservación (CONAFOR, 2014; Kashwan, 2015). Dentro de la SEMARNAT, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), una institución federal cuya función principal es propiciar el desarrollo forestal sustentable, es la encargada de otorgar subsidios forestales e implementar REDD+. El papel de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es aplicar la ley en materia forestal, regular las concesiones forestales y monitorear los proyectos que implementa CONAFOR (Kashwan, 2015). La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) también incide directamente en los bosques a través de programas nacionales que subsidian la agricultura industrial (Bastos et al., 2017). En el siguiente nivel, el gobierno estatal orienta la aplicación de los recursos federales procedentes de CONAFOR y de SAGARPA (Libert Amico & Trench, 2016). Otras instituciones relevantes para esta red institucional con incidencia forestal son las Juntas Intermunicipales, órganos públicos descentralizados creados a partir de la ENAREDD+ para recibir fondos públicos e implementar REDD+ (Libert Amico & Trench, 2016). Después sigue el nivel municipal, que tiende a ser un eslabón débil e ilegítimo. Finalmente se encuentran las instituciones ejidales previamente referidas como Asambleas Generales (Bray, 2013). En este nivel, encontramos tanto casos de ejidos con

instituciones locales débiles hasta ejidos con instituciones locales fuertes en materia de gobernanza forestal comunitaria (Merino-Pérez, 2013). Como se puede apreciar, el cuerpo insitucional en materia de gobernanza forestal es amplio y tiene varios niveles. Esta compleja realidad institucional exige la coordinación y la cooperación de los niveles de gobierno y de las instituciones involucradas para alinear las políticas sectoriales y consolidar una buena gobernanza forestal mexicana (Larson & Petkova, 2011; CONAFOR, 2014; Kashwan, 2015; Libert Amico & Trench, 2016).

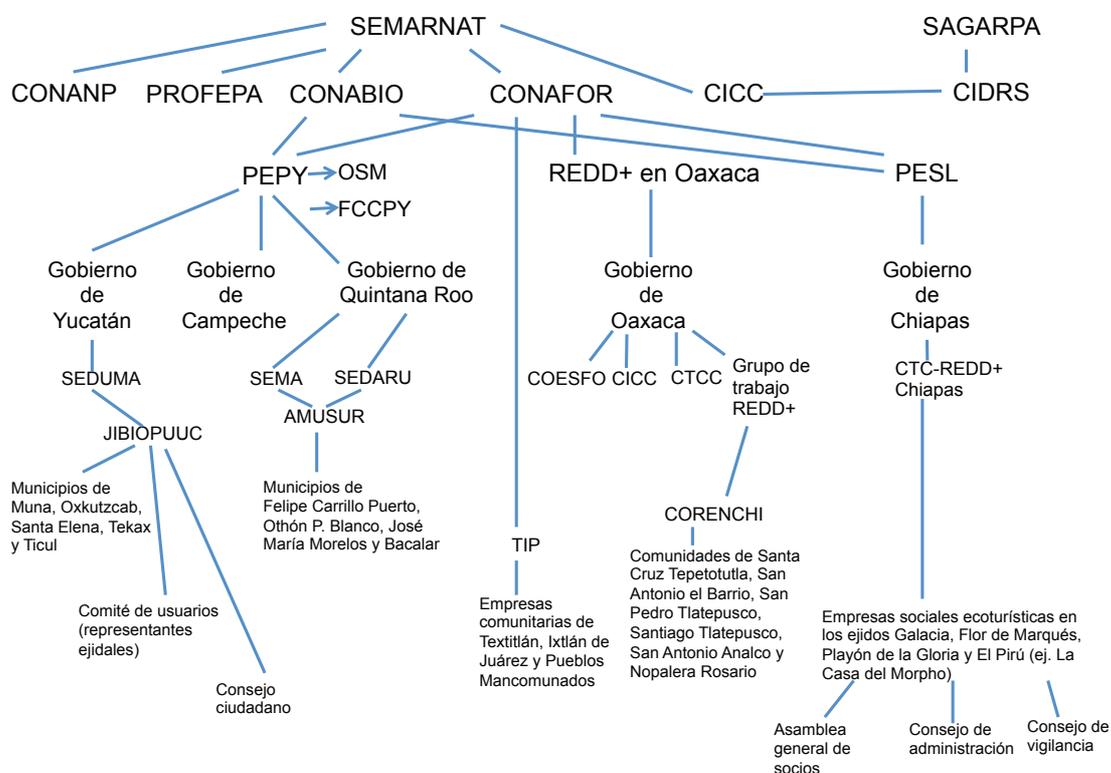


Figura 2.1. Esquema simplificado de la red de gobernanza forestal multinivel de los ejemplos en la península de Yucatán, Oaxaca y la selva Lacandona. Los componentes que lo conforman son Asociación Municipal para el Medio Ambiente del Sur de Quintana Roo (AMUSUR), Comisión Estatal Forestal de Oaxaca (COESFO), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta (CORENCHI), Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), Comité Técnico de Cambio Climático (CTCC), Comité Técnico Consultivo de REDD+ en Chiapas (CTC-REDD+ Chiapas), Fondo de Cambio Climático de la Península de Yucatán (FCCPY), Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc (JIBIOPUUC), Observatorio de la Selva Maya (OSM), Programa Especial para la Península de Yucatán (PEPY), Programa Especial de la Selva Lacandona (PESL), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA),

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría Estatal de Desarrollo Agropecuario y Rural de Oaxaca (SEDARU), Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Yucatán (SEDUMA), Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de Quintana Roo (SEMA), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y empresa forestal intercomunitaria de Textitlán, Ixtlán de Juárez y Pueblos Mancomunados (TIP).

El panorama político de la gobernanza forestal en México conforma un sistema amplio y complejo de leyes e instituciones cuya articulación corresponde hacia un modelo de gobernanza multinivel. Así mismo, en el nivel local, México cuenta con un sistema nacional de gobernanza forestal comunitaria. A continuación se presentan los avances principalmente en el proceso de planificación de tres esfuerzos por consolidar sistemas de buena gobernanza forestal en México. En cuanto al proceso de implementación, actualmente se está trabajando en la elaboración de un sistema nacional de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), de un mecanismo de distribución de beneficios REDD+ y de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) (Carrillo, 2015 ; CONAFOR, 2014).

2.2 Cooperación interestatal, intermunicipal y multinivel en la península de Yucatán

La península de Yucatán ha sido el escenario de distintos avances en la planificación de una buena gobernanza forestal que reúnen esfuerzos interestatales, intermunicipales y entre los niveles nacional, estatal y municipal (Figura 2.1). Por un lado, los avances interestatales en la planificación de una buena gobernanza forestal son los resultados del Programa Especial para la Península de Yucatán (PEPY). En 2010 los gobiernos de los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo firmaron un acuerdo para trabajar juntos

en la planificación y la implementación de REDD+. A partir de este momento los tres gobiernos estatales comenzaron a trabajar con CONAFOR y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) como Agente Público de Desarrollo Territorial (APDT), principal encargado de implementar REDD+ en el PEPY. Los principales resultados del PEPY son un sistema colaborativo de monitoreo forestal, un fondo común de financiamiento y la implementación de programas de subsidio para prácticas forestales sustentables (Fishbein & Lee, 2015; Basto et al., 2017).

