

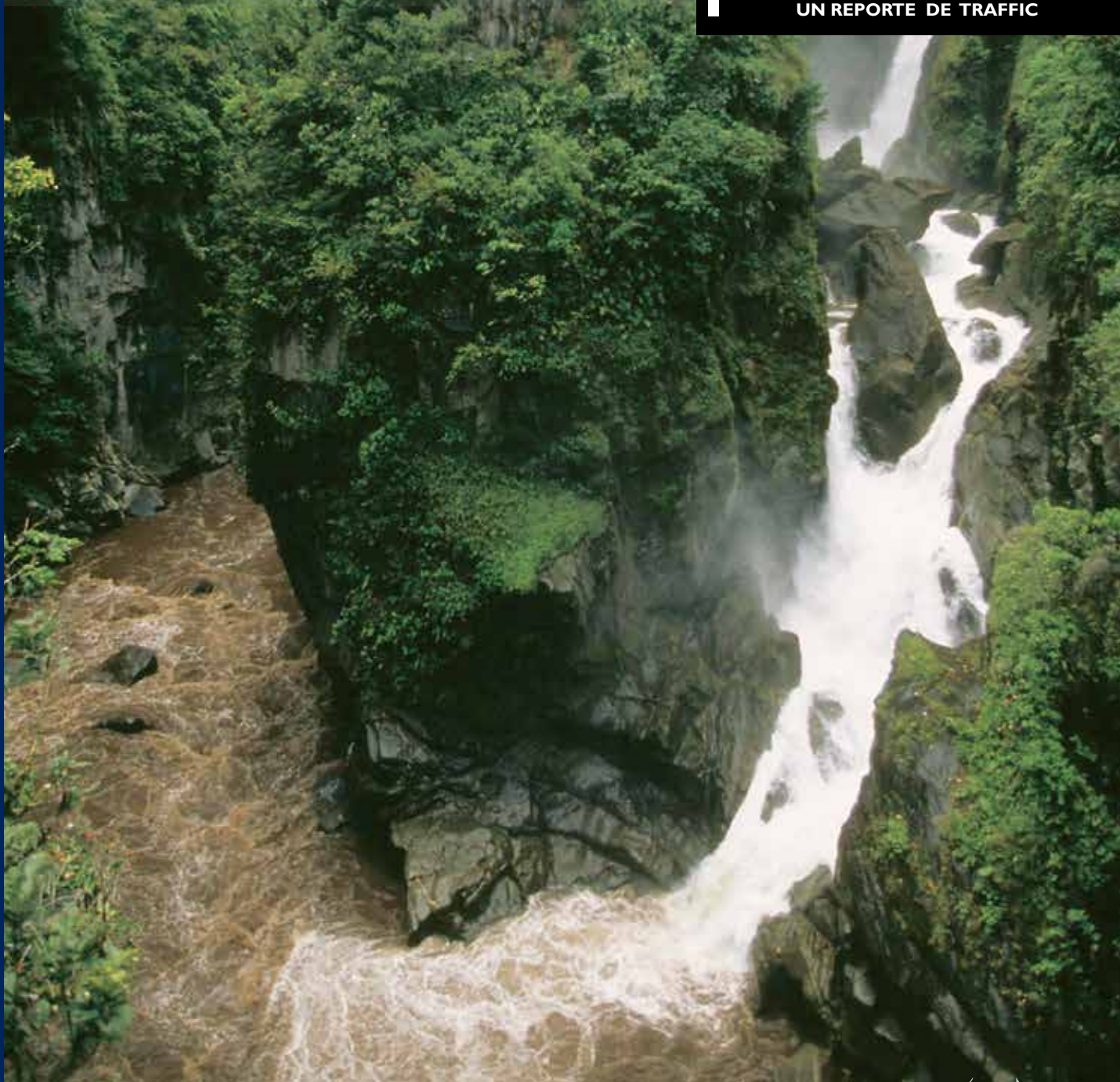


**Por la
madera legal**
*Bosques bien manejados,
son para siempre*

**PROPUESTA METODOLÓGICA
PARA LA MEDICIÓN
Y EVALUACIÓN DE LA
GOBERNANZA FORESTAL
EN BRASIL, COLOMBIA,
ECUADOR Y PERÚ**

**ANNA FANZERES, BERNARDO ORTIZ
VON HALLE, JONATHAN TORRES,
JOSÉ MIGUEL OROZCO M., MARTHA
LUCY MONDRAGÓN, MARY MENTON,
NHAYDÚ BOHÓRQUEZ, NIKOLAY
AGUIRRE, ROBERTO KOMETERY
VERINA INGRAM**

UN REPORTE DE TRAFFIC



TRAFFIC
the wildlife trade monitoring network

Este reporte fue
financiado por:



Publicado por TRAFFIC Internacional, Cambridge, Reino Unido
y TRAFFIC América del Sur, Quito, Ecuador

© 2014 TRAFFIC Internacional.
Todos los derechos reservados

Todo el material que aparece en esta publicación tiene copyright y puede ser reproducido con autorización. Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación debe acreditar TRAFFIC Internacional como el propietario del copyright.

Las opiniones de los autores y autoras expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los de la red TRAFFIC, WWF o la UICN.

En esta publicación, la designación de entidades geográficas y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión por parte de TRAFFIC o de sus organizaciones de apoyo en relación con el estatus legal, territorio o aérea de un país, sus autoridades o con la delimitación de sus fronteras o límites.

Este informe ha sido elaborado de manera responsable y cuidadosamente, pero renuncia a toda garantía, expresa o implícita, en cuanto a la exactitud de la información.

El copyright del símbolo de TRAFFIC y la propiedad de su marca registrada está en manos de WWF. TRAFFIC es una alianza estratégica de WWF y de la UICN.

Cita sugerida: Fanzeres, A.; Ortiz von Halle, B.; Torres, J.; Orozco, J.M.; Mondragón, M.L.; Menton, M.; Bohórquez, N.; Aguirre, N.; Kometer, R. y Ingram, V. *Propuesta Metodológica para la Medición y Evaluación de la Gobernanza Forestal en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.* (2014). TRAFFIC. Cambridge.

ISBN: 978-1-85850-377-6

Revisión de textos: Blady Nhaydú Bohórquez C., Colomán Mac Dowall y Bernardo Ortiz von Halle

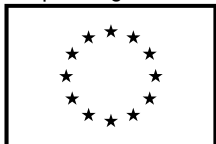
Edición: Victoria Ponce

Diagramación: MANTHRA, Comunicación Integral y Producción Editorial

Fotografía de la portada: Rio Verde, Ecuador

Créditos de la portada: ©Kevin Schafer / WWF-Canon

TRAFFIC es una organización benéfica registrada en el Reino Unido No. 1076722 y una compañía registrada limitada No. 3785518.



Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Los contenidos de este documento son de la exclusiva responsabilidad de TRAFFIC Internacional y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

Anna Fanzeres, Bernardo Ortiz von Halle, Jonathan Torres, José Miguel Orozco M.,
Martha Lucy Mondragón, Mary Menton, Nhaydú Bohórquez, Nikolay Aguirre,
Roberto Kometer y Verina Ingram



© André Baertschi WWF Canon

Madre de Dios, Perú





CONTENIDO

Agradecimientos	10
Acknowledgements	11
Introducción General	12
Referencias citadas en el texto	13
Referencias en la red	13
Siglas y acrónimos	13
General Introduction	14
References quoted in the Introduction	15
Online references	15
Acronyms	15
I. METODOLOGÍA GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE INDICADORES Y MEDICIÓN DE PRUEBA DE GOBERNANZA FORESTAL EN BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ	17
Desarrollo de la propuesta del marco metodológico para medir la gobernanza forestal	17
1. Nivelamiento y consenso sobre conceptos de gobernanza y monitoreo	17
2. Selección de criterios e indicadores y elaboración del marco metodológico	18
El Modelo FAO/PROFOR	18
El modelo de IIED	20
Ajustes al marco de FAO/PROFOR	20
Aplicación del Marco Propuesto	20
Referencias citadas en el texto	21
2. UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA EL ANÁLISIS Y CALIFICACIÓN DE LA GOBERNANZA FORESTAL: ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTALADAS A NIVEL LOCAL PARA UN MANEJO FORESTAL LEGAL Y SOSTENIBLE	23
Introducción	23
Antecedentes	24
Metodología	25
La situación actual de la gobernanza	26
La propuesta: un esquema gráfico de sus componentes	27
Los tres componentes de la Gobernanza Local	30
Los tres componentes esenciales: la puerta de entrada para el análisis de la gobernanza forestal local	37
Componente 1: Institucionalidad	38
Componente 2: Usuarios del bosque	42
Componente 3: Cadena comercial	45
Referencias citadas en el texto	49
Siglas y acrónimos	49
3. UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O BRASIL - TESTE DA METODOLOGIA FAO/PROFOR DE INDICADORES DE GOVERNANÇA FLORESTAL	51
A TRAFIC E O PROJETO NO BRASIL	51
Resumo Executivo	52
Executive Summary	53

Conclusions	53
Recommendations	56
Introdução	57
Objetivos	57
Revisão das metodologias existentes	58
O que é a governança florestal?	58
Porque mensurar a governança florestal?	59
Como mensurar a governança florestal?	60
Adaptação de metodologias existentes à realidade dos países	60
Proposta metodologica para mensuração da governança florestal no Brasil	63
Mensuração da governança florestal no nível subnacional	63
Análise e validação (teste de prova) dos indicadores FAO/PROFOR para o Brasil	64
Conclusões	79
Recomendações	82
Referências Bibliográficas	82
Siglas	83
Anexo I: Estrutura do modelo FAO/PROFOR	83
4. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA	89
Introducción	89
Resumen ejecutivo	90
Executive summary	91
Conclusions and recommendations	92
Recommendations	94
Aspectos metodológicos relevantes	95
El modelo FAO/PROFOR+ en Colombia	95
Los elementos adicionales y ajustes del modelo FAO/PROFOR+	96
Pasos para el diseño de la propuesta de indicadores para Colombia	96
Matriz de indicadores propuesta	99
Análisis de datos de la medición preliminar desarrollada	105
Análisis de los resultados de la calificación de algunos indicadores relevantes	110
Análisis de los resultados de la calificación por Componentes	120
Análisis de los resultados de la calificación por Pilares	122
Algunas consideraciones sobre la medición	123
Conclusiones y recomendaciones	126
Recomendaciones	128
Referencias citadas en el texto	130
Referencias en la red	131
Siglas y acrónimos	131
5. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN ECUADOR	133
Introducción	133
Resumen Ejecutivo	134
Executive Summary	135

Conclusions	136
Recommendations	137
Aspectos metodológicos y propuesta de indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador	139
Primera Evaluación de la Gobernanza Forestal del Ecuador	141
Indicadores para la evaluación de la Gobernanza Forestal del Ecuador	141
Evaluación de la Prueba de la Gobernanza Forestal del Ecuador: Resultados por indicadores	144
Evaluación de la Prueba de la Gobernanza Forestal del Ecuador: Resultados por Componentes	145
Evaluación de la Prueba de la Gobernanza Forestal del Ecuador: Resultados por pilares	150
Conclusiones	151
Recomendaciones	152
Referencias citadas en el texto	154
Referencias en la red	155
Siglas y acrónimos	155
6. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE GOBERNANZA FORESTAL EN PERÚ	157
Introducción	157
Resumen Ejecutivo	158
Executive Summary	160
Conclusion	161
Recommendations	163
Aspectos Metodológicos	164
Análisis de los Datos de la Evaluación Desarrollada	182
Conclusiones	207
Recomendaciones	209
Referencias citadas en el texto	210
Referencias en la red	210
Siglas y acrónimos	211
7. TENDENCIAS REGIONALES	213
Introducción	213
Tendencias por pilares	214
Pilar 1 – Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios	215
Pilar 2 - Proceso de planificación y toma de decisiones	215
Pilar 3 - Implementación, fiscalización y cumplimiento	216
Próximos pasos	217
Referencias citadas en el texto	218
Referencias en la red	218
Siglas y acrónimos	218
8. CONCLUSIONES SOBRE LA GOBERNANZA FORESTAL EN LA REGIÓN	219
Recomendaciones	220
Referencias citadas en el texto	223
Referencias en la red	223

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS

I. METODOLOGÍA GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE INDICADORES Y MEDICIÓN DE PRUEBA DE GOBERNANZA FORESTAL EN BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ	17
Figura 1. Indicadores SMARTI	18
Figura 2. Pilares y principios de buena gobernanza forestal, FAO/PROFOR	19
Figura 3. Preguntas claves del marco de IIED	20
2. UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA EL ANÁLISIS Y CALIFICACIÓN DE LA GOBERNANZA FORESTAL: ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTALADAS A NIVEL LOCAL PARA UN MANEJO FORESTAL LEGAL Y SOSTENIBLE	23
Figura 1. Representación gráfica de la proporción de la presencia e impacto de la mayoría de las decisiones y acciones diseñadas para mejorar la gobernanza forestal; el impacto en el bosque mismo es una fracción mínima de lo esperado.	26
Figura 2. Situación opuesta a la de la Figura 1 que plantea la necesidad de un cambio radical del énfasis de las acciones e inversiones en el bosque y su gestión legal y sostenible.	26
Figura 3. Esquema general de los componentes de esta propuesta y sus vinculaciones con la Gobernanza Forestal Local	27
Figura 4. Los tres “Componentes Esenciales” de la gobernanza forestal local, posicionados frente al bosque como eje central.	29
Figura 5. Esquema que representa la situación desigual de desarrollo de capacidades de los tres componentes esenciales de la gobernanza forestal local: la Cadena Comercial consolidada sin la regulación del Estado ni la supervisión de los actores locales. Es el esquema de gobernanza donde la rentabilidad a lo largo de la Cadena Comercial es el único factor determinante de lo que ocurre en el bosque. Es la situación “inestable” (comparada con la que describe la Figura 4) en la que el nivel de riesgo de ilegalidad es igual al 100%.	32
Figura 6. Ilustración de las “capas” organizativas, institucionales o comerciales que conforman los tres elementos denominados como Componentes Esenciales en la medida que cada uno se aleja geográfica, organizativa, económica y administrativamente del bosque.	36
Figura 7. Esquema que ilustra las relaciones entre elementos de los Componentes Esenciales a medida que estos se alejan del bosque y se desarrollan de acuerdo a los marcos políticos y normativos del país en el que ocurre el análisis.	37
Figura 8. Detalle de los componentes institucionales del Estado que deben ser tenidos en cuenta en un análisis de la gobernanza desde lo local: a partir de un liderazgo de la autoridad forestal (posición central dentro del eje de instituciones), se analizan capacidades de operación y de articulación entre instituciones para el ejercicio de una gobernanza forestal más eficiente.	38

3. UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O BRASIL - TESTE DA METODOLOGIA FAO/PROFOR DE INDICADORES DE GOVERNANÇA FLORESTAL	51
Figura 1: pilares e princípios da “boa governança” (Fonte: World Bank and FAO 2011)	61
Quadro 1: Indicadores para Mensuração da Governança Florestal No Brasil	64
Quadro 2: Análise da Governança Florestal Nacional e Subnacional de Acordo com os Pilares da FAO/PROFOR.	72
4. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA	89
Figura 1. Los pilares del Modelo FAO/PROFOR+, adaptación para medir la gobernanza forestal en Colombia	96
Cuadro I. Indicadores relacionados con pueblos indígenas y comunidades étnicas en el modelo FAO/PROFOR+	99
Cuadro 2. Esquema básico de indicadores de Gobernanza Forestal para Colombia	100
Cuadro 3. Resultados de la segunda medición de prueba basada en los indicadores de la propuesta ajustada de metodología de FAO/PROFOR para medir gobernanza forestal. Segundo Taller de Expertos Nacionales – Bogotá, 27 de febrero de 2014. (Cifras en %)	105
Figura 2. Proceso para la Medición de la Gobernanza Forestal	124
5. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN ECUADOR	133
Figura 1. Proceso participativo para la adaptación y formulación de la propuesta para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador.	139
Cuadro 1. Escala de valoración para la propuesta de indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador	141
Cuadro 2. Criterios e indicadores diseñados para la evaluar la gobernanza forestal del Ecuador	141
Figura 2. Indicadores de la gobernanza forestal del Ecuador y su relación con la escala de valoración predefinida.	145
Figura 3. Valores promedios actuales por componentes, en la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador. Componentes: 1.1. Políticas y leyes relacionadas con los bosques; 1.2. Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso; 1.3. Concordancia entre las políticas de desarrollo más amplias y las políticas forestales; 1.4. Marcos institucionales; 1.5. Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios; 2.1. Participación de las partes interesadas; 2.2. Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad; 2.3. Capacidad y gestión de las partes interesadas; 3.1. Administración de los recursos forestales; 3.2. Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales; 3.3. Cooperación y coordinación; 3.4. Mecanismos de combate contra la corrupción; 4.1. Manejo forestal sostenible	145
Cuadro 3. Descripción de las principales causas que influyen en la percepción del estado actual de los criterios de la gobernanza forestal del Ecuador.	146
Figura 4. Valores promedios por pilares. Los vértices corresponden a los valores reales de cada pilar y están expresados en función de los valores promedios obtenidos de los componentes.	150

6. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE GOBERNANZA FORESTAL EN PERÚ	157
Cuadro 1: Resumen de Elementos Identificados en la primera etapa Matriz de Monitoreo de Gobernanza	165
Cuadro 2: Resumen de Elementos Identificados de la segunda etapa Matriz de Monitoreo de Gobernanza	166
Cuadro 3: Etapas de Reuniones de trabajo	167
Cuadro 4: Ejemplo de valoración de los indicadores	168
Cuadro 5: Ejemplo de medición de los indicadores	169
Cuadro 6: Caracterización de los evaluadores por nivel	182
Cuadro 7: Caracterización de los evaluadores por característica	182
Cuadro 8: Instituciones que deben liderar el proceso	183
Figura 1: Instituciones que deben liderar el proceso	183
Cuadro 9: Evaluación de los indicadores del Pilar 1 en San Martin	184
Cuadro 10: Evaluación de los indicadores del Pilar 1 en Madre de Dios	185
Cuadro 11: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 1 en San Martin	186
Figura 2 Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar 1 en San Martin	186
Cuadro 12: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 1 en Madre de Dios	187
Figura 3: Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar 1 en Madre de Dios	187
Cuadro 13: Evaluación de los indicadores del Pilar 2 en San Martin	188
Cuadro 14: Evaluación de los indicadores del Pilar 2 en Madre de Dios	188
Cuadro 15: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 2 en San Martin	190
Figura 4: Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar 1 en San Martin	190
Cuadro 16: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 2 en Madre de Dios	190
Figura 5: Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar 2 en Madre de Dios	190
Cuadro 17: Resultados de la caracterización de los indicadores del pilar 3	191
Cuadro 18: Caracterización de los indicadores del componente 3.1	192
Cuadro 19: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.1	192
Cuadro 20: Caracterización de los indicadores del componente 3.2	193

Cuadro 21: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.2	193
Cuadro 22: Caracterización de los indicadores del componente 3.3	194
Cuadro 23: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.3	194
Cuadro 24: Caracterización de los indicadores del componente 3.4	195
Cuadro 25: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.4	195
Cuadro 26: Caracterización de los indicadores del componente 3.5	196
Cuadro 27: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.5	196
Cuadro 28: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3	197
Cuadro 29: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.1	198
Cuadro 30: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.1	199
Figura 6: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.1	199
Cuadro 31: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.2	200
Cuadro 32: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.2	201
Figura 7: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.2	201
Cuadro 33: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.3	202
Cuadro 34: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.3	203
Figura 8: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.3	203
Cuadro 35: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.4	204
Cuadro 36: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.4	205
Figura 9: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.4	205
Cuadro 37: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.5	206
Cuadro 38: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.5	207
Figura 10: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.5	207
7.TENDENCIAS REGIONALES	213
Cuadro 1: Percepciones de expertos sobre la gobernanza forestal nacional (Brasil, Colombia y Ecuador) y subnacional (Perú)	214

Agradecimientos

Por su apoyo en la revisión de las versiones preliminares de los capítulos y por sus comentarios y sugerencias, TRAFFIC agradece a: Thomas Osborn, Coordinador Global del Proyecto; Teddi Peñaherrera, Coordinador Proyecto en Perú; Rebeca Dumet, Asistente Proyecto en Perú, Didier Devers del Instituto Forestal Europeo, Doris Cordero, Oficial de Programa – Bosques y Cambio Climático de UICN; Vasilis Tshipidis, Administrador Proyecto; Colomban Mac Dowall, Asistente Coordinación del Proyecto; Ana Puyol, Oficial de Programa TRAFFIC, Chen Hin Keong, Coordinador del Programa Global de Madera y Richard Thomas, Oficial de comunicaciones de TRAFFIC Internacional. De igual manera, a Braulio Buendía y Jorge Ascano quienes desarrollaron los primeros componentes del estudio en Perú.

De manera particular, TRAFFIC agradece a los representantes del sector público, privado y de sociedad civil de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, quienes respondieron las encuestas, entrevistas y conversaron con los equipos de investigación a cargo de los análisis de propuesta de indicadores y mediciones de prueba para medir la gobernanza forestal en dichos países. Gracias a sus aportes, los estudios se enriquecieron con sus puntos de vista y con la información que proporcionaron.

Esta publicación es una actividad del proyecto financiado por la CE “Apoyo a la implementación del Plan de Acción UE-FLEGT en América del Sur: catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y el apoyo a mejoras en la gobernanza de los bosques relacionada” (DCI-ENV / 21.040100/20-656/2011/277-872). El proyecto es ejecutado por TRAFFIC, UICN-SUR y WWF-Colombia.

Para obtener más información sobre el proyecto, visite: www.flegt.info



Bernardo Ortiz von Halle
TRAFFIC, Director-América del Sur

Acknowledgements

For their support in reviewing drafts of the chapters and for their comments and suggestions, TRAFFIC acknowledges: Thomas Osborn, Global Project Co-ordinator; Teddi Peñaherrera, Project Co-ordinator in Peru; Rebeca Dumet, Project Assistant in Peru; Didier Devers, European Forest Institute; Doris Cordero, IUCN Senior Programme Officer - Forest and Climate Change; Vasilis Tshipidis, Project Administrator; Colomban Mac Dowall, Project Assistant; Ana Puyol, TRAFFIC Senior Programme Officer; Chen Hin Keong, Coordinator of the Global Timber Programme and Richard Thomas, Global Communications Co-ordinator of TRAFFIC. Similarly TRAFFIC acknowledges, Braulio Buendía and Jorge Ascano who developed the first components of the study in Peru.

In particular, TRAFFIC acknowledges the representatives of the public, private sector and civil society in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru who responded to the surveys, interviews and talked with research teams who conducted the analysis of the proposed indicators and the test measurements of forest governance in these countries. Thanks to their contributions, studies were enriched with their views and the information they provided.

This publication is an activity of the EC-funded project “Supporting the implementation of the EU-FLEGT Action Plan in South America: catalyzing initiatives to monitor and verify the origin of the timber trade and support related to improvements in forest governance” (DCI-ENV / 21.040100/20-656/2011/277-872). The project is implemented by TRAFFIC, IUCN-SUR and WWF Colombia. For more information on the project, visit: www.flegt.info

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bernarde Ortiz von Halle', with a horizontal line extending to the right from the end of the signature.

Bernarde Ortiz von Halle
TRAFFIC, Director-South America

Introducción General

En esta publicación se compilan cuatro estudios de caso de propuestas metodológicas para medir la gobernanza forestal en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Estos estudios fueron desarrollados durante los años 2013 y 2014 como parte del proyecto *Apoyo a la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal en América del Sur*, implementado por TRAFFIC en asocio con UICN Sur y WWF Colombia. Dicho proyecto fue financiado por la Comisión Europea y llevó a cabo actividades en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Europa.

Esta publicación tiene dos objetivos: describir el desarrollo metodológico para la obtención de una propuesta de indicadores de gobernanza forestal para Brasil, Colombia, Ecuador y Perú y, presentar los resultados de una primera medición de prueba que permita determinar la situación actual y los posibles cambios futuros de la gobernanza forestal en dichos países.

Entre las diferentes definiciones de gobernanza forestal existentes, se seleccionaron las utilizadas por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), y por la Organización Internacional de Maderas Tropicales y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ITTO-FAO, por sus siglas en inglés). La primera se refiere al modo en que se toman las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, quién es responsable de ellas, cómo se ejerce el poder, y cómo se produce la rendición de cuentas. Comprende también los procesos de toma de decisiones y las instituciones que intervienen en los niveles local, nacional, regional y global (CIFOR, 2007). La segunda se refiere al *modus operandi* por el cual la población, los actores clave y las instituciones (formales e informales) adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales, y permiten mejorar la calidad de vida de los actores que dependen del sector (ITTO-FAO, 2010).

En el ámbito regional, en lo que corresponde a Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, los avances en la conceptualización de la gobernanza forestal son recientes. En el caso de Brasil, el concepto de la gobernanza forestal ha ido más allá del modelo tradicional en cuanto al papel del gobierno federal, para incluir una preocupación por las acciones y consecuencias en el llamado nivel subnacional (estados y municipios). También hay una voluntad para incluir iniciativas de la sociedad civil en la regulación de la producción y comercialización de la madera de la Amazonia, así como el reconocimiento de la necesidad de revisar, formular y adoptar una política forestal para el país. En Colombia, el tema se ha llevado a diferentes escenarios, con proyectos que se vienen ejecutando en el marco del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea. En Ecuador está vigente el Modelo de Gobernanza Forestal, que fue propuesto en el año 2010 y está siendo implementado por el Ministerio del Ambiente. En Perú, la gobernanza forestal es un concepto relativamente nuevo y cada día adquiere más relevancia. En el *marco legal del Sector Forestal Peruano*¹, la gobernanza forestal es un principio que conduce hacia la armonización de las políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad, las normas, procedimientos, herramientas y la información.

La evaluación de la calidad de la gobernanza forestal ha sido objeto de estudio por parte de diferentes entidades como el Banco Mundial, FAO/PROFOR, IIED y otras. Sin embargo, estaba pendiente responder a la pregunta: ¿Cómo establecer una metodología para medir la gobernanza forestal de los países de la cuenca amazónica? Los hallazgos contenidos en esta publicación ofrecen respuestas que han permitido aplicar una propuesta metodológica y de indicadores para medir, en los niveles nacional y subnacional, el estado de la gobernanza forestal en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

¹ Ley 29763, Art. II-Principios Generales.

Para el desarrollo de los estudios en los cuatro países se utilizó la guía metodológica de FAO/PROFOR (2011), de la cual se seleccionaron indicadores que fueran comunes, adaptables y aplicables para cada uno. En cada país se contó con la participación de expertos en el tema forestal para la adaptación de los indicadores a la realidad. Adicionalmente, se realizaron reuniones de discusión y medición de prueba con expertos del sector público, privado y de la sociedad civil. De esta manera, se obtuvo para cada país una propuesta metodológica para medir la gobernanza forestal con miras a que la evaluación obtenida pueda ser utilizada posteriormente en cada uno de ellos.

En el caso de Brasil, se hizo la revisión inicial de 62 indicadores de los cuales se seleccionaron 30; en Colombia, 78; en Ecuador, 42, y en Perú, en la primera etapa 80 de los cuales se concretaron 34. Todos ellos pasaron por una medición de prueba con expertos nacionales y subnacionales de los sectores público y privado y de la sociedad civil. La medición de prueba cumplió dos objetivos: el primero, confirmar que los indicadores propuestos eran medibles, verificables y aplicables para mediciones futuras en cada uno de los países; el segundo, obtener un punto de referencia sobre el estado actual de la gobernanza forestal en cada país del estudio.

Esta publicación comprende siete capítulos. El primero presenta el marco conceptual y metodológico general, base para el desarrollo de las propuestas metodológicas en cada uno de los países. El segundo corresponde a una propuesta para describir y analizar la calidad de la gobernanza forestal local, cuyo mensaje principal es construir la medición de gobernanza a partir de la unidad administrativa del bosque y todo lo que ella representa. En los capítulos 3, 4, 5 y 6, cada uno de los cuales corresponde a uno de los países mencionados, se presentan los aspectos metodológicos desarrollados en forma particular para llegar a la propuesta de indicadores, y los resultados de la medición de prueba. Un séptimo capítulo esboza, de manera general, el análisis de las tendencias de la gobernanza en el ámbito regional y, en particular, en los cuatro países analizados. Finalmente, se presenta una sección de conclusiones y recomendaciones, producto de todo el proceso de construcción de la metodología, la construcción de indicadores y la medición de prueba en los cuatro países.

Cabe anotar que los anexos señalados en cada una de las secciones serán publicados en la página web del proyecto: <http://flegt.info/publicaciones/>

Referencias citadas en el texto

FAO - PROFOR (2011). Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal. Roma, Italia. 32 p.

Referencias en la red

ITTO-FAO (2010). La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales. 28 p. www.itto.int; www.fao.org/forestry

CIFOR, cit. by Morrison, Elaine (2007). Governance reform and forests. IIED. Natural Resources Group.

http://www.recoftc.org/site/fileadmin/docs/Events/RRI_Conference.

Siglas y acrónimos

CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
FLEGT	Cumplimiento de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestal (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)
IIED	Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo
ITTO-FAO	Status of Tropical Forest Management
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

General Introduction

This report compiles four case studies of methodology development to measure forest governance in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru. These studies were conducted in 2013 and 2014 as part of the European Commission-funded project “*Support to the implementation of the FLEGT Action Plan of the European Union in South America: catalyzing initiatives to monitor and verify the origin of the timber trade and support improvements in forest governance in South America*”, implemented by TRAFFIC in partnership with IUCN South America and WWF Colombia.

This publication has two goals: to describe the methodology development to obtain a set of indicators for forest governance in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru; and to present the results of a first test measurement to determine the current status of forest governance in the four countries. This baseline will provide a reference from which changes can be measured in the future. Among the different existing definitions of forest governance, those used by the Center for International Forestry Research (CIFOR) were selected, and the International Tropical Timber Organization and the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO-ITTO). The first concerns the way in which decisions related to forests and the communities that depend on them are taken, who is responsible for them, how power is exercised, and how accountability occurs. It also includes decision-making processes and institutions involved in the local, regional, national and global levels (CIFOR, 2007). The second refers to the *modus operandi* by which the population, key actors and institutions (formal and informal) acquire and exercise authority in the management of forest resources, and to improve the quality of life of the actors who depend on the sector (ITTO FAO, 2010). At the regional level, as it pertains to Brazil, Colombia, Ecuador and Peru, advances in the conceptualization of forest governance are recent. In the case of Brazil, the concept of forest governance has gone beyond the traditional role of the federal government, to include a concern for the actions and consequences at subnational level (states and municipalities). There is a growing recognition of the need to include civil society initiatives in the regulation of the production and timber trade from the Amazon, as well as the need to review, develop and adopt a forest policy for the country.

In Colombia, the issue of governance has been brought up in different circumstances, through projects being implemented within the framework of the EU-FLEGT Action Plan. Ecuador includes actions within its Forest Governance Model, which was proposed in 2010 and is being implemented by the Ministry of Environment. In Peru, forest governance is a relatively new concept, the importance of which is gaining increased recognition. In the legal framework of the Peruvian Forest Sector, forest governance is a principle that leads to the harmonization of policies and strengthening of institutions, standards, procedures, tools and information. The evaluation of the quality of forest governance has been studied by different agencies including the World Bank, FAO/PROFOR, IIED and others. However, this raises the question: How can a methodology be established for measuring forest governance in the countries of the Amazon basin? This publication attempts to provide answers through adopting a methodological approach and identifying indicators to measure the status of forest governance at national and sub-national levels in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru.

The forest governance indicators study was conducted in the four countries, building on the foundation established under the FAO/PROFOR (2011) framework. The study helped identify indicators that were common, adaptable and appropriate for each country. In each country, experts from the forestry

sector participated to adapt and ensure that indicators were practical and measurable. Additionally, meetings were held with experts from the public, private sector and civil society to assess their suitability.

In the case of Brazil, 62 indicators were initially reviewed of which 30 were selected; in Colombia, 78 were selected; in Ecuador, 42; and in Peru, 80. All indicators were tested with national and sub-national experts from the public and private sectors and civil society. This served two objectives: first, to confirm that the proposed indicators were measurable, verifiable and applicable for future measurements in each of the countries; and secondly, to provide a reference on the current state of forest governance in each country.

This publication contains seven chapters. The first presents the conceptual framework for the development of basic methodologies in each of the countries. The second is a method to describe and analyze the quality of local forest governance, focusing on measuring governance in forest administrative units. In chapters 3, 4, 5 and 6, each of which corresponds to one of the above countries, national case studies on indicator development and the results of testing are presented. A seventh chapter provides a general analysis of trends in forest governance at the regional level and in particular for the four countries. The annexes mentioned in each of the sections will be posted on the project website: <http://flegt.info>.

References quoted in the Introduction

FAO-PROFOR (2011). Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal. Roma, Italia. 32 p.