Uno de esos resultados del PEPY que es también un avance importante en la planificación de un sistema de buena gobernanza forestal en la península de Yucatán es el sistema colaborativo de monitoreo forestal « Observatorio de la Selva Maya » (OSM) (Bastos et al., 2017). Su conformación en 2013 cumple con los requisitos participativo, transparente, responsabilizador y capacitador del proceso de planificación de una buena gobernanza forestal (FAO & PROFOR, 2011). En el OSM colabora una red de instituciones públicas, gubernamentales, académicas y civiles con el monitoreo forestal por medio de un grupo promotor, un comité coordinador y la red de miembros, (Proust, 2017). El primero está formado por organizaciones públicas, académicas y civiles que generan y difunden información científica útil para combatir la deforestación en la península; el segundo, por representantes de las organizaciones del grupo promotor que se coordinan y toman decisiones alrededor de su organización y funcionamiento; y la red de miembros, por entidades y personas interesadas en contribuir con el OSM en su objetivo de reducir la deforestación y degradación forestal. A través de esta herramienta en vías de consolidarse, se pretende contribuir a la construcción de una buena

gobernanza forestal propiciando la participación de las partes interesadas, la transparencia de la información forestal y la capacitación del capital humano (Proust, 2017). Otro resultado relevante del PEPY para la planificación de la buena gobernanza forestal en la Península de Yucatán es un fondo común para propiciar el desarrollo forestal sustentable.

El Fondo de Cambio Climático de la Península de Yucatán (FCCPY) también representa un gran avance del PEPY en la planificación de un sistema de buena gobernanza forestal (Fao & PROFOR, 2011; Bastos et al., 2017). El FCCPY comenzó a formarse en 2013 y tardó tres años para funcionar como tal (Proust, 2016). Su objetivo es « *obtener y distribuir los fondos y dirigirlos a las actividades para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, eliminar la deforestación, promover la restauración ambiental y acciones de adaptación para los ecosistemas y comunidades* » (Proust, 2016). A través de esta herramienta se busca aumentar la transparencia en el proceso de planificación de una buena gobernanza forestal y eficientizar el financiamiento en la implementación de programas de subsidio para prácticas forestales sustentables (Fao & PROFOR, 2011; Proust, 2016). Además de estos resultados de la cooperación interestatal en el proceso de planificación, los niveles municipal, estatal y federal también han coordinado esfuerzos para crear nuevas instituciones de incidencia forestal.

Un ejemplo de estas nuevas instituciones con incidencia forestal cuya conformación representa otro gran avance en la planificación de una buena gobernanza en Yucatán es la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc (JIBIOPUUC). En este caso la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) de Yucatán, la Comisión Nacional de Áreas Naturales

Protegidas (CONANP), la CONAFOR y ONGs cooperaron para crear la JIBIOPUUC, un Comité de Usuarios y un Consejo Ciudadano (Libert Amico & Trench, 2016). La JIBIOPUUC está conformada por representantes de los municipios de Muna, Oxkutzcab, Santa Elena, Tekax y Ticul; el Comité de Usuarios, por representantes ejidales; y el Consejo Ciudadano, por ONGs y el sector privado. La JIBIOPUUC como cualquier otra junta intermunicipal en el marco de REDD+ es un organismo que propicia la participación y la acción coordinada de varios municipios en torno a problemáticas ambientales específicas (Libert Amico & Trench, 2016). De manera similar, en Quintana Roo se concretaron los esfuerzos de varios niveles de gobernanza en la creación de otro organismo multinivel con incidencia forestal.

Al inicio de este año comenzó a funcionar otro organismo con incidencia ambiental y forestal en el estado de Quintana Roo cuya creación también es un avance en la planificación de una buena gobernanza forestal. Se trata de la Asociación Municipal para el Medio Ambiente del Sur de Quintana Roo (AMUSUR) cuya junta de gobierno « *esta conformada por los titulares de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente (SEMA), de la Secretaría Estatal de Desarrollo Agropecuario y Rural (SEDARU), del gerente de la CONAFOR; y de los presidentes municipales de Felipe Carrillo Puerto, de Othón P. Blanco, de José María Morelos y de Bacalar* » (SEMA, 2017). La AMUSUR representa un avance trascendental en la planificación de una buena gobernanza forestal por reunir esfuerzos de los niveles nacional, estatal y municipal en un organismo con incidencia forestal.

En la Península de Yucatán se están sumando esfuerzos relevantes entre los diferentes actores y niveles de gobierno en el proceso de planificación

de una buena gobernanza forestal. Tanto el PEPY como sus principales resultados, el OSM y el FCCPY, así como la JIBIOPUUC y la AMUSUR ilustran una planificación participativa, transparente, que establece responsabilidades y que capacita al capital humano.

2.3 Avances estatales y cooperación intercomunitaria en Oaxaca

Los principales avances oaxaqueños en la planificación de una buenagobernanza forestal comprenden tanto esfuerzos estatales para la creación de instituciones nuevas como esfuerzos intercomunitarios para propiciar la participación coordinada de varias comunidades (Figura 2.1). En cuanto a los esfuerzos estatales, al igual que la península de Yucatán, Oaxaca también es un área de acción temprana que forma parte de la Alianza México REDD+ (MREDD). Este grupo de ONGs con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) estableció un área de acción temprana conformada por tres polígonos forestales que suman más de un millón de hectáreas en el estado de Oaxaca y 67 municipios en las regiones Mixteca Alta, Sierra Norte-Chinantla e Istmo (Fong, sf). Adicionalmente, el gobierno del estado ha modificado su cuerpo institucional en materia forestal, originando la Comisión Estatal Forestal (COESFO), la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Comité Técnico de Cambio Climático (CTCC) y el Grupo de Trabajo REDD+ Oaxaca (Oaxaca, 2016), promoviendo de esta manera la participación de los actores interesados, la transparencia dentro de estos institutos y la capacitación del capital humano.

Además, en este estado habitado principalmente por comunidades indígenas, se han sumado esfuerzos de distintas comunidades y empresas forestales comunitarias produciendo instituciones intercomunitarias de incidencia forestal cuyo papel destaca en la planificación de sistemas de gobernanza multinivel.

Otros avances relevantes para la construcción de una buena gobernanza forestal son el resultado coordinado de esfuerzos intercomunitarios. Se trata de instituciones con incidencia forestal que surgieron en un escenario donde sobresale el manejo forestal comunitario. Por ejemplo, en la Chinantla a partir de 2005 se estableció legalmente el Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta (CORENCHI), conformado por 6 comunidades chinantecas (Santa Cruz Tepetotutla, San Antonio el Barrio, San Pedro Tlatepusco, Santiago Tlatepusco, San Antonio Analco y Nopalera Rosario) con la finalidad de coordinar los apoyos gubernamentales, sociales y privados, establecer un reglamento común de manejo forestal y resolver los conflictos emergentes (Bray et al., 2012). Otro ejemplo de cooperación exitosa para el manejo forestal sustentable en la Sierra Norte es el caso de la empresa forestal intercomunitaria TIP (Cronkleton et al., 2011). Esta empresa productora de muebles de madera se consolidó en 2006 y reúne las experiencias de las empresas comunitarias de Textitlán, Ixtlán de Juárez y Pueblos Mancomunados, cuyas iniciales le dan nombre a la iniciativa intercomunitaria. El éxito de las empresas forestales comunitarias de la Sierra Norte se refleja en un aumento del 3.3 % de la cubierta forestal de los bosques de pino-encino del área en un periodo de 20 años (Cronkleton et al., 2011). En la misma región abundan los casos de organizaciones intercomunitarias para el desarrollo

forestal sustentable cuya organización ha respondido a problemáticas locales (Martínez, 2016).

En Oaxaca, la cooperación intercomunitaria fortalece y facilita la coordinación de los esfuerzos comunitarios en el esquema de una buena gobernanza forestal multinivel. La CORENCHI y la empresa forestal intercomunitaria TIP ilustran estos esfuerzos.

2.4 Avances regionales y cooperación social en la selva Lacandona

La planeación e implementación de un sistema de buena gobernanza forestal en la selva Lacandona del estado de Chiapas también ha tenido avances interesantes a nivel regional y entre los ejidatarios que aún poseen áreas forestales (Figura 2.1). Desde 2009 se formalizó el Comité Técnico Consultivo para REDD+ en este estado (CTC-REDD+ Chiapas), conformado por CONAFOR, ONGs, instituciones gubernamentales federales y estatales e instituciones académicas (Fadnes, 2014). En 2010 se formalizó el Programa Especial de la Selva Lacandona (PESL) durante la COP-16 en Cancún. En este programa, que recibe el mayor financiamiento entre las acciones tempranas de REDD+, CONABIO también cumple con el papel mediador de APDT (Libert Amico & Trench, 2016). El Pago por Servicios Ambientales (PSA) ha sido la principal medida de conservación en los programas especiales de CONAFOR (Deschamps et al., 2015), aunque diferentes ONGs que funcionan como asesor técnico han desarrollado distintos proyectos comunitarios y estrategias que inciden en la conformación de una buena gobernanza forestal.

El trabajo colaborativo entre los ejidos del municipio Marqués de Comillas, la ONG Natura y Ecosistemas Mexicanos y el Corredor Biológico Mesoamericano-México (CBMM) de CONABIO, ha tenido avances relevantes previos y posteriores al PESL en la construcción de una buena gobernanza forestal. Los principales resultados son la coordinación del amplio cuerpo institucional con incidencia forestal y el empoderamiento local de la selva a través de proyectos sustentables (Carabias et al., 2015 a). Gracias a los esfuerzos de los actores mencionados, en 2008 la SAGARPA y la SEMARNAT concretaron un acuerdo de coordinación para limitar el crecimiento agropecuario en el dominio del CBMM. La inclusión cooperativa de la SAGARPA en la estructura de gobernanza forestal multinivel representa un gran avance, previo a REDD+, para la participación coordinada de los sectores con incidencia forestal (Bastos et al., 2017). Además de este logro a nivel gubernamental, Natura y Ecosistemas Mexicanos, A.C. también ha promovido la organización social de los ejidatarios que aún poseen selva (Carabias et al., 2015b).

En un contexto de organización ejidal débil, los proyectos desarrollados por Natura y Ecosistemas Mexicanos A.C. han propiciado nuevas formas de gobernanza forestal, basadas en la democracia y en una reglamentación clara (Carabias et al., 2015b). Por ejemplo, La Casa del Morpho es una Unidad de Manejo Ambiental (UMA) extensiva de mariposas que cuenta con una estructura de gobernanza subejidal pues comprende únicamente a los socios (Ortiz et al., 2015). Este proyecto complementario del PSA cuenta con una Asamblea General de Socios, un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia que se articulan eficientemente y conforman un sistema de

gobernanza subejidal. La Casa del Morpho es una de las cuatro empresas ecoturísticas complementarias al PSA que se han constituido en los ejidos Galacia, Flor de Marqués, Playón de la Gloria y El Pirú con los mismos principios de gobernanza (Valadez et al., 2015). Estas instituciones locales con incidencia forestal que se articulan por debajo del nivel ejidal, junto con el acuerdo de cooperación intersectorial, representan avances importantes en la conformación de modelos multinivel de buena gobernanza forestal en la selva Lacandona.

Capítulo 3. Buena gobernanza forestal en Indonesia

De manera contrastante al caso de México donde los bosques pertenecen a las comunidades que los habitan, en Indonesia los bosques son principalmente propiedad del estado (White & Martin, 2002). Esta condición prevalece y genera confusión en torno a los derechos sobre el bosque, tema central para la gobernanza forestal, a pesar del proceso de descentralización que comenzó en Indonesia desde 1999 (Silva et al., 2002). En este contexto, el interés del gobierno de Indonesia en REDD+ desde sus inicios y la lucha social por el derecho comunitario para manejar los bosques, ha resultado en distintos avances políticos en la construcción de una buena gobernanza (Ardiansyah et al., 2015). El objetivo de este capítulo es ilustrar los esfuerzos de consolidación de sistemas de buena gobernanza forestal en Indonesia para ejemplificar la variación de sus principales avances. Primero se expone el panorama político que comparten todos los esfuerzos para construir sistemas de buena gobernanza forestal como parte de REDD+ (primer eje) en Indonesia. Después se exponen los principales avances en el proceso de planeación (segundo eje) e implementación (tercer eje) de los casos específicos de Berau, Ulu Masen y Ketapang. Como resultado de todos los esfuerzos, al igual que en México, en Indonesia se está construyendo una red de gobernanza multinivel con distintos esquemas de instituciones forestales. Comenzaremos con una breve presentación del marco político, jurídico, institucional y reglamentario de la buena gobernanza forestal que comparten todos estos casos.

3.1 Panorama político

En Indonesia los bosques se encuentran principalmente bajo control gubernamental, y los gobiernos subnacionales (locales y provinciales) son parcialmente autónomos. El gobierno central ha concedido autonomía a algunos gobiernos subnacionales jurídicamente aunque en la práctica el MoEF tiene mayor autoridad (Ardiansyah et al., 2015). Como resultado de esta situación y del interés del gobierno de Indonesia en REDD+, se pretende construir un sistema nacional de buena gobernanza forestal multinivel dirigido por el gobierno (MoF, 2008) (Figura 3.1). Un componente poderoso en este sistema multinivel es el Ministerio de Silvicultura, ahora Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura (MoEF), el cual tutorea la gobernanza de distintos bosques establecidos en Indonesia (Mindry et al., 2014a; Ardiansyah et al., 2015). Otro componente es la legislación que empodera principalmente al estado. Este régimen de poder se encuentra en vías de modificación por diferentes fuerzas tales como la incidencia de REDD+ (Agung et al., 2014). El poder del MoEF sobre los bosques funge como punto de partida para la construcción de una buena gobernanza forestal. En seguida se presentan los principales avances del marco político, jurídico, institucional y reglamentario para la construcción de una buena gobernanza forestal en Indonesia. Primero, se señalan, desde el nivel nacional, el papel del MoEF y el alcance legal de las instituciones gubernamentales en la gobernanza forestal de Indonesia, y luego se señalan los principales avances a nivel subnacional.