Online references

ITTO-FAO (2010). La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales. 28 p. www.itto.int; www.fao.org/forestry

CIFOR, cit. by Morrison, Elaine (2007). Governance reform and forests. IIED. Natural Resources Group.

http://www.recoftc.org/site/fileadmin/docs/Events/RRI_Conference.

Acronyms

CIFOR	Center for International Forestry Research
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
IIED	International Institute for Environment and Development
ITTO	International Tropical Timber Organization
FAO	United Nations Food and Agriculture Organization
UICN	International Union for the Conservation of Nature



1 METODOLOGÍA GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE INDICADORES Y MEDICIÓN DE PRUEBA DE GOBERNANZA FORESTAL EN BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

Mary Menton, Verina Ingram

El objetivo principal del presente estudio fue desarrollar una propuesta de un marco metodológico para el monitoreo de la gobernanza forestal en cuatro países: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Este desarrollo involucró consensuar una lista de indicadores de la gobernanza forestal, y la realización de una medición de prueba. No se pretende resaltar lo mejor ni lo peor entre los países, sino generar una línea base para identificar las necesidades de cada uno para mejorar el sector forestal y monitorear los cambios en la gobernanza a largo plazo. Se buscó impulsar un proceso participativo de consulta para crear un marco metodológico adecuado para los contextos y realidades nacionales, y que pueda contribuir a otros procesos en marcha dentro de los mismos países y a otras iniciativas dentro del sector forestal.

Desarrollo de la propuesta del marco metodológico para medir la gobernanza forestal

La elaboración de la metodología se inició con una revisión de la literatura y experiencias de monitoreo de gobernanza forestal. El resultado de la revisión fue la preparación de una matriz de indicadores potenciales (Anexo 1, en la página web: flegt.info/publicaciones), y una presentación de las fortalezas y debilidades de diferentes opciones. Ambas fueron compartidas con el grupo de expertos de los cuatro países mediante un taller en Quito, Ecuador, en noviembre de 2013. El taller se realizó en diferentes etapas.

1. Nivelamiento y consenso sobre conceptos de gobernanza y monitoreo

En el taller, fueron evaluadas las fortalezas y debilidades de diferentes marcos metodológicos existentes que han buscado evaluar y monitorear la gobernanza forestal. Fueron consideradas las iniciativas de Chatham House -para las evaluaciones de la tala ilegal- y el desempeño de FLEGT (Lawson y MacFaul 2010); también se consideró la metodología propuesta por FAO y PROFOR que sigue los pilares de la buena gobernanza (PROFOR 2011, Figura 2), la caja de herramientas del Instituto Mundial de Recursos (WRI) (Brito et al 2009) y la pirámide del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) (Mayers et al 2002, Figura 3).

Además fueron discutidos los conceptos de gobernanza y la “buena gobernanza forestal”. El grupo de expertos acordó que se debía evaluar diferentes aspectos de la gobernanza forestal, tanto los procesos de la toma de decisiones como la transparencia y el desempeño en la implementación de las leyes y políticas públicas frente al uso y tenencia de los bosques.

Definiciones de la gobernanza forestal

“Las normas, procesos, instrumentos, personas e organizaciones que controlan cómo las personas interactúan con los bosques” (PROFOR 2012).

“Cómo se toman las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, quién es responsable, cómo se ejerce el poder, y cómo se produce la rendición de cuentas. Comprende los procesos de toma de decisiones y las instituciones en los niveles local, nacional, regional y global” (CIFOR)

Durante el nivelamiento, se discutió los conceptos de monitoreo y su importancia como herramienta de gestión adaptativa (Colfer 2005). Se resaltó la importancia de la elaboración de un marco lógico de los criterios e indicadores de la gobernanza forestal a ser incluidos en el sistema de monitoreo, y se acordó que los indicadores siguieran los principios de SMARTI (Figura 1). Es decir, que sean **e**Specificos (suficientemente singularizados y no generalizados), **M**edibles (posibles de cuantificar y/o cualificar), **A**lcanzables (realísticas y posibles de medir), **R**elevantes (que reflejan aspectos importantes de la gobernanza y se adecuan a la realidad regional y nacional), **o**por**T**unos (convenientes y apropiados) y **I**nterpretables (que sea posible comprender la implicación del resultado).

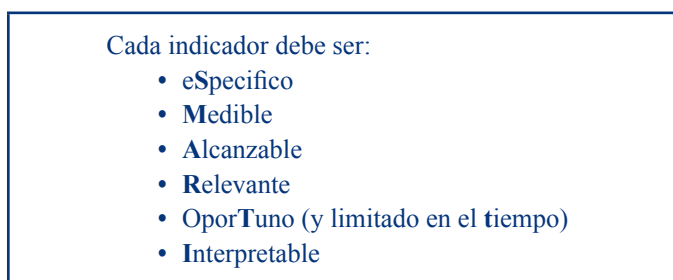


Figura 1. Indicadores SMARTI

2. Selección de criterios e indicadores y elaboración del marco metodológico

Mediante una revisión de la literatura sobre las iniciativas internacionales existentes que buscan monitorear y evaluar la gobernanza forestal como las mencionadas anteriormente (PROFOR, WRI, IIED), además de otras, se elaboró una matriz a ser evaluada durante el taller (Anexo 1). Esta incluye componentes no solo de las iniciativas internacionales mencionadas sino que también incorpora otras experiencias locales y nacionales. La matriz consideró los diferentes aspectos de la gobernanza que deberían ser tomados en cuenta (marcos legales, políticas, derechos, participación, aplicación de la ley entre otros) e indicadores de desempeño frente a estos aspectos. Se evaluó y priorizó la inclusión/exclusión de los indicadores de la matriz.

Como resultado de las discusiones en plenaria y de trabajos de grupo para evaluar las opciones existentes y su aplicación a la realidad regional, se optó por crear un marco metodológico adaptado de FAO/PROFOR que adiciona componentes de la metodología de IIED. La propuesta para la matriz de FAO/PROFOR que fue presentada en cada país (Anexo 2, en la página web: flegt.info/publicaciones). Abajo se detalla las metodologías de FAO/PROFOR e IIED y las adaptaciones realizadas a estos modelos.

El modelo FAO/PROFOR

El modelo FAO/PROFOR está basado en el conjunto de indicadores de la *Guía para evaluación y monitoreo de la gobernanza forestal* (Kishor & Rosenbaum 2012), que tiene a su vez como precedente

preliminar el *Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal* (FAO & PROFOR 2011). El marco de FAO/PROFOR facilita la descripción, diagnóstico, seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre el estado de la gobernanza forestal de un país determinado. La base fundamental del Marco son los Pilares y Principios de “buena” gobernanza forestal los cuales se esquematizan en la **Figura 2**. Los pilares, que son los cimientos de la buena gobernanza forestal están descritos a continuación. Vale resaltar que los principios (**Responsabilidad, Eficacia, Eficiencia, Imparcialidad/Equidad, Participación y Transparencia**) son cualidades que deben ser encontradas (y evaluadas) en cada componente de los pilares.

Los componentes representan diferentes elementos de los pilares. Los **sub-componentes** son los aspectos de los componentes que pueden ser evaluados o, en otras palabras, los **criterios** para la “buena” gobernanza. La matriz de FAO/PROFOR contiene un total de 130 preguntas que pretenden cubrir los sub-componentes y componentes de los 3 pilares.

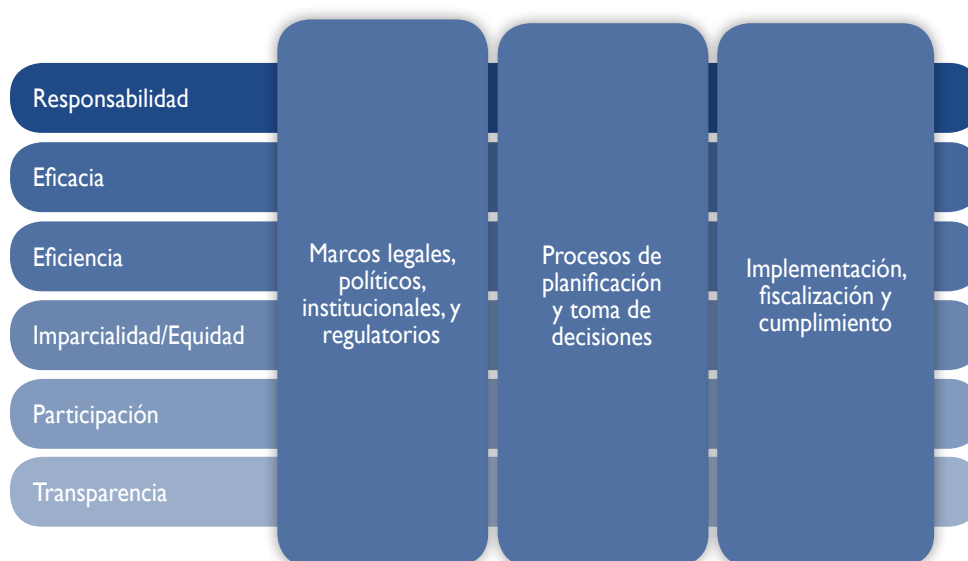


Figura 2. Pilares y principios de buena gobernanza forestal, FAO/PROFOR

Pilar 1. Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios

Toman en cuenta sistemas de políticas, leyes, normas y reglamentos a largo plazo en el sector forestal y en otros sectores que afectan a los bosques. Bajo el Pilar 1, el Marco afronta la claridad y coherencia de estos sistemas y su interacción para definir el contexto general de uso, gestión y toma de decisiones relacionadas con los bosques.

Pilar 2. Procesos de planificación y toma de decisiones

Considera el grado de transparencia, responsabilidad e integración de los procesos e instituciones clave de la gestión forestal. Explora, además, las características de estos procesos e instituciones; el funcionamiento de las agencias clave y el espacio que estas ponen a disposición para la participación de los interesados, al igual que la responsabilidad de los que ejercen el poder y de los que toman las decisiones.

Pilar 3. Implementación, fiscalización y cumplimiento

Examina el grado de implementación de los marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios. Toma en cuenta, además, los niveles de eficacia, eficiencia y equidad de la implementación.

El modelo de IIED

Como parte de una iniciativa apoyada por el Banco Mundial y WWF, los expertos de IIED propusieron una metodología con la pirámide como base para el diagnóstico de la gobernanza forestal y una serie de preguntas claves direccionadas al desarrollo de una hoja de ruta para su mejoría (Mayers et al 2002). Entendiendo que la pirámide es un aspecto relevante, el grupo optó por adicionar estas preguntas claves (descritas en **Figura 3**) al marco de FAO/PROFOR. El grupo de expertos de los cuatro países las consideró importantes como mecanismos para facilitar la discusión de los avances y retos en la gobernanza nacional y como una manera colaborativa para elaborar una hoja de ruta frente la mejora de la gobernanza.

Componente de la gobernanza	¿Qué está funcionando? (calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Ponderación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
-----------------------------	---	---	-------------------------------------	-------------------------------------

Figura 3. Preguntas claves del marco de IIED

Ajustes al marco de FAO/PROFOR

Durante el taller de Quito, los grupos de trabajo priorizaron la inclusión/exclusión de los sub-componentes del modelo FAO/PROFOR junto con una evaluación de la matriz general que incluyó preguntas e indicadores adicionales propuestos por otras iniciativas. Tomando en cuenta la importancia de cubrir la gran heterogeneidad de los pilares y subcomponentes principales de la gobernanza, pero también las limitaciones de tiempo y recursos para hacer un estudio más profundo con investigaciones de campo para coleccionar datos nuevos, se propuso un total de 62 sub-componentes a ser considerados por cada país. De ellos, 30 fueron calificados como prioritarios por los equipos de expertos de los cuatro países. Para cada sub-componente, se elaboró 1-4 indicadores y se propuso posibles fuentes de información, verificación y unidades de medición. Aunque se reconoció que no sería posible obtener datos ni información para cada uno de estos indicadores durante la medición de prueba, se asumió que servirían como guía del tipo de información e investigación que se buscaría al hacer una evaluación completa de la gobernanza forestal en cada país.

Al reconocer la falta de disponibilidad de datos concretos para medir muchos de los indicadores en la matriz, también se detalló una pregunta clave por cada indicador a ser ponderado por grupos de expertos nacionales (representantes del sector público y privado, ONG, comunidades, etc.). Estas serían ponderadas con un sistema de 1-5 donde 1 = muy deficiente, 2 = deficiente, 3 = regular, 4 = bueno, 5 = muy bueno. Esta ponderación serviría como una primera aproximación a la línea de base de la calidad de la gobernanza forestal mediante las opiniones de los expertos nacionales.

Para integrar los aspectos relevantes del modelo de IIED en el desarrollo de una ruta de trabajo, se añadió espacio a la matriz para cada sub-componente en el cual se responderían las preguntas de IIED y una más: “¿Cuándo los próximos pasos serían implementados?”

Aplicación del Marco Propuesto

Cada equipo nacional realizó los siguientes pasos:

1. Identificación de actores clave de diferentes sectores del gobierno, sociedad civil y sector privado.
2. Realización de un taller de consulta sobre el modelo FAO/PROFOR y revisión del modelo para adecuarlo a la realidad nacional. Incluyó priorización de los sub-componentes e indicadores.

Los actores clave fueron invitados a participar del taller con el objetivo de tener la mayor representación posible.

3. Medición de prueba del estado actual de la gobernanza forestal – llenar la matriz del marco metodológico del proyecto mediante entrevistas con expertos y colecta de datos e información para responder a las preguntas clave e indicadores de desempeño.
4. Informe de cada país – detallar el proceso de revisión del modelo propuesto y evaluación de la gobernanza forestal mediante la medición de prueba.

En la realidad, cada país tuvo diferentes experiencias en la articulación del proceso, y la consulta sobre el modelo y aplicación del modelo. Los capítulos nacionales detallan los pasos realizados en cada uno de los países; sin embargo en la presente sección se resaltan algunas diferencias:

En el caso de Brasil se seleccionaron 62 indicadores de los cuales se eligieron 30, para Colombia 78 indicadores, en Ecuador 42 indicadores y Perú en una primera etapa 80 indicadores de los cuales se concretaron 34. Colombia fue el único país que incorporó las preguntas de IIED en las actividades de sus talleres de consulta y colecta de información, y adoptó una versión más próxima de la matriz propuesta. Ecuador también siguió la matriz propuesta con algunos ajustes y exclusiones, pero sin incluir las preguntas del IIED. Ambos realizaron mediciones en las capitales, mediante encuestas con expertos apoyados en observaciones, datos y otras informaciones disponibles. En el caso de Brasil, la discusión se enfocó en los componentes y se construyó una encuesta de 30 preguntas que todavía está disponible online para recibir los aportes de los expertos. El proceso en Perú fue distinto por haber pasado por una mayor consulta con los grupos de interés. Iniciaron con consultas a diferentes grupos en el capital, para luego ir hacia dos regiones claves (San Martín y Madre de Dios) y allí consultar a los actores regionales. La matriz final del Perú fue muy diferente a los 3 países. Las mediciones en el Perú fueron hechas mediante colecta de información de los expertos regionales que opinaron sobre el grado de avances, frente a los sub-componentes que fueron priorizados por los actores nacionales y subnacionales.

Al final, cada país pasó por importantes procesos de reflexión y nivelamiento sobre el marco metodológico propuesto, y desarrolló un modelo adecuado a la realidad y contexto nacional. Los detalles de estos procesos y las mediciones de prueba se encuentran en los capítulos de los países.

Referencias citadas en el texto

- Capistrano, D. (2010). Forest Governance Indicator Development: Early Lessons and Proposed Indicators for Country Assessments. Rome, FAO: 34.
- Colfer, C. J. P. and L. Feintrenie (2010). “A dozen indicators for assessing governance in forested landscapes.” Collaborative Governance of Tropical Landscapes: 217.
- FAO and PROFOR (2011). Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance. Rome, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) and PROFOR (the Program on Forests): 36.
- Kishor, N. M. and K. L. Rosenbaum (2012). “Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector.” International Forestry Review 5(3): 211-218.
- Lawson, S. and L. MacFaul (2010). Illegal Logging and Related Trade. Indicators of the Global Response. London, Chatham House: 154.
- Mayers, J., S. Bass and D. Macqueen (2002). The pyramid. A diagnostic and planning tool for good forest governance. THE WORLD BANK WWF ALLIANCE FOR FOREST CONSERVATION & SUSTAINABLE USE. London, IIED: 58.
- Transparency International (2011). 2011 Corruption Perceptions Index. T. International. Cambridge, Transparency International.
- WRI (2009). The governance of forests toolkit (Version 1): A draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector. THE GOVERNANCE OF FORESTS INITIATIVE, WRI, IMAZON, ICV: 69.