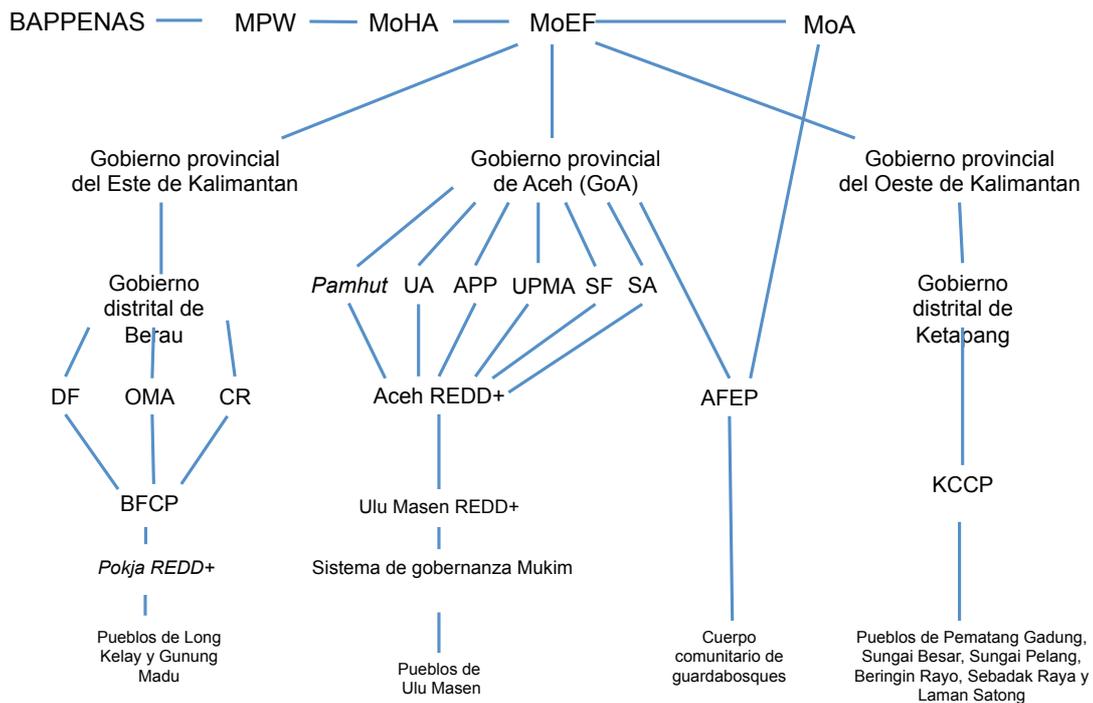


Figura 3.1. Esquema simplificado de la red de gobernanza forestal multinivel que conforman los ejemplos en el distrito de Berau, la selva de Ulu Masen y el distrito de Ketapang. Los componentes que lo conforman son el Grupo de trabajo REDD+ de Aceh (Aceh REDD+), el Proyecto Mediambiental y Forestal de Aceh (AFEP), la Agencia Provincial de Planeación de Aceh (APP), el Ministerio de la Planeación Nacional del Desarrollo/Agencia Nacional para la Planeación del Desarrollo (BAPPENAS), el Programa de Carbono Forestal de Berau (BFCP), el Comité responsable del BFCP (CR), el Departamento Forestal de Berau (DF), el proyecto Reservas de Carbono de la Comunidad de Ketapang (KCCP), el Ministerio de Agricultura (MoA), el Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura (MoEF), el Ministerio de Asuntos del Hogar (MoHA), Ministerio de Trabajos Públicos (MPW), la Oficina de Medio Ambiente de Berau (OMA), la Unidad de Seguridad Forestal de Aceh (Pamhut), el Grupo de trabajo REDD+ del BFCP (Pokja REDD+), el Servicio de Agricultura de Aceh (SA), el Servicio Forestal de Aceh (SF), la Unidad Administrativa de Aceh (UA) y la Unidad Provincial de Medio Ambiente de Aceh (UPMA).

El MoEF es la institución a través de la cual el gobierno central ejerce su poder sobre los bosques. Esta institución formula e implementa asuntos de gobernanza forestal y de manejo de los bosques (véase el artículo 131 de la regulación presidencial no. 24 de 2010 en Ardiansyah et al., 2015). El MoEF cuenta con cinco principales tipos de « zona forestal » bajo su dominio: bosques productores de madera, bosques de producción limitada (áreas protegidas), bosque de conversión para un futuro manejo, bosques protegidos por sus funciones ecológicas y bosques de conservación por su biodiversidad

(MoF, 2013 en Mindry et al., 2014a). El bosque comunitario (« hutan kemasyarakatan/HK »), el bosque de plantación comunitaria (« hutan tanaman rakyatl/HTR ») y el bosque del pueblo (« hutan desa/HD ») son formas de tenencia bajo la cual las comunidades locales pueden manejar el bosque con permiso del MoEF (Siscawati et al., 2017). A pesar de su gran incidencia sobre el sistema de gobernanza forestal, el MoEF no es la única institución que forma parte esta.

Dentro del amplio cuerpo de instituciones gubernamentales de Indonesia, cabe mencionar algunas debido a que sus funciones se sobrelapan en la conformación de una buena gobernanza forestal (Figura 3.1). Por ejemplo, en 2010 el Ministerio de Asuntos del Hogar (MoHA) colaboró con el MoEF, el Ministerio de Trabajos Públicos (MPW) y 10 gobiernos provinciales de la isla de Sumatra para consolidar un acuerdo que busca coordinar esfuerzos para el desarrollo sustentable (Satriastanti, 2010). Otra institución relevante para la gobernanza forestal es el Ministerio de Agricultura (MoA), el cual se encarga de implementar la gobernanza de los sistemas agrícolas (véase el artículo 271 de la regulación presidencial no. 24 de 2010 en Ardiansyah et al., 2015). Como señala Ardiansyah et al. (2015), el MoA tiene una fuerte incidencia en el cambio de uso de la tierra, un asunto fundamental para la conservación y para la gobernanza forestal (Thaler y Mindry., 2017; Ardiansyah et al., 2015). Otra institución que incide en la gobernanza forestal es el Ministerio de la Planeación Nacional del Desarrollo/Agencia Nacional para la Planeación del Desarrollo (BAPPENAS) a través de la formulación e implementación de asuntos de gobernanza en la planeación del desarrollo nacional y la coordinación política para implementar el plan nacional de

desarrollo (véase artículo 649 de la regulación presidencial no. 24 de 2010 en Ardiansyah et al., 2015). Por ejemplo, esta institución es la encargada de coordinar la formulación de los planes de acción provinciales para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (Agung et al., 2014). Aunque el MoEF controla la mayoría de los bosques, el MoAH, el MPW, el MoA y el BAPENAS tienen funciones que convergen en la construcción de la buena gobernanza forestal como lo muestran los ejemplos del plan de desarrollo sustentable en Sumatra, de la gobernanza agrícola en torno al MoA y de la coordinación interprovincial a cargo del BAPPENAS. Fuera del nivel nacional, el nivel provincial y el local también cuentan con instituciones que forman parte del sistema de gobernanza multinivel de Indonesia.

Si bien el alcance de las instituciones nacionales de Indonesia es amplio en términos de sus funciones, la construcción de una buena gobernanza forestal también ha presentado avances en el nivel subnacional. Aunque el MoEF limita la autoridad local, los pueblos de Indonesia cuentan con un sistema tradicional de gobernanza que establece la organización comunitaria (Mindry et al., 2014 a). En este sistema el jefe del pueblo (« kepala desa ») toma las decisiones acordadas en el proceso de toma de decisiones, en el cual participan el secretario permanente del pueblo (« sekdes »), el jefe de asuntos del pueblo (« kepala urusan ») y los oficiales del pueblo. Los oficiales del pueblo son un cuerpo representativo del pueblo, un grupo de jóvenes, y líderes y grupos de empoderamiento femenino. Este esquema tradicional de gobernanza comunitaria propicia la participación democrática de diferentes sectores del pueblo. Otro gran avance a nivel subnacional es la Estrategia Provincial y Planeación de la Implementación de REDD+ (SRAP), a cargo del

MoEF, con la cual otorga autoridad a las provincias para desarrollar su propia planeación para reducir la deforestación y la degradación forestal (Agung et al., 2014). De acuerdo a la Ley no. 32 de 2004, « *los avances del proceso de descentralización están basados en los principios de la buena gobernanza*» (Ardiansyah et al., 2015). A pesar de los avances subnacionales que representan el sistema de gobernanza tradicional y el reconocimiento jurídico de las autoridades subnacionales, aún no es claro el alcance de los gobiernos locales sobre los bosques (Siscawati et al., 2017). Estos avances subnacionales pueden resumirse en una autonomía parcial de los gobiernos locales.

El marco político, jurídico, institucional y reglamentario de la gobernanza forestal en Indonesia conforma un sistema legal e institucional amplio y convergente cuya articulación produce un sistema de gobernanza multinivel tutelado por el MoEF. Los sistemas de gobernanza tradicional y las reformas de descentralización que han empoderado parcialmente a las provincias y a los gobiernos locales son avances importantes que propician la gobernanza multinivel en esta construcción de una buena gobernanza forestal. A continuación se presentan los avances principalmente en el proceso de planificación de tres esfuerzos a distintas escalas por construir sistemas de buena gobernanza forestal en Indonesia.