2 UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA EL ANÁLISIS Y CALIFICACIÓN DE LA GOBERNANZA FORESTAL: ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTALADAS A NIVEL LOCAL PARA UN MANEJO FORESTAL LEGAL Y SOSTENIBLE

Bernardo Ortiz von Halle

Introducción

La naturaleza y confluencia de múltiples factores que afectan directa o indirectamente la calidad de la gobernanza forestal dificultan avanzar con contundencia hacia soluciones de fondo a los problemas de ilegalidad e insostenibilidad en el uso de los bosques. Los problemas a enfrentar son múltiples: factores técnicos de la explotación forestal, niveles de corrupción, impunidad, desincentivos a la legalidad, pobreza, deficiencias en las capacidades administrativas, distorsiones en los mercados de la madera, costos del transporte de la madera desde regiones remotas, etc. Estos factores que interactúan en múltiples niveles, dificultan priorizar en cuál o cuáles se debe invertir la mayor cantidad de esfuerzo para que la gobernanza forestal se dirija en la dirección deseada. Contrastar la descripción de las complejas dinámicas que coexisten en cualquiera de nuestras zonas forestales, con los resultados obtenidos por las acciones de gobernanza realizadas en esos bosques, ayuda a entender mejor las limitaciones de lo logrado hasta ahora. Además, permiten reconocer la necesidad de revisar estrategias y planteamientos que garanticen mejores resultados para los bosques, para el futuro de sus recursos más valiosos y el de la gente que depende de ellos.

Al analizar qué funciona, qué no funciona o qué se necesitaría para resolver dichos problemas, se llega a conclusiones, referidas a los contextos locales en los que se desarrolla la actividad forestal. Sin embargo, varios otros problemas son denominadores comunes que se encuentran con recurrencia (casi predecible) a lo largo y ancho de nuestros bosques.

Uno de los aspectos más inquietantes, pero poco explorado al caracterizar la problemática de la ilegalidad forestal, es la desconexión entre lo que se discute, analiza, propone y decide en los ámbitos internacionales y nacionales, y lo que realmente ocurre en los bosques mismos, y en la ruta de la madera desde los bosques hacia los diferentes mercados. En nuestros países, los niveles de comercio ilegal de la madera se mantienen en cifras vergonzosamente altas, independiente de lo que prescriben los acuerdos internacionales, de que se actualicen políticas y normas, de que se creen o reformen instituciones, se desarrollen planes, proyectos, innovaciones tecnológicas, investigaciones, llamados de alerta, denuncias, certificaciones, pactos, etc. En fin, es una larga lista de cometimientos que han quedado cortos para contener y revertir la tendencia de una problemática cuyas profundas causas estructurales aún están por abordarse.

Este documento propone una herramienta para calificar la gobernanza forestal desde el bosque mismo, a partir del análisis de las capacidades existentes y sus posibilidades de asegurar la legalidad de la madera que se extrae y comercializa. Se ofrecen mecanismos para entender mejor las dinámicas locales que determinan cómo se explotan los bosques y sus antecedentes, y la verificación del status quo de la gobernanza. Se propone un análisis gráfico para describir el grado de desarrollo de la gobernanza y las relaciones entre sus componentes. Enfocándose en las dinámicas locales que permiten que en los bosques tenga lugar la ilegalidad, se puede lograr mayor claridad sobre el tipo de indicadores que habría que desarrollar para medir con más precisión la calidad de la gobernanza en las zonas forestales y en los países en general.

A partir de la descripción de las capacidades locales como punto de partida para el análisis de la calidad de la gobernanza forestal, se procede a describir el desempeño del Estado a través de sus instituciones y procedimientos, el de los extractores de la madera sean estos o no habitantes de los bosques, y el de los comerciantes, como los tres grupos de agentes centrales del andamiaje de la gobernanza que se inicia en el bosque mismo. El desempeño de estos agentes forma parte de las dinámicas socioeconómicas existentes en cada zona forestal –y de estas con las dinámicas de otras regiones del país que afectan directa o indirectamente lo que ocurre en el bosque- conformando una red de relaciones y dinámicas de poder que determinan los resultados de la gobernanza en esos bosques.

Empezar por el análisis de las capacidades instaladas en los bosques, permite identificar qué es posible gestionar y resolver en los bosques frente a la magnitud de las situaciones (por ejemplo, el tamaño del área a administrar) y de los problemas que debilitan la calidad de la gobernanza facilitando el flujo de madera ilegal hacia los mercados. El flujo de madera desde un bosque es resultado de la interacción entre la rentabilidad de la demanda comercial y la capacidad de los demás actores para regular las características de ese flujo (volúmenes, especies), y las consecuencias ambientales y sociales del mismo. En última instancia, se trata del equilibrio entre las tensiones e intereses de quienes determinan qué ocurre y cómo ocurren las cosas en los bosques, y la distribución de los costos y beneficios de esos usos.

Consideremos que es indispensable estimar la magnitud de los cambios requeridos para resolver los problemas de ilegalidad forestal si se enfatiza el análisis desde las necesidades locales. A partir de ahí, es importante seguir con el análisis de las cadenas de articulaciones políticas y socioeconómicas que construyen los andamiajes nacionales bajo los cuales se espera que opere la buena gobernanza forestal. Este capítulo propone una herramienta basada en el análisis de los antecedentes, de la situación general y de las capacidades de los actores de una zona forestal en particular, como determinantes de la calidad de la gobernanza y de las posibilidades de lograr un uso legal y sostenible de los recursos del bosque y de manera más amplia, en un país.

Antecedentes

TRAFFIC se involucró en los temas forestales a partir de las primeras propuestas para incluir a la caoba de hoja ancha (*Swietenia macrophylla*) y al cedro (*Cedrela odorata*) en los Apéndices de CITES con el objetivo de ayudar a contener la acelerada degradación de sus poblaciones a partir del uso legal y sostenible de las mismas (CITES 2001). La respuesta de TRAFFIC en apoyo a la implementación exitosa de las decisiones de CITES, fue la capacitación de las autoridades para que aprovecharan al máximo a CITES como herramienta para apuntalar las acciones que cada país viene realizando en pro de la legalidad y la sostenibilidad en el uso de estas especies tan buscadas por los altos precios pagados en los mercados nacionales e internacionales. Desde entonces, el aprendizaje

institucional de TRAFFIC ha permitido entender mejor las dinámicas de las cadenas comerciales de la madera, y las dificultades que tiene el Estado para lograr que sus políticas, programas, marcos legales, procedimientos, herramientas informáticas y controles, converjan en el deseado manejo forestal sostenible.

TRAFFIC ha sido parte y testigo de algunos procesos de análisis de la problemática y de la propuesta de soluciones desde lo internacional y nacional. A su vez, a nivel local, ha participado en la verificación de la calidad del impacto que tienen las medidas de gobierno sobre la ilegalidad e informalidad que ocurre en los bosques con sus actores. Reiteradamente constatamos que en la mayoría de bosques predominan prácticas que afectan la permanencia de las especies maderables y del bosque mismo. Esto, a pesar de décadas de desarrollos legales, institucionales, técnicos, informáticos y de mercado tendientes a mejorar las condiciones bajo las cuales se ejerce la gobernanza forestal. La situación resultante es la mencionada desconexión entre los avances generados entre las esferas internacionales y nacionales de gobernanza, y las realidades bajo las cuales continúa la extracción forestal.

En muchos casos, es fácil constatar que la actividad forestal se realiza bajo los mismos parámetros y prácticas utilizadas desde que se extrae madera comercialmente en nuestro medio (uno o más siglos), acomodándose para continuar funcionando sin que se afecten los márgenes de lucro que han movilizad al comercio de la madera por décadas. Algunas perspectivas reduccionistas tanto en el análisis de causas y de las soluciones planteadas, contrastan con la complejidad de las situaciones que predominan en las regiones forestales. Por lo tanto, no sorprende que los problemas persistan debido al bajo impacto que tienen las acciones realizadas.

Metodología

El desarrollo de las propuestas hechas en este capítulo viene de las discusiones para entender el origen de los problemas de la gobernanza en nuestro medio descritos en los Antecedentes, donde se narra cómo se involucró TRAFFIC en los temas de la madera. El común denominador de todas las situaciones analizadas ha sido la mencionada desconexión entre los propósitos de mejorar la gobernanza planteados nacional e internacionalmente, y la realidad verificada de lo que se vive en los bosques.

Los grandes esfuerzos que se han hecho para medir y hacer el seguimiento a la evolución de esa realidad de la gobernanza forestal (FAO-PROFOR 2011, Kishor & Rosenbaum 2012) ponen sobre la mesa panoramas forestales nacionales que abarcan una cantidad considerable de elementos de medición: los indicadores. La propuesta aquí planteada pretende complementar esos análisis nacionales con la intención de ahondar en la comprensión de lo que ocurre a nivel local, en los bosques, con sus actores y sus dinámicas. Los elementos aquí planteados como puntos de entrada sirven no solo para entender mejor qué ocurre en dichos bosques, sino también para estimar la magnitud del esfuerzo por hacerse para revertir las situaciones en que se encuentra la gobernanza en cada subregión analizada.

Así como hay muchos bosques en los que permanece la ilegalidad como característica de la extracción forestal, existen también ejemplos interesantes sobre cómo atacar efectivamente las causas de esta ilegalidad. Por tanto, se deben identificar y analizar estos ejemplos para encontrar las lecciones que han dejado, poder aprender de ellos y replicarlos en otros contextos.

Muchos de los aspectos planteados en este capítulo están por desarrollarse metodológicamente y se requiere explorar posibilidades de aplicación en situaciones concretas. Se trata de una propuesta para inspirar reflexión sobre una aproximación más realista para resolver los problemas de fondo que

impiden que la ilegalidad desaparezca. Estamos abordando aquí una actividad: el manejo forestal de bosques nativos que tiene un límite de tiempo para resolver sus problemas ya que el agotamiento de especies maderables es una realidad creciente a medida que la demanda de madera aumenta y los esquemas de legalidad y sostenibilidad no se consolidan. Una parte de esa demanda será cubierta por los productos de plantaciones forestales pero será mucho lo que se pierda cuando los bosques nativos agoten buena parte de su capacidad económica y por ende el incentivo de consérvalos bajo esquemas de manejo.

La situación actual de la gobernanza

La **Figura 1** describe la condición general predominante de la gobernanza forestal en nuestro medio. La **Figura 2** explica el esquema que representa la magnitud del cambio necesario para revertir la persistencia de los problemas. El triángulo, en los dos esquemas, representa el conjunto de instituciones, decisiones y acciones adoptadas en la búsqueda del manejo legal y sostenible del bosque, y sus impactos representados por las posiciones de los triángulos con respecto a los bosques y los niveles en los que se toman las decisiones sobre los mismos.

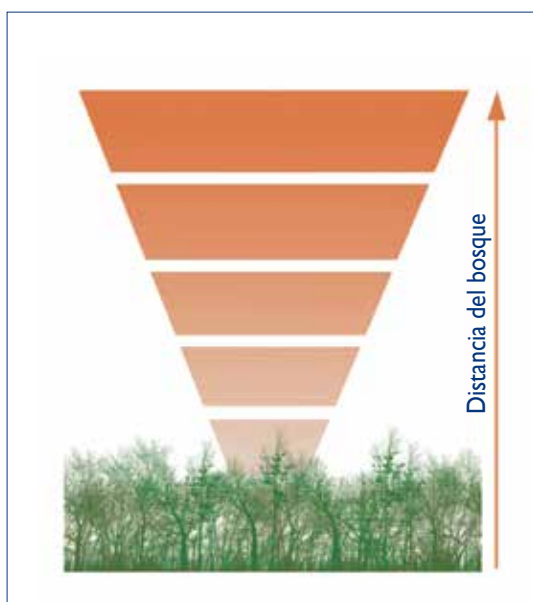


Figura 1. Representación gráfica de la proporción de la presencia e impacto de la mayoría de las decisiones y acciones diseñadas para mejorar la gobernanza forestal; el impacto en el bosque mismo es una fracción mínima de lo esperado.

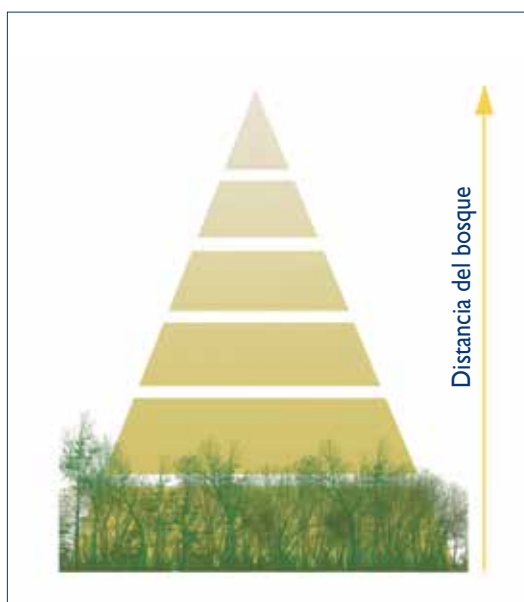


Figura 2. Situación opuesta a la de la Figura 1 que plantea la necesidad de un cambio radical del énfasis de las acciones e inversiones en el bosque y su gestión legal y sostenible.

La **Figura 1** representa la desproporción existente entre los niveles en los que se ha puesto el mayor énfasis para resolver los problemas de la gobernanza forestal—donde más se discute, analiza y se deciden acciones para atacar los problemas que agotan especies y conducen a la deforestación; y el ámbito administrativo y geográfico en los que efectivamente ocurre la extracción de la madera, es decir, en el bosque mismo. Mientras más cerca se está del bosque, se verifican menores capacidades administrativas y técnicas necesarias para controlar las actividades extractivas que afectan la legalidad y sustentabilidad. La situación resultante es que, entre menos capacidades tengan el Estado

y los actores locales para decidir sobre la sostenibilidad del bosque y controlar el acceso a sus recursos, el poder real de decisión sobre bosques y recursos continúa en manos de agentes cuyo interés no va más allá del lucro y tienen a la tala y venta de madera como únicos criterios para decidir qué se hace y cómo se hace la práctica extractiva y comercial. Sin reinversión alguna para mantener la sustentabilidad del bosque, predominan, en la mayoría de las explotaciones forestales la mentalidad y prácticas de “minería” de recursos: explotaciones forestales que cambian de lugar una vez que se agotan los recursos extraídos.

La **Figura 1** grafica la situación descrita como un triángulo cuya arista superior, la más alejada del bosque, concentra la mayor cantidad de capacidades administrativas, de análisis y planteamiento de reformas, de decisiones sobre políticas y normativa, programas y proyectos, etc. El ápice opuesto a la arista superior, el que apunta hacia abajo y está en contacto con el bosque, representa el extremo de una disminución gradual del esfuerzo sobre la calidad de la gobernanza desde las esferas más alejadas del bosque, hasta una proporción mínima (la punta del triángulo) correspondiente a la magnitud del énfasis económico, político, institucional, técnico y tecnológico- destinado a manejar los bosques y sus recursos. Este esquema ilustra el hecho de que la magnitud del impacto deseado está lejos de ser el adecuado para revertir las bien instaladas dinámicas de ilegalidad.