3.2 Avances distritales y comunitarios en Berau

El distrito de Berau, al Este de Kalimantan, es el escenario de una propuesta ambiciosa de REDD+ cuyos avances en la planificación de una buena gobernanza forestal han trascendido en el nivel distrital y el comunitario. En Berau se desarrolla el programa piloto oficial de REDD+ en Indonesia, el Programa de Carbono Forestal de Berau (BFCP) (Fishbein & Lee, 2015). El BFCP es resultado del trabajo de la ONG *The Nature Conservancy* (TNC), el gobierno distrital y el MoEF. Como parte de este esfuerzo colaborativo, se han producido algunos avances relevantes tanto a nivel distrital como a nivel comunitario en la planificación de una buena gobernanza forestal en Berau.

El BFCP representa en sí un gran avance para la planificación de una gobernanza forestal multinivel. Por medio de este programa el MoEF dota de autoridad al gobierno distrital de Berau en decisiones de uso de suelo. En 2010 el BFCP se convirtió en el programa piloto oficial de Indonesia, así como el primero a nivel distrital (Fishbein & Lee, 2015). El BFCP cuenta con un comité responsable y con un grupo de trabajo REDD+ (Pokja REDD+). El primero está conformado por el jefe distrital (« bupati »), el vice-« bupati » y el secretario del distrito (Mindry et al., 2014 a), y tiene entre sus funciones integrar el BFCP al plan de desarrollo distrital, coordinar a los distintos actores y monitorear el desarrollo del BFCP. El comité responsable es una institución distrital que incide en la gobernanza forestal. El segundo funciona como una secretaría del BFCP y está conformado por instituciones distritales (Departamento Forestal y la Oficina de Medio Ambiente), dos concesiones madereras, una ONG local y TNC (Thaler & Mindry, 2017). El Potja REDD+ es una institución de incidencia forestal que pretende coordinar los esfuerzos de instituciones, empresas y

ONGs. Tanto el comité responsable como el Potja REDD+ son instituciones nuevas de incidencia forestal que propician la participación y la coordinación de los actores desde el nivel distrital. Además de los avances a nivel distrital, a nivel comunitario también se han desarrollado estrategias para fomentar la gobernanza forestal comunitaria.

Los principales avances a nivel comunitario en la planificación de una buena gobernanza forestal en Berau son resultado de los esfuerzos de TNC. La exitosa metodología de « acciones comunitarias inspiradoras para el cambio » (SIGAP REDD+) ha permitido establecer sistemas de gobernanza colaborativa entre las comunidades y las compañías forestales además de clarificar sus derechos de manejo forestal (Hartanto et al., 2014 en Mindry et al., 2014 a). Por ejemplo, en Long Kelay se han conformado sistemas de gobernanza colaborativa con empresas forestales (Thaler & Mindry, 2017). La comunidad de Long Kelay firmó un acuerdo condicional de subvención con TNC donde establece una regla que limita la deforestación por habitante a siete hectáreas. Además, en este sistema de gobernanza colaborativa, las compañías respetan las áreas de la comunidad y compensan a las comunidades mientras que las comunidades colaboran con las compañías en el monitoreo forestal para combatir la tala ilegal (Mindry et al., 2014 a; Thaler & Mindry, 2017). Otro ejemplo que representa un gran avance para la planificación de la buena gobernanza forestal en Berau es la conformación de la primera unidad de manejo forestal (KPH) en el distrito. Se trata de Gunung Madu, cuyos derechos de usufructo sobre los bosques del pueblo (« hutan desa ») se concedieron en 2014 (Thaler & Mindry, 2017). El sistema de gobernanza cooperativa de Long Kelay y la KPH de Gunung Madu, producto

de la SIGAP REDD+ de TNC, ilustran los avances comunitarios para la buena gobernanza forestal.

Los esfuerzos de TNC previos y posteriores al BFCP se han consolidado en avances importantes para la planificación y reciente implementación de una buena gobernanza forestal en Berau. El BFCP, tutorado por TNC, ha permitido conformar instituciones con el fin de fortalecer la autoridad distrital y coordinar los esfuerzos para mejorar la capacidad, la responsabilidad y la transparencia de la gobernanza forestal. Otro avance importante del BFCP es la clarificación de los derechos de los pueblos de manejar el bosque.. Con estos avances se ha propiciado la participación, la transparencia, la capacitación, la toma de decisiones y la coordinación en la planificación e implementación de la buena gobernanza forestal en Berau.

3.3 Avances provinciales y cooperación intercomunitaria en Ulu Masen

La selva Ulu Masen también es escenario de otro ambicioso proyecto REDD+ que ha adoptado y producido avances en la planificación de una buena gobernanza forestal. El gobierno autónomo provincial de Aceh (GoA), incitado por la empresa Carbon Conservation (CC) y la ONG Flora and Fauna International (FFI), dirige la iniciativa Ulu Masen REDD+ (Mindry et al., 2014b). El trabajo del GoA, el apoyo del gobierno central y del BM, a través de su ya concluido Proyecto Mediambiental y Forestal de Aceh (AFEP), así como el sistema de gobernanza tradicional, representan los principales avances para la planificación de una gobernanza multinivel.

A nivel provincial, el GoA presenta avances previos y posteriores a REDD+ para la planificación de una buena gobernanza forestal en Ulu Masen. Por un lado, el gobierno central le otorgó a la provincia de Aceh el estatuto de « autonomía especial » por medio de la ley 18 de 2001 (Mindry et al., 2014 b). A pesar del estatuto jurídico, en la práctica el GoA se disputa los derechos sobre el bosque con el MoEF. Aunque el gobierno central aprobó en 2002 las leyes provinciales para el manejo de los recursos naturales y el GoA postuló en 2006 una ley para la gobernanza de Aceh, la autoridad respectiva para el manejo forestal aún no es clara debido al traslape de derechos de los gobiernos provincial y central sobre el bosque (Clarke, 2010). Por otro lado, Ulu Masen REDD+ ha tenido varios resultados relevantes para la gobernanza forestal como la creación de estrategias provinciales para REDD+ (SPAP REDD+) y para el desarrollo sustentable (Visión verde de Aceh), así como para el reforzamiento institucional donde se establecen los papeles de los distintos actores en la red de gobernanza. Otro avance producto del Ulu Masen REDD+ es la conformación del Equipo Verde de Aceh y del grupo de trabajo Aceh REDD+. El primero está conformado por consultores técnicos, y en el segundo colaboran varias instituciones del GoA (la Agencia Provincial de Planeación, la Unidad Provincial de Medio Ambiente , el Servicio Forestal, el Servicio de Agricultura y la Unidad Administrativa) en un sistema de monitoreo forestal. Además, de 2007 a 2009 el GoA conformó la Unidad de Seguridad Forestal (« Pamhut ») para ejercer la ley y combatir la tala ilegal (GCF, 2016). En resumen, los avances provinciales para la planificación de una gobernanza multinivel consisten en una autonomía parcial de Aceh, un proceso de

capacitación y refuerzo institucional y la creación de estrategias provinciales y nuevas instituciones con incidencia en la gobernanza forestal.