En la **Figura 2**, se plantea el escenario opuesto: el triángulo tiene su base en el bosque, lo cual representa el andamiaje institucional, administrativo, económico y técnico en el que se necesita poner el mayor énfasis como respuesta alternativa a una estructura actual que está en deuda con los bosques, sus recursos y sus habitantes. La situación de imperante ilegalidad crónica que se vive en buena parte de nuestros bosques, aumenta el empobrecimiento de bosques y comunidades (en el corto plazo algunas se benefician, a la larga pierden cuando el sustento del negocio se agota y el mercado se va a otra parte). Se requieren propuestas para desplazar el énfasis de la gobernanza hacia los niveles de decisión y administración más cercanos a los bosques, para que esos esfuerzos tengan mejores posibilidades de resolver los problemas, una de cuyas consecuencias más notorias es la ilegalidad forestal

La propuesta: un esquema gráfico de sus componentes

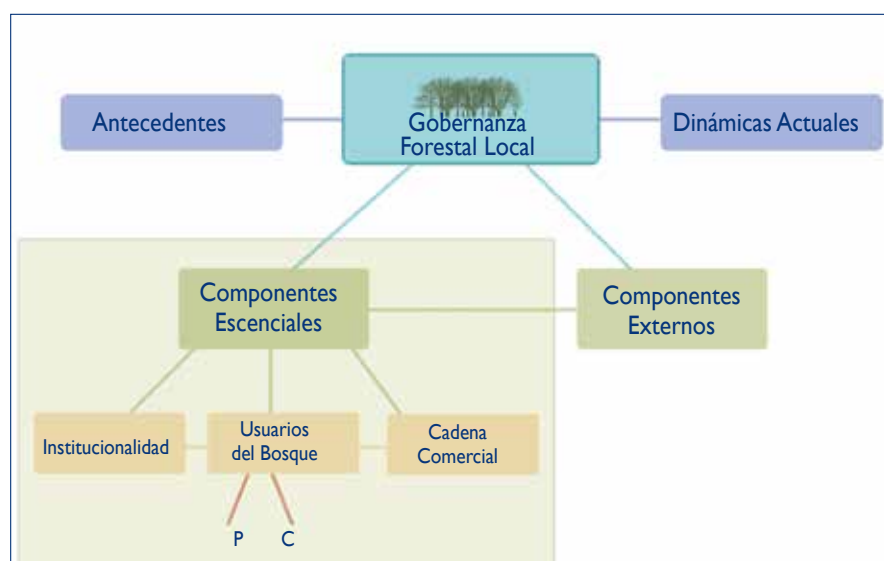


Figura 3. Esquema general de los componentes de esta propuesta y sus vinculaciones con la Gobernanza Forestal Local

En la **Figura 3** se grafica la propuesta de análisis de la calidad de la gobernanza forestal local a partir de dos componentes principales que se desprenden del objetivo central que es la Gobernanza Forestal. Esos son los **Componentes Esenciales** y los **Componentes Externos**. Este documento propone un análisis de los tres **Componentes Esenciales (caja sombreada del lado izquierdo de la figura)** – a saber la **Institucionalidad**, los **Usuarios del Bosque** y la **Cadena Comercial**. Una evaluación de sus características y capacidades para ejercer sus roles frente a la legalidad forestal son en buena parte suficientes para estimar la calidad general de la gobernanza forestal de una zona determinada. Estos tres **Componentes Esenciales** están interconectados y sus dinámicas se afectan mutuamente. Más adelante se describirá el concepto de **Componentes Esenciales**, la lógica de la identificación de sus tres elementos y las características de cada uno. Por ahora se describe su ubicación dentro de un esquema general del análisis de la gobernanza local.

Al mismo nivel de los **Componentes Esenciales** con quienes existe una conexión directa, se encuentran los **Componentes Externos**: estos abarcan todos los demás factores que no hacen parte de los **Componentes Esenciales**, pero que influyen el resultado de la gobernanza. La suma de los asuntos considerados por los **Componentes Esenciales** y los **Componentes Externos** representa el escenario de la totalidad de situaciones que coexisten e interrelacionan como marco global en el que se desarrolla la gobernanza de la zona forestal analizada.

A los costados de la casilla central de la GOBERNANZA FORESTAL LOCAL, se posicionan, a la izquierda, los **Antecedentes**, que son el recuento de la ocupación forestal de la zona: su historia, la de sus actores y las huellas que han dejado, y que es muy importante abarcar para entender mejor lo que allí ocurre y por qué ocurre. Al lado opuesto, se encuentra la casilla con las **Dinámicas Actuales**, que describen la situación general de lo que acontece en la zona y que enmarca la gobernanza forestal, sus tendencias y escenarios, a partir de las dinámicas políticas y socioeconómicas existentes. Se trata del marco del acontecer en el que existe la gobernanza forestal en la zona a ser analizada, y sus relaciones con los ámbitos geográficos más amplios (departamentales/provinciales, regionales, nacionales).

Hipótesis planteada:

El análisis de los tres Componentes Esenciales, enmarcado en el análisis de los contextos pasados y presentes más amplios, es suficiente para perfilar un panorama general sobre lo que ocurre en el bosque –la calidad de la gobernanza, y la magnitud de la soluciones necesarias para resolver los problemas existentes.

La hipótesis de esta propuesta es que la descripción y análisis de las características de los tres elementos de los **Componentes Esenciales** y sus relaciones (**Figuras 3 y 4**) permiten describir y hasta inferir con un grado satisfactorio de confianza, los resultados del ejercicio de la gobernanza en las situaciones y con las capacidades con que se cuenta en las regiones analizadas.

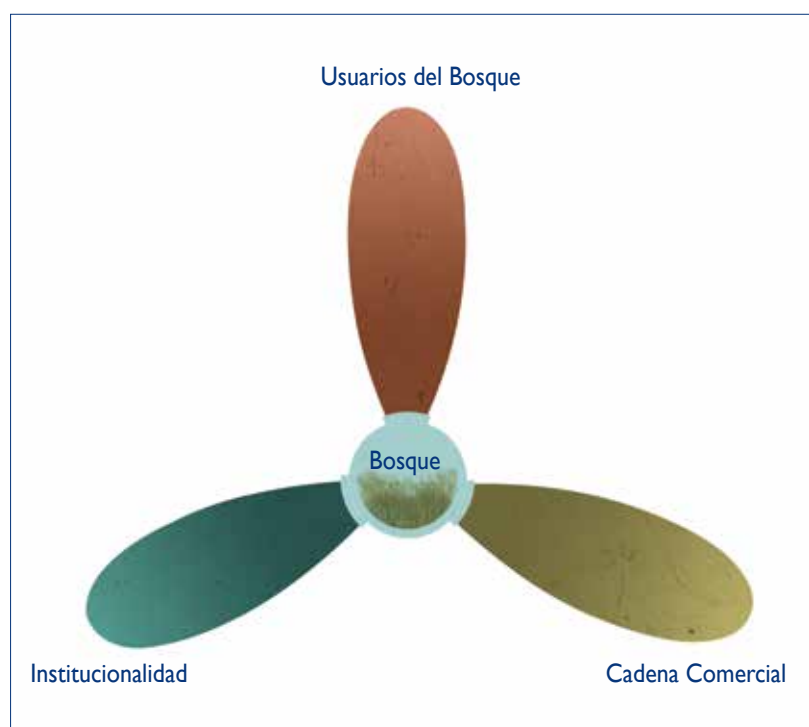


Figura 4. Los tres “Componentes Esenciales” de la gobernanza forestal local, posicionados frente al bosque como eje central.

Consideramos que al analizar los tres componentes planteados se engloban los principales factores determinantes para la calidad de la gobernanza forestal. Con este análisis se abarca una proporción significativa de los factores que definen qué ocurre y cómo ocurre la extracción de recursos forestales en los bosques analizados, dinámicas inmersas en un “universo” de marcos políticos y de políticas y de legislación, donde lo forestal coexiste con otras actividades económicas como la extracción de petróleo, la minería, la ganadería, la construcción de infraestructura, la explotación de palma africana y cultivos ilícitos, entre otras. En un análisis de este tipo, se visibilizan por ejemplo fenómenos que afectan la ruta de la madera hacia los mercados de destino como puede ser la presencia de organizaciones que extorsionan el paso de los cargamentos o que contaminan la madera con tráfico de drogas u otros ilícitos.

Con la descripción de los tres componentes para la situación particular de cada región productora de madera, se puede calificar la calidad general de la gobernanza que resulta del accionar combinado del conjunto de actores y factores que interactúan en la gestión forestal en cada sitio. El análisis del riesgo de ilegalidad producto final de la evaluación de la gobernanza local para una zona determinada, se puede entender como la real posibilidad con que cuenta el esquema de gobernanza instalado, para desestimular, contener y sancionar la extracción ilegal de madera en el área analizada.

El análisis desde lo local da paso al análisis de los subsiguientes niveles geográficos y administrativos de gobernanza forestal y permite entender dónde están los cuellos de botella que obstaculizan la solución de los problemas locales que se originan fuera de la zona analizada, y que forman parte de una subregión más amplia y del país del que hacen parte.

Los tres componentes de la Gobernanza Local

¿Por qué tres componentes, y no uno, dos o cuatro?

En esta propuesta se definen tres componentes, escogidos y delimitados a partir del análisis y las reflexiones sobre aquellos asuntos que concentran la mejor posibilidad de ser considerados como medida de la calidad de la gobernanza forestal en un sitio determinado. Consideramos que si no se interviene decididamente para resolver los problemas detectados en estos tres componentes, las probabilidades de mejorar la calidad de la gobernanza continuarán siendo muy bajas.

LA INSTITUCIONALIDAD: el primer componente planteado para el análisis de la gobernanza forestal local corresponde principalmente a las oficinas locales de las agencias forestales de gobierno encargadas de la administración, seguimiento y control de los bosques explotados. De manera complementaria, se consideran todas las demás agencias estatales con roles de apoyo directo a la calidad de la gestión forestal en la zona bajo análisis como puede ser la policía, las fuerzas armadas, los entes que promueven el desarrollo empresarial y sus capacidades, el ministerio de trabajo, las oficinas de asuntos indígenas, etc. Dicho componente lo denominamos aquí como la **institucionalidad** y abarca las capacidades administrativas, técnicas y sancionatorias de las estructuras de gobierno más cercanas al bosque, que tienen bajo su responsabilidad la administración de superficies determinadas de bosques y las actividades que se desarrollan en ellos. Es frecuente por ejemplo la situación de oficinas forestales locales cuya capacidad se limita a uno o dos funcionarios trabajando bajo condiciones laborales poco convenientes-sin contrato o con contratos inestables-con equipamiento mínimo o inexistente para hacer las verificaciones de campo necesarias para dar seguimiento a las decenas o centenares de aprovechamientos y solicitudes de permisos forestales que están bajo su jurisdicción.

En la mayoría de las dependencias estatales encargadas de la administración y control de lo que ocurre en los bosques (oficinas forestales departamentales, regionales, provinciales, etc.) las capacidades alcanzan para poco más que la tramitación de los documentos aportados por los permisionarios para extraer recursos. Allí no existe mayor posibilidad de una verificación independiente y técnica de la validez de lo que las solicitudes e informes le presentan a la autoridad. Tampoco existe la posibilidad de sancionar ejemplarmente a quienes incumplen y defraudan al Estado. Consideramos que esta falencia en la capacidad local es, en nuestro medio, el factor principal que permite “lavar” grandes volúmenes de madera a través de documentos emitidos por autoridades legítimas, pero que no tienen la capacidad (o posibilidad) de verificar lo que aprueban.

USUARIOS DEL BOSQUE: es el segundo de los tres componentes definidos como parte esencial del análisis de la gobernanza forestal local. Se trata de los actores que explotan directamente o a través de terceros, los recursos del bosque como actividad comercial, y sus sistemas organizativos gremiales o asociativos. Estos **usuarios** pueden ser una empresa privada, una comunidad o un individuo (por ejemplo un finquero campesino) que obtienen derechos legales de acceso y comercialización de las maderas de un bosque, o simplemente extraen madera al margen de la ley. Se evalúan los niveles de conocimientos y capacidades con que cuentan dichos **usuarios del bosque** para administrar y manejar técnicamente un bosque, o para negociar equitativamente con terceros

la explotación y posterior comercialización de la madera. Estos usuarios débiles, manipulables, ignorantes e incapaces de abarcar la complejidad que implica administrar la riqueza forestal, no pueden formar parte de la solución a los problemas urgentes de los bosques en nuestros países. Bajo dichas condiciones que caracterizan a buena parte de los **usuarios del bosque** en nuestro medio, difícilmente se consolidará un modelo de desarrollo basado en el uso sostenible de los recursos forestales y distribución equitativa de la renta generada por la comercialización de la madera y sus productos.

En la mayoría de los bosques existe una significativa inequidad entre los **Usuarios del Bosque** y los comerciantes de madera. Esta desigualdad se origina en las capacidades y posibilidades que tienen los diferentes actores para acceder a la información sobre procedimientos administrativos, a la información de precios de las maderas en los mercados, en el acceso a la administración pública y al crédito, desigualdad en la capacidad de cálculo de volúmenes de madera aserrada, capacidades administrativas para la buena gerencia empresarial y transparente, etc. Esta desigualdad en las condiciones en que se estructuran estos primeros eslabones de la **cadena comercial**, es uno de los males crónicos que se debe atacar para resolver el empobrecimiento crónico de los dueños/ocupantes del bosque. Suplir las deficiencias en las capacidades de estos Usuarios del Bosque es asunto inaplazable para poder erradicar la ilegalidad, la corrupción de líderes comunitarios y la dependencia de intermediarios cuyos intereses poco tienen que ver con los objetivos de la buena gobernanza forestal.

La manera como los **Usuarios del Bosque** se organicen gremial o étnicamente (en el caso de los pueblos indígenas) para un accionar coordinado que represente y defienda sus intereses ante el Estado y demás actores con influencia en la zona forestal, representa un segundo nivel de análisis de la capacidad de estos **Usuarios del Bosque**, por encima de sus capacidades locales. Verificar la existencia y la calidad de la operatividad de las posibles asociaciones, federaciones o cualquier otra denominación de la estructura organizativa de estos **usuarios** en pro de la legalidad, sostenibilidad y equidad, abre posibilidades para el resultado de la gobernanza forestal local- son factores que disminuyen el riesgo de ilegalidad forestal.

CADENA COMERCIAL: es el tercer y último componente aquí planteado, el cual se inicia en el bosque con la madera producida con el trabajo de los **Usuarios del Bosque** del elemento anterior; analiza las características de las articulaciones económicas dadas desde la extracción de la madera, su manipulación técnica (por ejemplo, el secado) y su posterior transporte hacia los mercados de destino. A lo largo de la **Cadena Comercial** confluyen una serie de dinámicas generadas desde la oferta y demanda de cada tipo de madera, mediada por la rentabilidad de la actividad de acuerdo a las condiciones en que se realiza, y que van a jugar un papel determinante en las posibilidades de alcanzar resultados exitosos en la aplicación de los esquemas de manejo forestal. Este tercer componente puede existir (y de hecho ha existido por sí mismo en muchos sitios desde hace mucho tiempo) sin ninguna presencia de los dos componentes anteriores: sin instituciones reguladoras, ni capacidad alguna del actor local para defender sus intereses en pro de un manejo legal y equitativo del bosque. Usualmente la Cadena Comercial se ha podido desarrollar hasta donde lo permite el mercado y las limitaciones logísticas de acceso a los bosques y el transporte de la madera (Figura 5).

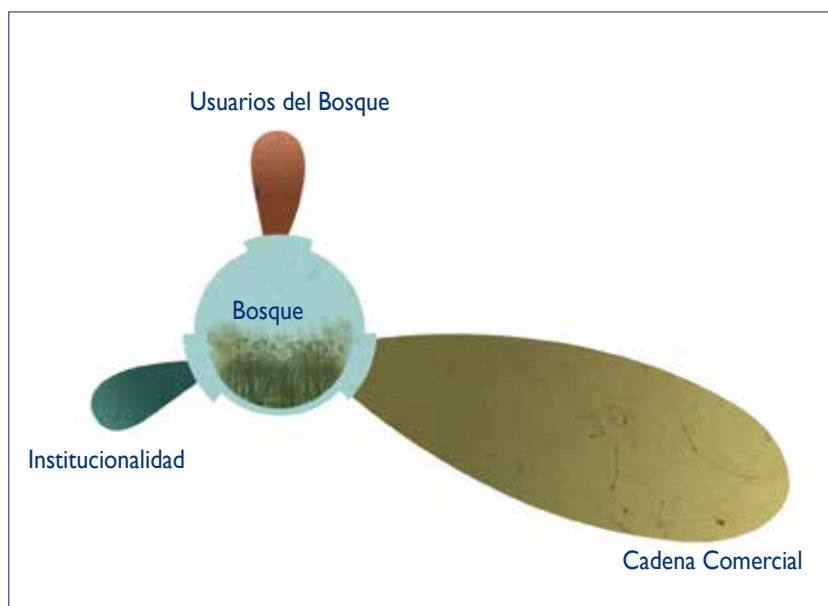


Figura 5. Esquema que representa la situación desigual de desarrollo de capacidades de los tres componentes esenciales de la gobernanza forestal local: la Cadena Comercial consolidada sin la regulación del Estado ni la supervisión de los actores locales. Es el esquema de gobernanza donde la rentabilidad a lo largo de la Cadena Comercial es el único factor determinante de lo que ocurre en el bosque. Es la situación “inestable” (comparada con la que describe la Figura 4) en la que el nivel de riesgo de ilegalidad es igual al 100%.