A nivel comunitario los principales avances en la planificación de una buena gobernanza forestal son previos a REDD+. Por un lado, el sistema de gobernanza tradicional (descrito en el rubro 3.1) en Aceh cuenta con los sistemas « Mukim ». Las 200 comunidades que habitan Ulu Masen están organizadas por medio de estos sistemas intercomunitarios dirigidos por un jefe de « Mukim » (Mindry et al., 2014b). En 2007 el GoA comenzó a trabajar y a reconocer la autoridad de algunos « Mukim » sobre el bosque de Ulu Masen para su manejo (FPP, 2011) lo que es un gran paso en el empoderamiento de las comunidades sobre los bosques. Por otro lado, el AFEP del BM también produjo un cuerpo de guardabosques comunitario que continua monitoreando el bosque de Ulu Masen (Mindry et al., 2014b) a pesar de ya haber concluido. Los principales avances comunitarios para la planificación de una buena gobernanza forestal corresponden al reconocimiento oficial de los « Mukim » como sistema de gobernanza intercomunitario y al sistema de monitoreo forestal, producto del AFEP.

La buena gobernanza forestal en Ulu Masen ha tenido grandes avances en su construcción como la autonomía parcial de Aceh y el compromiso del GoA, el cuerpo de guardabosques heredado del AFEP, la institucionalización forestal y la organización tradicional de los « Mukim » principalmente. Estos principales avances propician un sistema de gobernanza forestal multinivel coordinado por la provincia de Aceh. A diferencia de esta perspectiva provincial, en Ketapang la buena gobernanza forestal se está planificando principalmente desde el nivel comunitario.

3.4 Gobernanza comunitaria en Ketapang

En el distrito de Ketapang, al Oeste de Kalimantan, desde el 2003 se desarrolla el proyecto Reservas de Carbono de la Comunidad de Ketapang (KCCP) (Intarini et al., 2014). Este programa de la FFI, en colaboración con el gobierno central, provincial y distrital, ha trabajado exitosamente con las comunidades en su empoderamiento del bosque desde antes que REDD+ comenzara a difundirse en Kalimantan como parte de la ayuda internacional posterior al tsunami. Como resultado del KCCP, los pueblos de Pematang Gadung, Sungai Besar, Sungai Pelang, Beringin Rayo, Sebadak Raya y Laman Satong están en proceso de obtener el permiso del MoEF para manejar el bosque bajo el estatuto de « hutan desa » (FFI, 2012; Intarini et al., 2014). Su metodología para obtener los derechos de manejo en « hutan desa » está definida por los procesos legales para la obtención de dicho estatuto. Esta misma metodología está conformada por etapas que corresponden en sí a los avances en la planificación e implementación de una buena gobernanza forestal en Ketapang.

La metodología de la FFI para el manejo forestal en « hutan desa » representa un avance importante para la planificación de una gobernanza forestal multinivel en Ketapang. En esta metodología los niveles comunitario, distrital, provincial y nacional conforman un diálogo facilitado por la FFI (Intarini et al., 2014). En cada pueblo la FFI estimula la formación de un equipo « hutan desa », el cual delimita el área propuesta y prepara un plan de trabajo y protección del bosque (Myers et al., 2016). La propuesta resultante es enviada y revisada por el jefe distrital (« bupati ») quien la verifica y si la aprueba la envía como propuesta al MoEF. Adicionalmente a la aprobación del MoEF, el gobernador de la provincia Oeste de Kalimantan debe reconocer los derechos

para el manejo forestal en « hutan desa ». La metodología de la FFI para el manejo forestal comunitario consiste en un alineamiento multinivel para la conformación de una propuesta que avanza desde la base comunitaria hasta el MoEF (Myers et al., 2016).

El manejo forestal comunitario en « hutan desa » que propicia la FFI a través del KCCP es un avance temporal que se está replicando entre las comunidades de Ketapang. Por medio de las licencias emitidas por el MoEF, los pueblos beneficiados tienen el derecho a manejar 14, 325 ha de bosque por 35 años, con posibilidad de renovación de permiso (FFI, 2012; Intarini et al., 2014; Ardiansyah et al., 2015). Estos logros locales aunados a otras actividades del FFI como el establecimiento de instituciones de manejo forestal colaborativo, el monitoreo y el patrullaje forestal constituyen los principales avances en la planificación e implementación de una buena gobernanza forestal en Ketapang.

Conclusiones

La buena gobernanza forestal pretende establecer los lineamientos de un modelo económico universal ligado a los bosques. Esta propuesta se deriva de la gobernanza ambiental y se sustenta en los discursos políticos del BM, el FMI y el PNUD, entre otros. El primer eje está conformado por los marcos político, jurídico, institucional y reglamentario; el segundo, por el proceso de planificación y la toma de decisiones; y el tercero, por el proceso de implementación, aplicación y conformidad. Estos tres ejes de la buena gobernanza forestal son las directrices que sirvieron para ilustrar los avances más relevantes en la construcción de una buena gobernanza forestal en México e Indonesia.

Los casos de estos países permitieron ejemplificar la variación a nivel nacional e internacional de los avances en la construcción de una buena gobernanza forestal. Por un lado, los panoramas políticos nacionales son muy distintos. En México se está conformando un sistema multinivel amplio y complejo de leyes e instituciones, Además, México cuenta con un sistema nacional de gobernanza forestal comunitaria que se basa en los derechos de propiedad común de los bosques mexicanos. En Indonesia también se está conformando un sistema de gobernanza multinivel tutelado por el gobierno central a través del MoEF. Además, se está trabajando para reconocer la autoridad de los sistemas de gobernanza tradicional y de los gobiernos subnacionales sobre los bosques. Esta variación de los panoramas políticos en México e Indonesia sugiere que el modelo de la buena gobernanza forestal se está construyendo de distintas maneras en función del contexto nacional. Por

otro lado, los procesos de planificación e implementación de la buena gobernanza forestal presentaron avances diversos a distintos niveles en ambos países. Esta variación de avances en los procesos de planificación e implementación en México abarca desde las empresas sociales ecoturísticas en los ejidos del municipio Marqués de Comillas en la selva Lacandona, hasta el esfuerzo interestatal de Yucatán, Campeche y Quintana Roo para conformar el PEPY. En Indonesia, la variación de los avances en los procesos de planificación e implementación abarca desde el manejo forestal comunitario legal en varios pueblos del distrito de Ketapang hasta el papel central del gobierno provincial en el Ulu Masen REDD+. En ambos países se están formando sistemas de gobernanza forestal con estructuras diferentes (Figura 2.1 y Figura 3.1). Los avances de este proceso destacan ante los múltiples obstáculos que presenta la construcción de sistemas de buena gobernanza forestal en el marco de REDD+.

Los sistemas de buena gobernanza forestal presentan múltiples obstáculos. Tanto en México como en Indonesia su consolidación está frecuentemente obstaculizada por problemáticas como la corrupción, la incipiente participación de las comunidades y de los todos los actores, la persistente centralización institucional, la falta de autoridad de los gobiernos subnacionales, la desarticulación interinstitucional e intersectorial, la poca transparencia institucional, la falta de recursos tanto humanos como financieros, los conflictos sociales, la burocracia sobrerreguladora y la ambigüedad legal (Larson & Petkova, 2011; Libert Amico & Trench, 2016; Bastos et al., 2017; Thaler & Mindry, 2017). Por ejemplo, Fadnes (2014) reportó una mínima inclusión de las comunidades implicadas en el PESL en Chiapas,

México. Otro ejemplo es el caso del Ulu Masen REDD+, en el cual la ambigüedad legal no permite al gobierno provincial de Aceh ejercer su autonomía sobre los bosques. Todos estos problemas obstaculizan la conformación de sistemas de buena gobernanza forestal tanto a nivel nacional como internacional.

La propuesta de la buena gobernanza forestal, que es fundamental para el éxito de REDD+, se está construyendo de manera independiente en distintos escenarios forestales. Como se muestra en este trabajo, se están construyendo sistemas de buena gobernanza forestal específicos para cada caso en un sistema de buena gobernanza forestal nacional. A pesar de esta variación, la buena gobernanza forestal se está construyendo a distintos niveles jerárquicos con múltiples actores e instituciones. Estas nuevas relaciones de poder que se están formando en torno a los bosques pueden facilitar u obstaculizar los esfuerzos de REDD+ por mitigar el cambio climático.