Al establecer los Estados un marco normativo para el acceso ordenado, legal y sostenible a los recursos forestales, se ha generado una tensión con los mecanismos construidos durante décadas por los actores de la **Cadena Comercial** quienes buscan acceder a esos recursos forestales sin otros obstáculos que los que impone la geografía y las capacidades técnicas llevadas a los bosques para extraer y movilizar madera. En muchos bosques, los actores de la **Cadena Comercial** han sido durante décadas, el único proveedor de empleo, crédito, acceso comercial a mercancías y hasta servicios para la población local. Jugar este rol ha posicionado políticamente a estos actores en las regiones forestales, con derivaciones nacionales cuando las exportaciones representan un rubro económico importante que requiere representación y presión sectorial sobre la institucionalidad estatal con el fin de evitar decisiones que afecten las condiciones en que se realiza dicha actividad y por el contrario buscar condiciones favorables para su actividad. Su peso se hace sentir ante el Estado cuando éste decide controlar administrativamente territorios e implantar marcos legales forestales, laborales o tributarios, o cuando presionan al Estado para que este construya infraestructura que haga rentable el acceso a sitios ricos en maderas, u ofrezca incentivos tributarios a la actividad, etc. Las tensiones resultantes entre el Estado, los madereros y las comunidades locales, no son otras que las que resultan del choque de intereses económicos de corto plazo, con las relativamente recientes políticas públicas que asumen la conservación de los bosques como políticas nacionales, y que a su vez chocan con los intereses y necesidades de las comunidades que habitan en los bosques.

El Estado tiene décadas de rezago con relación al manejo de los territorios forestales, y de los problemas derivados de las condiciones en que se explotan los bosques. Desde estos escenarios se puede partir para entender mejor una parte importante de los obstáculos que enfrentan los intentos de modificar las relaciones económicas entre madereros y comunidades, y reducir la ilegalidad forestal imperante a través del cumplimiento de la normativa como principio central de la gobernanza.

El desarrollo de prácticas de gestión forestal sostenibles por parte de empresas madereras competitivas y rentables que generan riqueza para los países y las regiones donde operan, que recientemente reconocen la preocupación por el bienestar de quienes viven en el bosque, es uno de los objetivos más importantes para alcanzar una buena gobernanza forestal. El desarrollo de incentivos económicos a la legalidad forestal (reducciones tributarias, de tiempos de trámites y acceso a mercados que pagan mejor la madera proveniente de operaciones verificablemente legales y sostenibles) ha sido una herramienta diseñada para motivar cambios en las actitudes y motivaciones bajo las cuales se organizó la **cadena comercial**.

La caracterización combinada de los tres **Componentes Esenciales** permite describir de manera más eficiente y precisa la calidad de la gobernanza a nivel local, y sus conexiones con lo regional y nacional. Se enfatiza a lo largo del análisis, que los tres componentes están estrechamente relacionados entre sí, en la medida en que el cambio que se da en uno de ellos, afecta el desempeño de los otros dos y el resultado general de la gobernanza del bosque.

En ciertas instancias del análisis de las dinámicas que se dan en el bosque, estos componentes pueden incluso traslaparse. Esto ocurre cuando quien explota el bosque, el **Usuario del Bosque**, es también el primer eslabón de la **Cadena Comercial**. Aquí, el traslape es muy pequeño. También existe la posibilidad de que las empresas que explotan los bosques en una concesión/permiso forestal, como **Usuario del Bosque**, o sus empresas subsidiarias, sean las mismas que transforman y exportan esos productos. En este caso, el traslape con la **Cadena Comercial** es total y el análisis de estos dos componentes se hace como que fuera uno solo.

La gobernanza forestal y su contexto: un universo de situaciones que afectan lo que ocurre en el bosque, sus recursos y sus actores.

Hay que enfatizar que es inevitable considerar la existencia y dinámicas entre los tres **Componentes Esenciales**, y de estos con los innumerables otros factores que coexisten dentro de un amplio universo de situaciones y factores, que aquí denominamos **Componentes Externos**. La gobernanza de los bosques coexiste en el tiempo y la geografía con una compleja red de factores, realidades y eventos que entrecruzan elementos normativos (leyes forestales, de ordenamiento territorial, código penal, leyes ambientales, leyes laborales, etc.), políticos (políticas de bosques, desarrollo, agraria, minera, crédito, descentralización administrativa, etc.), sociales, culturales, económicos y de cualquier otro tipo, que tienen influencia en mayor o menor grado, directa o indirectamente sobre la gobernanza forestal.

El precio del oro en las bolsas internacionales o la demanda de narcóticos dentro y fuera de nuestros países, son dos ejemplos de hechos que actualmente tienen profundos impactos en los bosques de nuestra región. Las políticas de interconexión energética y de vialidad, expansión petrolera y minera, dinámicas demográficas que atraen gente desde zonas empobrecidas hacia las llanuras amazónicas y el aumento de las redes de crimen organizado que siguen a las lucrativas actividades económicas, son todos ejemplos de problemas gestados fuera de los bosques, pero que tienen impactos enormes sobre los mismos y sobre las dinámicas de la gobernanza de sus recursos.

Más allá del entorno normativo y político forestal, la cantidad de los posibles **Componentes Externos** y sus relaciones es infinita, dificultando escoger cuáles deberían ser parte del análisis de la gobernanza forestal. Una aproximación más realista es tratar de identificar la capacidad y solidez que necesitan los tres **Componentes Esenciales** y su operación simultánea y coordinada en la

defensa de bosques, recursos e inversiones, como núcleos con peso político suficiente para contener la arremetida de fuerzas que tienen enorme poder transformador y destructor de todo aquello que se quiere conservar como bosques y recursos.

A pesar del peso que tienen muchos de estos **Componentes Externos** sobre el resultado de la gobernanza forestal local, esta propuesta se centra en el análisis de los tres **Componentes Esenciales** como ejes centrales del reto que significa llevar el estado de derecho y la sostenibilidad a sitios donde hasta ahora han sido conceptos muy lejanos o totalmente ausentes.

Los procesos históricos y las dinámicas socioeconómicas existentes en cada región forestal: su importancia para comprender mejor lo que ocurre en los bosques y con sus recursos

Buena parte de las características de los **Componentes Esenciales** y de los **Componentes Externos** cuyo desarrollo conjunto define el resultado de la gobernanza forestal para una región en un momento dado, vienen enmarcadas por los antecedentes históricos que dan cuenta de la ocupación económica de cada sitio, la naturaleza y legado de dicha ocupación y las articulaciones socioeconómicas de esos sitios con los centros de mercado y de poder. En buena parte de la Amazonía, la huella del ciclo económico del caucho iniciado en el siglo XIX aún moldea las relaciones entre extractores y empresarios actuales de la madera. La ocupación de bosques por colonos atraídos por la expansión de la infraestructura petrolera o la siembra de coca han transformado la manera de acceder al bosque y de generar vínculos entre comunidades indígenas y empresarios privados, bajo la mediación de una administración estatal cuya presencia sigue siendo bastante limitada. Las regiones forestales de nuestros países llevan siglos de abandono estatal, y muchas tienen índices de pobreza similares a los de las regiones más pobres del África subsahariana.

Los bosques con suficientes recursos como para interesar a algún inversionista a desarrollar una capacidad de manejo forestal a mediano y largo plazo, se encuentran en sitios geográficamente aislados y de difícil acceso a los mercados (de lo contrario esos bosques ya habrían desaparecido o sus recursos más valiosos extraídos). Igualmente, la presencia del Estado ha sido y sigue siendo mínima o nula. Esta situación caracteriza a buena parte de nuestras fronteras en donde la ilegalidad forestal es el común denominador que coexiste con otros varios tipos de actividades ilegales que ofrecen alternativas de empleo e ingresos a las poblaciones que allí habitan, o a las personas que llegan en busca del nivel de vida que no encontraron en sus lugares de origen.

La minería y los cultivos ilegales son dos de los más relevantes ejemplos de economía de frontera desarrollados en regiones forestales ricas en especies maderables. Estos producen, en muchos sitios, delicadas situaciones socioeconómicas en las que la cultura de la ilegalidad se consolida como patrón de ocupación del territorio, haciendo más difícil la instalación de la gobernanza forestal como proyecto de desarrollo, por más buenas intenciones que tengan los gobiernos, las ONG o determinados organismos internacionales.

Buena parte del fracaso de varios intentos por resolver los cuellos de botella de la gobernanza forestal en nuestros bosques, deriva del hecho de que se parte de análisis de situaciones desconociendo los antecedentes socioeconómicos y políticos de cada región forestal, y se intenta instalar modelos de gestión diseñados para situaciones ajenas a las que se viven en los bosques que se quieren manejar y controlar.

¿Es factible encontrar gobernanza forestal suficiente en regiones en las que es mínima o totalmente inexistente la cobertura en educación, salud, justicia, comunicaciones y demás variables que

determinan la calidad de vida de los pobladores locales? ¿Es posible que predomine la legalidad forestal en las regiones madereras donde el estado de derecho es un concepto desconocido? Estas preguntas son un paso previo al análisis de la gobernanza local y de ahí al ámbito de la gobernanza nacional. Esto es fundamental para entender la magnitud del reto y el tipo de soluciones requeridas para los problemas detectados. Es difícil pensar que hay cómo lograr buena gobernanza forestal en sitios donde todos los aspectos de un desarrollo sano, productivo, democrático y sostenible, son prácticamente desconocidos.

Se trata de entender de manera menos ingenua, qué es factible lograr y a través de qué mecanismos se puede erradicar la ilegalidad, la informalidad y la pobreza en las diferentes regiones forestales. Tal vez es posible resolver la ilegalidad instalando un control forestal permanente y confiable en un sitio estratégico ineludible para los camiones; o tal vez se requiere de una intervención integral de todo el aparato estatal, y de ciertas herramientas de mercado para poder sacar a una zona de la pobreza, de la cultura de la ilegalidad y de las redes criminales que se lucran de las mismas.

El tipo y las características de las soluciones (costo, tiempo, gradualidad, actores) se enriquecen si son planteamientos surgidos desde el análisis cuidadoso del contexto socioeconómico, político y ecológico. Así, disminuye la posibilidad de sorpresas y las frustraciones derivadas de ver esfuerzos y recursos desperdiciados en acciones que solo pueden resolver solo una parte de los síntomas que aquejan a la región analizada. En la actualidad, muchas de las soluciones que se pretende instalar para resolver la ilegalidad han sido diseñadas y “empaquetadas” en contextos diferentes, o desde perspectivas tecnocráticas y/o académicas, especializadas en “lo forestal” sin abarcar la complejidad socioeconómica y política del pasado y presente de las zonas en las que se quiere intervenir. Es por ello que se han obtenido resultados de poco alcance en tantas regiones productoras de madera.

Es necesario que todo lo descrito anteriormente se circunscriba dentro de una perspectiva hacia el desarrollo de soluciones. Sin embargo, las aproximaciones basadas en marcos inflexibles y prescriptivos reducen las posibilidades de éxito. Es importante encaminar procesos de mejora de la gobernanza en los que se avance en la medida en que hay una retroalimentación de los resultados obtenidos a partir de la información y el aprendizaje que se logra en el camino.

Una propuesta basada en los tres Componentes Esenciales de la gobernanza forestal

Para los fines de esta propuesta, se compilan los aspectos de la gobernanza forestal, definidos aquí como los elementos que corresponden a los tres componentes esenciales, descritos como una porción del panorama general de interacción entre la gente y los recursos del bosque. Esta descripción se detalla en la **Figura 4**, en la que el bosque está representado gráficamente en el centro y, de él, irradian los tres elementos como aspas de una hélice.

Cada uno de los tres Componentes Esenciales de la gobernanza forestal se grafican como cadenas o capas secuenciales, y los aspectos más cercanos al centro de la figura (el bosque) son aquellos que efectivamente existen y se ejecutan localmente en el bosque mismo. La dirección opuesta al centro del gráfico (en dirección opuesta al bosque) representa un alejamiento político, geográfico, administrativo o comercial desde el bosque analizado. Todos los aspectos que conforman cada uno de los tres elementos, desde el bosque hasta su extremo, están relacionados entre sí, ya sea como una cadena secuencial de eventos (el de la **cadena comercial** –la madera se vende y se compra cambiando de manos a lo largo de una “cadena” que puede tener pocos o muchos eslabones), o representando una situación de componentes anidados desde el bosque hacia afuera, como ocurre

con las dependencias institucionales (el elemento de la **Institucionalidad** -desde oficinas locales hasta ministerios en las capitales), o con los niveles organizativos de quienes explotan los recursos del bosque desde el bosque hasta las esferas más amplias de representación de intereses (el elemento de **Usuarios del Bosque** –organizados por ejemplo, en una federación de comunidades indígenas de una región, una asociación de madereros de departamento, o la organización de motosierristas, etc.). (Figura 6)

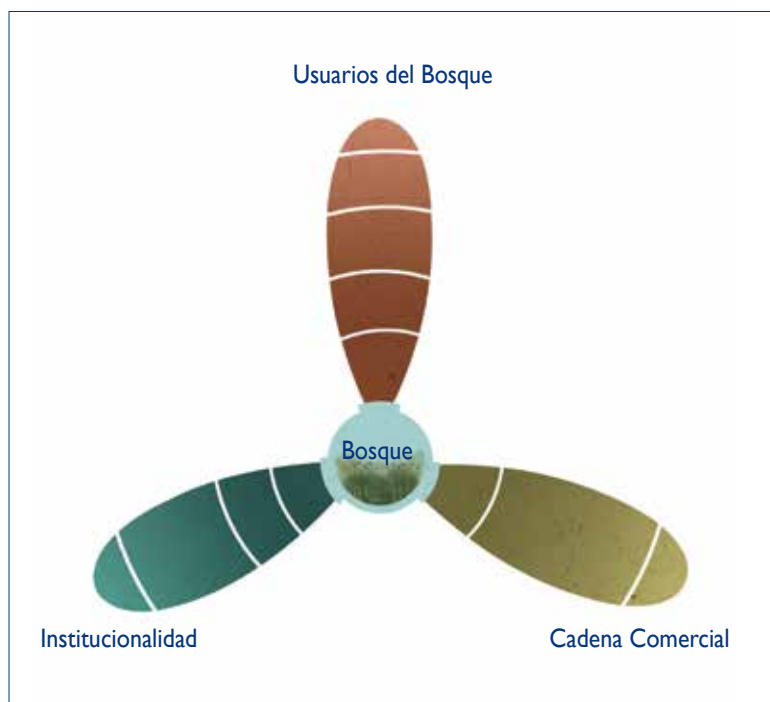


Figura 6. Ilustración de las “capas” organizativas, institucionales o comerciales que conforman los tres elementos denominados como Componentes Esenciales en la medida que cada uno se aleja geográfica, organizativa, económica y administrativamente del bosque.

A continuación se describen los tres componentes, la lógica detrás de su elaboración, además de las interrelaciones entre los tres, que permiten un análisis general de la calidad de la gobernanza forestal en un sitio determinado. El resultado del análisis del riesgo de ilegalidad estará enmarcado por las particularidades que caracterizan cómo acceder a los recursos del bosque en un sitio determinado, la historia del uso de los recursos en ese sitio, sus condicionantes geográficos, y sus actuales dinámicas económicas, sociales y culturales.

Los tres componentes se articulan lateralmente y de manera concéntrica a medida que la gestión se aleja geográfica, comercial, política y socialmente del bosque (Figura 7). Estos vínculos laterales corresponden a las interacciones entre los aspectos institucionales, comerciales y sociales, con los marcos políticos y normativos de cada país los cuales establecen el deber-ser en cuanto al acceso legal a los recursos del bosque en el marco más amplio de la gestión del territorio, mediando entre los intereses que tienen los diferentes actores sobre bosques y recursos.

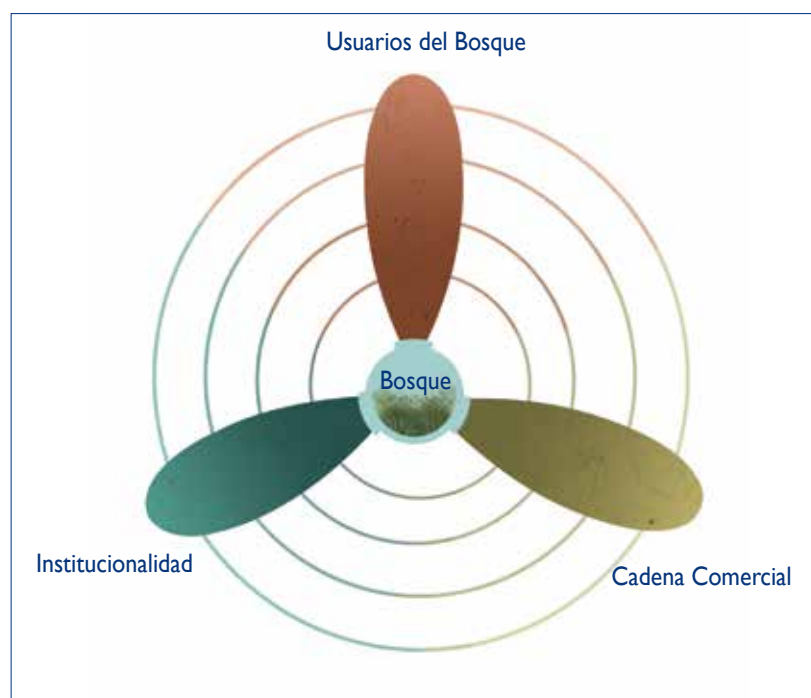


Figura 7. Esquema que ilustra las relaciones entre elementos de los Componentes Esenciales a medida que estos se alejan del bosque y se desarrollan de acuerdo a los marcos políticos y normativos del país en el que ocurre el análisis.

Los tres componentes esenciales: la puerta de entrada para el análisis de la gobernanza forestal local

Los tres **Componentes Esenciales** se identifican como centrales para la calificación de la calidad de la gobernanza forestal local. Estos se califican y sopesan dándole la debida relevancia a las capacidades locales, cumpliendo con lo que las políticas y normas indican (los espacios entre ejes señalados en la Figura 7).

Cada uno de los tres componentes se inicia desde una “capa” correspondiente a la base del elemento que está en contacto directo con el bosque a través de la respectiva actividad extractiva, administrativa o comercial. Esta “capa” inicial equivale a los “cimientos” del edificio de la gobernanza local, como una analogía que sirve para entender mejor el modelo. Sobre los “cimientos”, se construye la capacidad local y sus vínculos con aspectos organizativos o comerciales, que se suman como nuevas “capas”, hasta completar todo el panorama que corresponde a la descripción de la estructura de la gobernanza forestal nacional.

Queda claro que la relevancia de los niveles que existen encima de los “cimientos” locales, dependen de la solidez de esos “cimientos” para los tres ejes, continuando con la analogía de la construcción. Si los “cimientos” del eje (la dinámica local en contacto con el recurso) son disfuncionales, las “capas” subsiguientes difícilmente tendrán la capacidad de aportar a la resolución de los problemas de gobernanza, sin importar cuán desarrolladas estén esas capas administrativas u organizativas superiores.

Para cada zona forestal analizada, las evaluaciones de la calidad de los **Componentes Esenciales** se hacen a partir de la información disponible para la zona, sus actores, dinámicas socioeconómicas, políticas y forestales, complementadas con el conocimiento y percepciones de actores y expertos en las características y dinámicas de la actividad forestal, pasada y presente de aquel sitio. Muy importante será el aporte de equipos técnicos que visiten la zona con la expresa misión de verificar capacidades y condiciones de trabajo en las oficinas administrativas, las sedes de las empresas o de las comunidades y sus organizaciones.

A continuación, se describen los tres componentes sobre los cuales se construye el modelo.

Componente I: Institucionalidad

Se trata del análisis de la capacidad de las instituciones estatales encargadas de desarrollar e implementar políticas y normas que regulan la actividad forestal para la unidad geográfica-administrativa analizada. La base del Componente en “contacto” con el bosque representa la/s institución/es que directamente supervisan el acceso, manejo y control de la extracción y movilización de los recursos según el marco legal.

El Componente se construye “verticalmente” con las capas institucionales de rango jerárquico superior desde lo local hasta el nivel nacional, pasando por los niveles municipales, provinciales o regionales donde los hubiere. El Componente se complementa “lateralmente” con los demás elementos de la institucionalidad estatal que sirven de apoyo (policía, fuerzas armadas, aduana, fiscalía) o suplen necesidades de los entes estatales forestales en asuntos como crédito, apoyo al desarrollo (micro) empresarial, educación/capacitación, ordenamiento territorial, sistema judicial, etc. para abarcar de esta manera, un panorama más amplio de la gobernanza que trasciende las capacidades de las oficinas forestales (Figura 8). Aquí se considera la capacidad y disposición que existe para la cooperación entre las diferentes instituciones (integración horizontal entre entes del Estado) en pro de la gobernanza forestal de acuerdo a las “capas” de la jerarquía, desde lo local hasta lo nacional (ministerios).

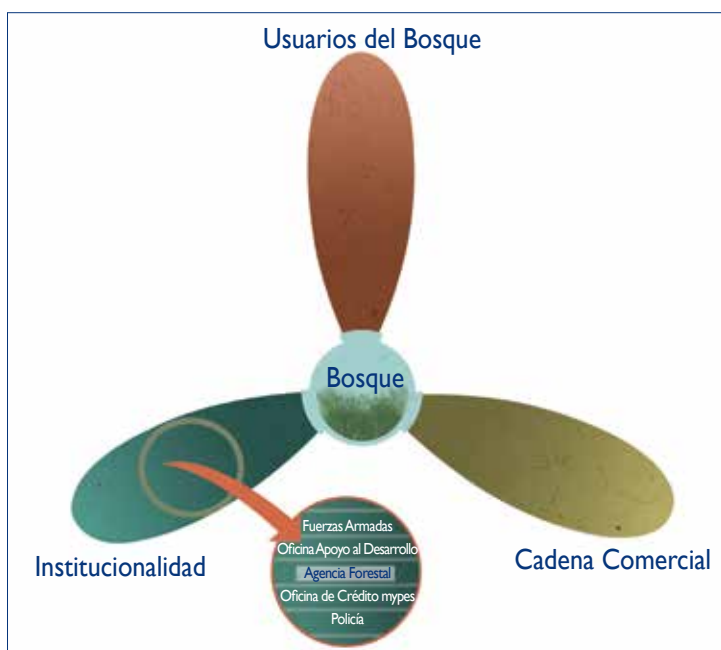


Figura 8. Detalle de los componentes institucionales del Estado que deben ser tenidos en cuenta en un análisis de la gobernanza desde lo local: a partir de un liderazgo de la autoridad forestal (posición central dentro del eje de instituciones), se analizan capacidades de operación y de articulación entre instituciones para el ejercicio de una gobernanza forestal más eficiente.

Para la **institucionalidad**, existen oficinas centrales dotadas de recursos y personal con cierto nivel de apoyo, en contraste con el desolador panorama de las capacidades de las oficinas locales. En estas últimas, es muy difícil esperar resultados eficientes en la gestión del bosque. La analogía, referida anteriormente, del edificio que se construye desde la base por pisos a partir de unos cimientos sólidos no ayuda a explicar el hecho de que la calidad de los “cimientos” de la gobernanza forestal, depende del funcionamiento de los “pisos superiores” en el eje de la **institucionalidad**. Es decir, la calidad de los cimientos institucionales locales va a depender de decisiones de gobierno y voluntad política generada en las capas jerárquicas superiores (asignación presupuestal, apoyo político). De esta manera, se crea una integración vertical a lo largo de este Componente con una retroalimentación desde la base hasta las capas superiores, y viceversa. De aquí se desprende la conclusión de que esas capas superiores de la jerarquía administrativa son irrelevantes si no existe una articulación efectiva y sólida con los procesos de aplicación de la gobernanza local.

Su función ejecutiva más importante tiene que ser la consolidación y apoyo a las estructuras locales para que cuenten con las capacidades y el sustento político suficientes para garantizar la legalidad y sostenibilidad en el bosque.

Ámbito geográfico del análisis de la institucionalidad: la escala de aplicación

Esta propuesta ofrece una herramienta cuyo ámbito de aplicación es la administración forestal local, con la que se complementan otros esfuerzos por medir la gobernanza en los niveles nacionales (FAO-PROFOR, 2011). Con “local” nos referimos a la unidad administrativa forestal gubernamental más cercana al bosque dentro de los organigramas de las instituciones forestales nacionales. Por lo general, se trata de oficinas técnicas y/o de control, dependientes de oficinas regionales/ departamentales (estaduales, provinciales, o municipales); estas últimas, a su vez, dependen de oficinas de ámbito geográfico más amplio o nacionales, dirigidas por la autoridad forestal nacional (por ejemplo, Ministerio del Ambiente del Ecuador, IBAMA de Brasil, Gobiernos Regionales o el OSINFOR del Perú, Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible en Colombia), según el nivel de descentralización que el marco normativo nacional establece.

El espacio geográfico para analizar y calificar la calidad de la gobernanza local, corresponde a la porción de territorio y sus recursos, así como los actores forestales que participan en ese lugar y las cadenas comerciales que en él se inician. Estas unidades de gobernanza pueden ser parte de una región más amplia del país donde se encuentran (por ejemplo, región de Ucayali en Perú; departamento del Putumayo, en Colombia; o el estado de Pará, en Brasil). La superficie efectiva de bosques bajo responsabilidad de estas oficinas locales puede corresponder a áreas de varios cientos o miles (inclusive cientos de miles) de hectáreas de bosques. Por lo tanto, la evaluación de la calidad de la gestión se da en parte por la relación entre la capacidad instalada y la superficie bajo su jurisdicción. También se toman en cuenta los niveles de descentralización y, por tanto, la cantidad y la magnitud de las funciones asignadas a la respectiva oficina, además de la cantidad de permisos y las solicitudes de permisos que administra y controla.

Al analizar las capacidades de las entidades forestales locales, a veces no hay necesidad de verificar qué ocurre dentro del bosque para poder calificar la calidad de la gobernanza y predecir el resultado de la gestión en la zona. Basta revisar las condiciones en que trabajan las oficinas, la cantidad y la calidad de los funcionarios y sus condiciones laborales; los medios para movilizarse y realizar las verificaciones de campo; las seguridades físicas e informáticas que protegen archivos físicos y

digitales que registran los movimientos y saldos de madera autorizados; los procesos sancionatorios; y la calidad de la coordinación y peso político de la oficina en la zona con respecto a otros entes del estado. Todo esto puede ser más que suficiente para inferir la calidad de la cobertura que logra la oficina en los bosques, en sus revisiones, seguimientos, verificaciones y sanciones.

Verificar in situ las capacidades forestales locales permite deducir qué es posible lograr en materia de gobernanza forestal si se considera la calidad de las estructuras y facilidades con que cuentan las instituciones de la zona analizada para hacer una administración confiable, sistemática y rigurosa.

Cómo calificar las instituciones locales y su desempeño

A continuación, se describen los elementos a calificar en las oficinas de gobierno más cercanas a la gestión del bosque y que tienen a su cargo el seguimiento de permisos, evaluaciones de campo, verificaciones y vínculos con otros entes estatales para cumplir la labor de promoción forestal, acompañamiento técnico, controles y sanciones.

A. Cantidad y calidad de las capacidades

1. Cantidad de funcionarios (técnicos y de apoyo administrativo) en función de la superficie de bosque a su cargo, y de la cantidad de permisos/expedientes que tienen que atender. Cabe señalar que puede haber zonas extensas con pocos permisos funcionando o en proceso de evaluación; o, a la inversa, zonas pequeñas pero con una gran cantidad de permisos de explotación que requieren de seguimiento.

Los equipos técnicos que hacen las vistas deben ser independientes de la logística y voluntad de los usuarios a ser verificados. Deben contar con el equipamiento necesario para poder fácilmente verificar la concordancia entre lo que dicen los documentos y lo que existe en el bosque, por el tiempo que sea necesario, reconociendo que existen zonas con permisos de explotación que quedan a varios días de viaje por río. Allí, sumando el tiempo de desplazamiento y el que tarda la revisión a conciencia del permiso, la verificación fácilmente puede tardar diez o más días. Esto implica un reto logístico y económico para las instituciones. La confiabilidad de la gestión forestal dependerá de la cantidad de verificaciones (es decir, la proporción de permisos visitados de la totalidad existente bajo jurisdicción de la oficina analizada) de la calidad de las vistas, la verificación en tiempo real y de la calidad del informe resultante.

2. Montos y rubros del presupuesto asignado para cubrir las necesidades que demanda el cumplimiento de las funciones. Es la cantidad de dinero y su disponibilidad para cubrir las necesidades salariales, logísticas y de inversión asignados a las oficinas (por ejemplo: el presupuesto del año fiscal, ¿está disponible en enero? O, como ocurre muchas veces, el presupuesto es entregado varios meses después del inicio del año fiscal, situación que trae serios obstáculos para el desempeño de las oficinas locales). Hay que evaluar también la capacidad de ejecución presupuestal de cada oficina. En algunas ocasiones, ocurre que, a pesar de las múltiples necesidades económicas, al cierre del año fiscal quedan montos importantes porque no fueron utilizados a tiempo y hay que devolverlos a la administración central.

3. Condiciones de contratación del personal. Estabilidad laboral y condiciones laborales, también en función del presupuesto asignado y su disponibilidad.

4. Cantidad y calidad de los medios físicos con que cuentan los funcionarios locales para ejercer sus funciones, a partir de los presupuestos asignados por la entidad. Calidad de las instalaciones/oficinas, equipamiento de aquellas, computadoras, calidad de la conexión a Internet y comunicaciones en

general, seguridad de las mismas para proteger información, vehículos terrestres o acuáticos y suficiente combustible para desplazarse, así como presupuesto para su mantenimiento. Este factor también se supedita al presupuesto asignado y su disponibilidad de acuerdo a la extensión de los recorridos que cada oficina requiere para hacer su trabajo.

5. Independencia y transparencia de la gestión. A partir de entrevistas y análisis de los antecedentes de la zona, describe los niveles de dependencia/independencia con que cuenta el personal técnico y sus jefes para ejercer sus funciones a cabalidad, dadas las características socioeconómicas y políticas de cada sitio, y por lo tanto, la posibilidad de blindarse de presiones políticas, chantajes, sobornos y amenazas al emitir sus dictámenes sobre el (in)cumplimiento de la norma forestal. La presencia de grupos criminales organizados en la zona (sobre todo de grupos involucrados en el tráfico de madera) es un aspecto a tener en cuenta para medir la calidad posible de la función pública sin arriesgar la integridad de los funcionarios, o su exposición a las amenazas y corrupción.

B. Peso político y calidad del liderazgo en la zona

Este punto evalúa el liderazgo y capacidad de convocatoria de la oficina forestal hacia los demás entes estatales con funciones de control, fomento y administración de los bosques; mide la capacidad de liderar la interacción con y entre los usuarios del bosque, y garantizar las relaciones equitativas entre ellos (liderazgo en mesas forestales o esquemas equivalentes de procesos participativos para ventilar diferencias y necesidades de los diferentes actores forestales de la zona). Valora el reconocimiento social y concepto de los usuarios y otras autoridades sobre la oficina por sus decisiones y acciones, tomando en cuenta que los controlados y sancionados siempre criticarán y tratarán de desprestigiar a la autoridad que intenta hacer su trabajo. El apoyo entre instituciones para compartir logística y gastos operativos destinados a desplazamientos, es una manera de paliar la carencia de equipos y combustible. Sin embargo, el apoyo que pueden dar la policía y las fuerzas militares, tan necesario en muchas oportunidades, por lo general contempla que la autoridad forestal corra con los gastos de manutención de su personal y el combustible para los viajes.

C. Calidad de la descentralización

Este punto tiene estrecha relación con los tres anteriores: la descentralización de funciones sin presupuesto implica una bajísima calificación de los puntos citados en el punto A, (Cantidad y calidad de las capacidades). Sin embargo, hay asuntos adicionales como la evaluación de la coherencia de los procesos de descentralización de funciones. Hay casos en que ciertas funciones han sido delegadas, pero otras se mantienen en las dependencias centrales o subregionales, y crean trabas y demoras en los trámites. Estos obstáculos afectan a los usuarios y se convierten en excusas para aquellos que siempre buscan justificar sus ilegalidades. Para cada oficina, se debe evaluar las funciones que se han descentralizado, las que están pendientes, los presupuestos asignados correspondientes a las nuevas responsabilidades, y los mecanismos instalados para garantizar una gestión transparente de los recursos asignados. El tema de la transparencia en la gobernanza forestal es uno de los más críticos y, por lo tanto, el rol de contralorías y procuradurías es importante, como lo son también el desarrollo y el apoyo de grupos de la sociedad civil; estos pueden realizar un seguimiento cuidadoso de cómo se gastan los recursos públicos tanto en las zonas forestales como en toda la institucionalidad del país. Mecanismos de recepción e investigación de denuncias de corrupción y sanciones a las dos partes de la propuesta corruptora pueden ser la base para atacar un gravísimo cáncer que mina los mejores intentos de mejora de la gobernanza forestal.

Secuencia del análisis de la institucionalidad local

El método propuesto para analizar los temas descritos anteriormente (A, B, C y D) que buscan evaluar la institucionalidad tiene un único requisito fundamental para su ejecución: empezar por evaluar el tema A. Si las capacidades, ya descritas, están lejos de ser las necesarias para una gestión aceptable y confiable, el análisis de los demás puntos (B, C y D) se hace irrelevante.