Referencias

- Agrawal, A. (2005). *Environmentality*. Duke University Press. Estados Unidos de América.
- Agrawal, A. (2007). Forests, governance, and sustainability: common property theory and its contributions. *International Journal of the Commons*, vol. 1, no. 1, p. 111 - 136.
- Agrawal, A., Chhatre, A. & R. Hardin. (2008). Changing governance of the world's forests. *Science*, vol. 320, p. 1460 - 1462.
- Agung, P., Galudra, G., Van Noordwijk, M. & R. Maryani. (2014). *Reform or reversal: the impact of REDD+ readiness on forest governance in Indonesia*. *Climate Policy*, vol. 14, no. 6, p. 748 – 768.
- Ardiansyah, F., Marten, A. & N. Amalia. (2015). *Forest and land-use governance in a decentralized Indonesia: A legal and policy review*. Occasional Paper 132, CIFOR. Bogor.
- Arts, B. & P. Leroy. (2006). Institutional processes in environmental governance: lots of dynamics, not much change?. En Arts, B. & P. Leroy, *Institutional dynamics in environmental governance* (p. 267 - 282). Dordrecht, Springer.
- Bastos, M., Visseren-Hamakers, I., Braña-Varela, J. & A. Gupta. (2017). *A reality check on the landscape approach to REDD+: Lessons from Latin America*. *Forest Policy and Economics*, vol. 78, p. 10 – 20.
- BM. (1992). *Proceedings of the World Bank annual conference on development economics 1991*. Washington, DC.

- BM. (1998). *Assessing aid: what works, what doesn't and why*. Washington, DC.
- BM. (2017). *World development report 2017. Governance and the law*. Washington, DC.
- Bray, D., Antinori, C. & J. Torres-Rojo. (2006). *The mexican model of community forest management: The role of agrarian policy, forest policy and entrepreneurial organization*. *Forest Policy and Economics*, vol. 8, p. 470 – 484.
- Bray, D., Duran, E. & O. Molina-Gonzalez. (2012). *Beyond harvests in the commons: multi-scale governance and turbulence in indigenous/community conserved areas in Oaxaca, Mexico*. *International Journal of the Commons*, vol. 6, no. 2, p. 151 – 178.
- Bray, D. (2013). *When the state supplies the commons: origins, changes, and design of Mexico's common property regime*. *Journal of Latin American Geography*, vol. 12, no. 1, p. 33 – 55.
- Carabias, J., de la Maza, J. & R. Cadena. (2015 a). *Conservación y desarrollo: obstáculos y oportunidades*. En Carabias, J., de la Maza, J. & R. Cadena, *Conservación y desarrollo sustentable en la selva Lacandona* (p. 555 - 580). México D.F., Redacta S.A. de C.V.
- Carabias, J., de la Maza, J., Obregón, R. & X. Ramírez. (2015 b). *Hacia la gestión integrada: limitantes y avances*. En Carabias, J., de la Maza, J. & R. Cadena, *Conservación y desarrollo sustentable en la selva Lacandona* (p. 515 – 523). México D.F., Redacta S.A. de C.V.
- Carrillo, J. (2015). *Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México*. Serie

- Técnica: Gobernanza Forestal y Economía, UICN-CEMDA, no. 4. San José, 108 p.
- Clarke, R. (2010). *Moving the REDD debate from theory to practice: Lessons learned from the Ulu Masen Project*. Law Environment and Development Journal, vol. 6, no. 1, p. 38 – 60.
- CONAFOR. (2014). *Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+)*. México.
- Cronkleton, P., Bray, D. & G. Medina. (2011). *Community forest management and the emergence of multi-scale governance institutions: Lessons for REDD+ development from Mexico, Brazil and Bolivia*. Forests, vol. 2, p. 451 – 473.
- Cruz, K. (2006). *"Buena Gobernanza" y el Banco Mundial: Un análisis sobre el impacto de la agenda de "Buena Gobernanza" en el proyecto petrolero Chad-Camerún*. Tesis Licenciatura en Relaciones Internacionales, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla. Puebla, 101 p.
- Deschamps, P., Zavariz, B. & I. Zúñiga. (2015). *Revisión de la implementación de REDD+ en México, Análisis de los programas especiales en áreas de acción temprana REDD+*. CCMSS, México D.F., 48 p.
- Doornbos, M. (2003). « *Good governance* »: *the metamorphosis of a policy metaphor*. Journal of International Affairs, vol. 57, no. 1, p. 3 - 17.
- Fadnes, I. (2014). *Un análisis del proceso REDD+: México y Chiapas*. Tesis de maestría, Universidad de Oslo, Oslo, Noruega, 119 p.

- FAO. (2012). *Strengthening effective forest governance monitoring practice*. Por van Bodegom, A.J., Wigboldus, S., Blunder, A.G., Harwell, E. & H. Savenije. Forestry policy and institutions working paper, no. 29. Roma.
- FAO & PROFOR. (2011). *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal*. Roma.
- Fauna & Flora International. (2012). *HCVA Training for Communities in Ketapang and Kapuas Hulu Districts*. Deliverable 12, BACP FFI Grant-012.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J. & J.M. Acheson. (1990). The tragedy of the commons: twenty-two years later. *Human Ecology*, vol. 18, no. 1, p. 1 - 19.
- Fishbein, G. & D. Lee. (2015). Early lessons from jurisdictional REDD+ and low emissions development programs. Rep. Arlington.FMI. (1997). *Good governance*. Washington, D.C.
- FMI. (2006). *The IMF and good governance*. Factsheet en « <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm> » (página consultada el 14 de febrero de 2017).
- Fong, J. (s.f.). Ficha informativa Área de Acción Prioritaria REDD+ en Oaxaca. En MREDD, Alianza México REDD+. [http://www.alianzamredd.org/uploads/ckfinder_files/files/FSD12_Oaxaca%20-%20Policy%20brief\(1\).pdf](http://www.alianzamredd.org/uploads/ckfinder_files/files/FSD12_Oaxaca%20-%20Policy%20brief(1).pdf) (Página consultada el 27 de marzo de 2017).
- FPP. (2011). *Aceh: The Ulu Masen REDD+ pilot project*. Forest Peoples Programme, Rights, forests and climate briefing series. Inglaterra, 4 p.
- GCF. (2016). Aceh Indonesia. En Governors Climate & Forests Task Force. <http://www.gcftaskforce-database.org/ReddImplementation/Aceh> (página consultada el 4 de abril).

- IIGC. (2002). *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. Generalitat de Catalunya. Cónsul Asesor per al Desenvolupament Sostenible, 32 p.
- Intarini, D., Pradnja, I., Komalasari, M., Desita, A. & M. Agustavia. (2014). Ketapang Community Carbon Pools, West Kalimantan, Indonesia. En Sills, E., Atmadja, S., de Sassi, C., Duchelle, A., Kweka, D., Resosudarmo, I. & W. Sunderlin (eds.), *REDD+ on the ground : A case book of subnational initiatives across the globe*. Bogor, CIFOR, 505 p.
- Kanowski, P., McDermott, C. & B. Cashore. (2011). *Implementing REDD+: lessons from analysis of forest governance*. Environmental Science & Policy, vol. 14, p. 111 – 117.
- Kashwan, P. (2015). *Forest policy, institutions, and REDD+ in India, Tanzania, and Mexico*. Global Environmental Politics, vol. 15, no. 3, p. 95 – 117.
- Larson, A. & E. Petkova. (2011). *An introduction to forest governance, people and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities*. Forests, vol. 2, p. 86 – 111.
- Libert Amico, A. & T. Trench (2015). Bosques y suelos en el contexto de REDD+: entre gobierno y gobernanza en México. Terra Latinoamericana, vol. 34, no. 1, p. 113 - 124.
- Lipietz, A. (2010). Questions sur les « biens communs ». En Petitjean, O., Les biens communs, modèle de gestion des ressources naturelles (p. 22 - 26). Paris, Ritimo.
- Madrid, L., Núñez, J., Quiroz, G. & Y. Rodríguez. (2009). *La propiedad social forestal en México*. Investigación ambiental, vol. 1, no. 2, p. 179 – 196.

- Matínez, J. (2016). Organización y educación en la Sierra Juárez (2001). En
Martínez, J., *Textos sobre el camino andado, Tomo II* (p. 19 – 61).
Oaxaca, CMPIO-Plan Piloto, CEEESCI & CNEII.
- Martínez, M.C. (2015). Algunos detalles sobre el término « Gobernanza ». En
Martínez, M.C., *Gobernanza ambiental: orígenes y estudios de caso* (p.
11 - 26). México D.F., Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Martínez, N. & I. Espejel. (2015). *La investigación de la gobernanza en México
y su aplicabilidad ambiental*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. 15,
no. 47, p. 153 - 183.
- McKean, M.A. & T.R. Cox. (1982). The japanese experience with scarcity:
management of traditional common lands. *Environmental Review*, vol. 6, no.
2, p. 63 - 91.
- Merino-Pérez, L. (2013). Conservation and forest communities in Mexico:
experiences, visions, and rights. En Porter-Bolland, L., Ruiz-Mallén, I.,
Camacho-Benavides, C. & S. McCandless, *Community Action for
Conservation* (p. 25 – 44). Springer, Nueva York.
- Merlet, M. (2010). L'ejido, une gestion originale du foncier au Mexique. En
Petitjean, O., *Les biens communs, modèle de gestion des ressources
naturelles* (p. 22 - 26). Paris, Ritimo.
- Mindry, C., Pradnja, I., Komalasari, M., Ekaputri, A. & D. Interini. (2014a).
TNC's initiative within the Berau Forest Carbon Program, East
Kalimantan, Indonesia. En Sills, E., Atmadja, S., de Sassi, C., Duchelle,
A., Kweka, D., Resosudarmo, I. & W. Sunderlin (eds.), *REDD+ on the
ground : A case book of subnational initiatives across the globe*. Bogor,
CIFOR, 505 p.

- Mindry, C., Pradnja, I., Desita, A., Komalasari, M., Astri, P. & R. Aryani. (2014b). Ulu Masen REDD+ initiative, Aceh, Indonesia. En Sills, E., Atmadja, S., de Sassi, C., Duchelle, A., Kweka, D., Resosudarmo, I. & W. Sunderlin (eds.), *REDD+ on the ground: A case book of subnational initiatives across the globe*. Bogor, CIFOR, 505 p.
- Ministry of Forestry of the Republic of Indonesia. (2008). *Reducing emissions from deforestation and forest degradation in indonesia*. Consolidating report, 180 p.
- Molnar, A., Scherr, S.J. & A. Khare. (2004). Who conserves the world's forests? A new assessment of conservation and investment trends. Forest trends. Washington, DC.
- Myers, R., Sanders, A., Larson, A., Prasti, H. & A. Ravikumar. (2016). *Analyzing multilevel governance in Indonesia: Lessons for REDD+ from the study of land-use change in Central and West Kalimantan*. CIFOR, Working Paper 202. Bogor.
- Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1. Nueva York. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- Oaxaca. (2016). Estrategia estatal REDD+ Oaxaca. En Alianza MREDD. [http://www.alianza-mredd.org/uploads/ckfinder_files/files/3-GENERALIDADES%20ESTRATEGIA%20ESTATAL%20REDD%2B%20OAXACA-Taller%201%202016%20CA%20MREDD%2B%20Oax\(2\).pdf](http://www.alianza-mredd.org/uploads/ckfinder_files/files/3-GENERALIDADES%20ESTRATEGIA%20ESTATAL%20REDD%2B%20OAXACA-Taller%201%202016%20CA%20MREDD%2B%20Oax(2).pdf) (Página consultada el 27 de marzo de 2017).
- Ochieng, R., Visseren-Hamakers, I., Arts, B., Brockhaus, M & M. Herold. *Institutional effectiveness of REDD+ MRV: Countries progress in*

- implementing technical guidelines and good governance requirements.*
Environmental Science & Policy, vol. 61, p. 42 – 52.
- ODI. (2006). Governance, development and aid effectiveness: a quick guide to complex relationships. Briefing paper March 2006, 4 p.
- Ortiz, R., Straffon, S., de la Maza, J. & J. Carabias. (2015). *Historia y análisis de la UMA extensiva de mariposas La Casa del Morpho*. En Carabias, J., de la Maza, J. & R. Cadena, Conservación y desarrollo sustentable en la selva Lacandona (p. 375 – 394). México D.F., Redacta S.A. de C.V.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C.B., Norgaard, R.B. & D. Policansky. (1999). *Revisiting the commons: local lessons, global challenges*. Science, vol. 284, p. 278 - 282.
- PNUD. (2000). *Governance for human development*.
- PNUD. (2011). *8 governance principles, institutional capacity and quality*. En PNUD, Towards human resilience: sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty (p. 268 - 292). Nueva York.
- Proust, S. (2017). Observatorio de la Selva Maya. En OSM-PY. <http://www.observatorioselvamaya.org.mx/#gobernanza> (página consultada el 16 de marzo de 2017).
- Ruiz de Oña, C. & F. Morales. (2010). *Gobernanza ambiental: un marco analítico para su estudio*. 15o Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., Villahermosa.
- Satriastanti, F. (2010). Ministry unveils environmental road map to save Sumatra forests. En The Jakarta Globe.

<http://jakartaglobe.id/archive/ministry-unveils-environmental-road-map-to-save-sumatra-forests/> (página consultada el 3 de abril de 2017).

- SEMA. (2017). Acuerdo trascendental para Quintana Roo con la activación de la AMUSUR. En Gobierno del Estado de Quintana Roo.
- Silva, E., Kaimowitz, D., Bojanic, A., Ekoko, F., Manurung, T. & I. Pavez. (2002). *Making the law of the jungle: The reform of forest legislation in Bolivia, Cameroon, Costa Rica, and Indonesia*. Global Environmental Politics, vol. 2, no. 3, p. 63 – 97.
- Siscawati, M., Banjade, M., Liswanti, N., Herawati, T., Mwangi, E., Wulandari, C., Tjoa, M. & T. Silaya. (2017). *Overview of forest tenure reforms in Indonesia*. CIFOR, Working Paper 223. Bogor, 36 p.
- Thaler, G. & C. Mindry. (2017). *Shifting cultivation, contentious land change and forest governance: the politics of swidden in East Kalimantan*. The Journal of Peasant Studies, p. 1 – 22.
- Thompson, M., Baruah, M. & E. Carr. (2011). *Seeing REDD+ as a projects of environmental governance*. Environmental Science & Policy, vol. 14, p. 100 – 110.
- Valadez, V., Carabias, J., Noriega, D., Ramírez, J., Barceinas, A. & J. de la Maza. (2015). *Empresas ecoturísticas sociales que operan en Maqués de Comillas*. En Carabias, J., de la Maza, J. & R. Cadena, Conservación y desarrollo sustentable en la selva Lacandona (p. 515 – 523). México D.F., Redacta S.A. de C.V.
- White, A. & A. Martin. (2002). Who owns the world's forests? Forest Trends. Washington, DC.
- Zúñiga, I. & P. Deschamps. (2013). *Política y subsidios forestales en México*.

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C., México, D.F.