Un Estado sin capacidad para verificar de manera confiable e independiente lo que se aprueba en las oficinas y luego se verifica en el campo, el resto de la estructura de gobernanza institucional se limita a acciones esporádicas de decomisos, sanciones demoradas (cuando llegan) y con poco valor aleccionador que y difícilmente pueden garantizar la legalidad y sostenibilidad de la actividad forestal en la zona. El lavado de madera ilegal se aprovecha de las múltiples debilidades de las instituciones forestales y, sobre todo, de sus falencias. Estas no permiten a las oficinas locales ejercer sus funciones como garantes de la legalidad en el origen y responsables de la sostenibilidad de la actividad forestal, en coordinación con los demás actores y fuerzas vivas de la región.

Componente 2: Usuarios del bosque

Este componente mide la capacidad con que cuentan los dueños del bosque para administrar el acceso y uso de los recursos para las siguientes acciones:

- Planificar y ejecutar un manejo forestal sostenible.
- Administrar el desarrollo de la empresa forestal (privada o comunitaria) con eficiencia y transparencia.
- Relacionarse con el estado y demás dependencias locales a través de la administración forestal.
- Relacionarse con los otros actores del entorno (empresas, comunidades vecinas) y su capacidad de resolver conflictos
- Relacionarse con la cadena comercial que adquiere sus recursos.

Los **usuarios del bosque** son las comunidades locales o indígenas, individuos dueños u ocupantes de bosques, o empresas privadas que extraen, venden madera o autorizan a otros a que extraigan esos recursos según las posibilidades de las normas. En Brasil, por ejemplo, no está permitida legalmente la extracción forestal con fines comerciales en tierras indígenas y, en consecuencia, ese actor queda descartado en este tipo de análisis. En aquel país, las opciones se centran en propietarios individuales, concesiones y autorización de extracción/comercialización de madera de la deforestación autorizada.

Los “cimientos” de este Componente –la porción que está en contacto directo con el bosque- son las reales capacidades técnicas y administrativas del actor local que extrae directamente los recursos, o negocia con un tercero la extracción de los mismos, para hacerlo de manera legal, sostenible y transparente. Cuando existen, las “capas” inmediatamente superiores a estos usuarios directos del bosque representan diferentes niveles organizativos de estos actores. Por ejemplo, federaciones indígenas regionales, organizaciones gremiales de motosierristas u organizaciones nacionales de dueños de bosques, representan los intereses de esos **usuarios del bosque** organizados. Esta cadena es típicamente corta (no hay muchas capas de organización o representación de usuarios), y hasta ahora los niveles organizativos, por encima del usuario directo, han tenido poco peso en las decisiones y procesos que afectan al bosque. Esto es una debilidad en sí misma, pues no se cuenta con representación sólida y propositiva frente a los esquemas de organización gremial de los

comerciantes de madera, y para llevar una voz colectiva antes las instancias institucionales superiores del Estado por los problemas que causan la incoherencia burocrática, la lentitud administrativa, los cambios de reglas y el centralismo.

Cómo calificar las capacidades de los usuarios del bosque dentro del esquema de gobernanza forestal

Son múltiples las posibles puertas de entrada para analizar las capacidades de los usuarios de los bosques, según los siguientes factores:

- Esquemas de tenencia y ocupación del bosque (finqueros individuales con o sin títulos de propiedad legalmente definidos, o propiedad colectiva comunitaria).
- Características socioeconómicas del usuario (niveles de pobreza a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- como indicador de calidad de vida), calidad de sus esquemas de gobierno territorial y forestal, y capacidades de sus líderes para impulsar la gobernanza forestal dentro de su comunidad, articulándose con el Estado y los compradores de la madera.
- Características culturales (comunidades indígenas con mayor o menor grado de aculturación, o colonos mestizos).
- Capacidades administrativas y técnicas de las empresas, capital que manejan y perfil de sus dueños o accionistas; experiencia en la práctica de manejo y explotación forestal.

Este análisis se hace a partir de las regiones forestales o unidades de ordenamiento definidas por la autoridad forestal para la extracción regulada de madera, descritas en el punto anterior para analizar las capacidades de la institucionalidad. El análisis lleva a la calificación del desempeño de los usuarios del bosque como entes capaces de dirigir y llevar a cabo una explotación forestal responsable, transparente y sostenible del bosque.

Para facilitar el análisis, el componente divide dos posibles tipos de usuarios que conforman grupos claramente identificables: a) aquellos que acceden como individuos o empresas privadas al bosque; y b) aquellos que acceden, o permiten el acceso a otros, a partir de una propiedad y derechos colectivos sobre el bosque, y que, en adelante, se llamarán usuarios “colectivos”.

A. Usuarios individuales o empresas privadas

Es más fácil describir esta categoría de usuarios por lo que no son que por los elementos que pueden tener en común. Se trata de usuarios que no son parte de un esquema de propiedad y acceso colectivo al territorio forestal y sus recursos. Esta categoría abarca una amplia gama de posibles usuarios, todos caracterizados por contar con derechos de acceso exclusivos de una persona (propietario finquero) o empresa, con objetivos comerciales para extraer y vender madera. Los derechos se adquieren de acuerdo a la ley de cada país (concesión forestal, por ejemplo) para una superficie y por un tiempo determinado, o por medio de contratos privados para explotar los recursos del bosque.

B. Usuarios “colectivos”

Esta categoría corresponde a comunidades nativas o campesinas a las que se les han otorgado derechos de propiedad y usufructo colectivo sobre un territorio y sus recursos silvestres de acuerdo a las leyes de los países para este tipo de reconocimientos. Las comunidades pueden explotar y comercializar por sí mismas sus recursos, o, en ciertos países, negociar con un tercero la explotación de los mismos

a cambio de un porcentaje de las ganancias de la venta de la madera. Los términos de negociación entre autoridades comunitarias y empresas madereras, y cómo se cumplen esos contratos han sido factores que históricamente han empobrecido a las comunidades a través de engaños como robar su madera o pagar precios por debajo del nivel del mercado. Todo esto ha ocasionado la corrupción de líderes y la descomposición social en los bosques de nuestros países. Aquí nace uno de los primeros eslabones de la ilegalidad forestal que se aprovecha de las debilidades de los actores locales.

Dada la naturaleza de cada uno de estos dos grupos de usuarios del bosque, se describen aspectos para el análisis de sus capacidades, a partir de los asuntos críticos que se considera posible abarcar de acuerdo a lo que ocurre en cada sitio.

C. Para usuarios individuales o empresas privadas

- Capacidad empresarial y administrativa en función del tamaño de la superficie de bosque a ser manejada comercialmente.
- Posibilidades de acceso a crédito para invertir en el desarrollo de la empresa forestal.
- Acceso y costos de la asesoría técnica para el manejo legal y sostenible de los recursos.
- Acceso a la información de mercados de madera, en especial de los precios pagados en los puntos de compra más cercanos al sitio de producción.
- Calidad del apoyo (suficiente, oportuno) que prestan las autoridades y el sistema judicial para resolver conflictos con vecinos o invasores/extractores ilegales, y garantizar así los derechos adquiridos en los permisos otorgados por el estado para explotar el bosque.

D. Para usuarios colectivos

- Capacidad de las autoridades comunitarias en los ámbitos administrativos y de gestión económica del territorio y sus recursos, incluidas la operación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de dichas autoridades ante sus comunidades.
- Calidad del acceso a la información sobre marcos legales, procesos administrativos y legales, mercados de los productos y las oportunidades que se presenten.
- Capacidades técnicas existentes en la comunidad para la explotación del bosque.
- Capacidades para negociar acuerdos comerciales con terceros de manera equitativa y satisfactoria para las partes.
- Capacidad para monitorear el uso del bosque y sus recursos, por parte de terceros autorizados por la comunidad.
- Calidad de vida de la comunidad (análisis de cobertura de servicios básicos, de niveles de educación, de cobertura de salud, etc.). La calidad del nivel de educación de los jóvenes es un factor muy importante que facilita o dificulta el establecimiento de estructuras de apoyo a la gestión forestal de cada territorio. Como ejemplo, existen las Veedurías Forestales Comunitarias, cuyo éxito depende de las capacidades de los jóvenes de la comunidad para entender y asimilar los contenidos de los manuales, cursos y trámites ante el Estado y las empresas madereras. Esta mención es importante ya que en muchas comunidades existen profundas deficiencias educativas (inclusive asociadas a la desnutrición) que limitan su calidad como **usuarios del bosque** y dificulta su capacidad para enfrentar el reto que significa el manejo de su riqueza forestal para el beneficio colectivo. Si estas deficiencias estructurales no se resuelven, será muy difícil contar con nuevos cuadros técnicos y líderes honestos y competentes, que se hagan cargo del desarrollo sostenible del territorio.

Componente 3: Cadena comercial

Se trata del análisis y calificación de la calidad de las relaciones comerciales entre los actores que venden y los que compran productos forestales, desde el bosque y hacia los mercados. De hecho, evalúa estas relaciones comerciales y su incidencia en la gobernabilidad general del bosque a partir de sus articulaciones con los **usuarios del bosque** y las interacciones con la **institucionalidad**. Este componente no mide las capacidades empresariales y logísticas de los eslabones de la cadena comercial (eso se hace en el análisis de usuarios del bosque para los extractores y comercializadores primarios de la madera). Aquí se mide la calidad del relacionamiento comercial en función del cumplimiento de la normativa; se busca determinar qué tan alejados o apegados están los diferentes eslabones a las prácticas forestales legales.

Se inicia el análisis con la entrada de la madera al círculo comercial, desde el árbol sobre el cual se otorgan derechos de usufructo. El costo para acceder a ese derecho y ejercerlo (cortar el árbol, convertir su madera en productos comercializables según demanda el mercado, transportar dichos productos hasta donde sea necesario, tratándola para mejorar el precio de compra, transformándola y agregándole valor) es la base a partir de la cual la madera adquiere un precio de primera venta. Factores como la dificultad de acceso, la distancia a los puntos de acopio y la calidad del trabajo de corta, el secado y el tratamiento antes de cambiar de mano afectan el precio referencial de mercado de las diferentes especies demandadas.

La “longitud” de la cadena puede ser muy corta cuando la madera se queda en el mercado local. Allí solo intervienen los que venden, transforman y compran. O puede ser mucho más larga y compleja cuando el destino es el mercado internacional. La longitud y complejidad de la cadena depende también de las especies forestales extraídas. Las más valiosas, por su rentabilidad, van hasta sitios alejados. Su precio también varía según la cantidad de transformación de la que es objeto a lo largo de la cadena; en este caso, el último eslabón abarca a los productos elaborados con ella.

En la cadena, por lo general, hay una serie de intermediarios, acopiadores, vendedores y dado el caso, exportadores y sus respectivas asociaciones gremiales (por ejemplo, la asociación municipal/provincial de madereros o acopiadores, la asociación de exportadores de madera, entre otras). Paralelamente a la cadena, se organizan diferentes prestadores de servicios privados (asesorías técnicas y legales, tramitadores, casas de crédito) cuyo rol es facilitar la actividad forestal y comercial de usuarios empresariales o individuales. Lo hacen supliendo las deficiencias en conocimiento de normas y trámites, o porque en algunos casos es un requisito legal que la firma de un experto autorizado avale los documentos técnicos presentados ante las autoridades para la aprobación de permisos de extracción y movilización. Aquí hay un espacio para ONGs y certificadoras que buscan apoyar los procesos de búsqueda de mercados responsables y orientar en la calidad del manejo legal y sostenible del bosque.

La cadena puede ser geográficamente corta o larga (varios cientos o miles de kilómetros dentro de un mismo país como ocurre dentro de Colombia o Brasil) y todos los factores que tienen lugar a lo largo del trayecto en del país, desde los árboles hasta los diferentes destinos o centros de acopio y transformación, van a afectar la solidez de la gobernanza.

Como se explicó anteriormente, este **Componente Esencial** existe, en muchos casos, desde antes de que los otros desarrollaran su perfil hasta alcanzar el estatus actual de agentes centrales de la gobernanza local. La **cadena comercial** puede existir sin la institucionalidad estatal que regule su operación, o de **usuarios del bosque** que cumplan un rol más allá de ser la mano de obra del maderero que accede a los recursos de la zona. La **Figura 5** representa gráficamente la situación de desequilibrio de poder e influencia sobre la gobernanza cuando las capacidades de la **institucionalidad** y la de los

usuarios del bosque son mínimas, como ocurre en nuestros bosques desde hace siglos y hasta la actualidad en diversos lugares de nuestra geografía forestal. Ante un desbalance de poder, de presencia, de capacidades y desempeño político y económico en las regiones forestales, es imposible pensar en algún tipo de gobernanza que favorezca los intereses, a largo plazo, del bosque y sus habitantes.

Proponer soluciones para una gobernanza local más democrática, técnica y legal, puede partir de evaluar la distancia entre la situación que representa la **Figura 5**, con la representada en la **Figura 4** que para estos propósitos puede ser interpretada como aquella que refleja un “equilibrio” en el contrapeso y poder que ejercen mutuamente los tres **Componentes Esenciales** en el resultado de la gobernanza. Solo cuando los tres **Componentes Esenciales** estén bien desarrollados y trabajen colaborativamente desde sus intereses y aspiraciones podrán cumplir de manera equitativa los propósitos nacionales y globales de la gobernanza forestal.

El rol del Estado como garante de los intereses a largo plazo de los bosques, los recursos, la salud de las comunidades y del empresariado productivo, es inaplazable. El Estado tiene que asumir ese liderazgo que, hasta el momento, ha sido parcial y sesgado para favorecer al actor que más peso y presión política ejerce. Los esquemas de certificación forestal voluntaria han tratado de suplir la deficiencia en las capacidades del Estado para exigir el cumplimiento de las normas a las empresas forestales. Sin embargo la cobertura de estos esquemas de certificación en bosques naturales es mínima y, por tanto, no revierten la situación de informalidad e ilegalidad que predomina en la mayor parte del territorio forestal de nuestros países.

¿Cómo medir la calidad y relevancia de la cadena comercial en el esquema de gobernanza?

Por definición, las zonas forestales ricas en especies valiosas están en las zonas más remotas de los países; si no remotas geográficamente, por lo menos aisladas política y económicamente, y, por lo tanto, ausentes del control efectivo del Estado. Este vacío es aprovechado por emprendimientos extractivistas cuyo propósito es el máximo lucro. Ellos logran extraer y movilizar madera desde estos confines hasta los centros de acopio, transformación y consumo con un margen de lucro suficiente como para mantener la actividad. Las condiciones de la extracción, de las relaciones laborales, de las relaciones de negociación con los dueños de bosques, y el modo de articulación con otras actividades económicas, legales o no, han sido todas impuestas por estos emprendimientos comerciales (denominados usual y genéricamente como “madereros”) que alimentan el mercado con la madera que se demanda así sea ilegal.

En ese sentido, las condiciones de gobernanza han sido impuestas por estos actores y sus intereses y, como facilitadores, habilitadores e intermediarios, han cumplido un rol de agente local que llena los vacíos del Estado a costa de la depredación de los bosques, del empobrecimiento endémico de los actores locales, y del imperio de la cultura de la informalidad e ilegalidad, tan difícil de desterrar a pesar de que el Estado pretenda cambiar las reglas del juego y tomar el control de la situación.

El tránsito hacia la legalidad no está desprovisto de múltiples riesgos. Estos agentes se resisten a ceder sus espacios económicos en beneficio de una actividad más social y ecológicamente sostenible y equitativa. En muy pocos sitios los actores locales, con o sin el apoyo del Estado, han podido convertirse en los principales beneficiarios y, por ende, en custodios del bosque y sus recursos. La baja o nula voluntad política, y poco interés de las altas esferas de poder para intervenir decididamente y transformar las reglas del juego impuestas por los madereros, impide que los problemas tengan soluciones concretas y duraderas. Se requieren esfuerzos costosos y sostenidos para que el Estado tome el control de la situación con sus herramientas legales e institucionales.

De esta manera, se pondrán por delante los intereses de largo plazo (sostenibilidad) de la integridad del bosque, y los beneficios del aprovechamiento de sus recursos llegarán a una más amplia gama de actores forestales, sobre todo para quienes viven en los bosques y dependen de sus recursos para mejorar su calidad de vida.

Los propósitos descritos difícilmente se concretarán con la sola sofisticación y compromiso de los actores de la cadena comercial para caminar hacia un manejo integral, respetuoso, equitativo y sostenible del bosque como ya se mencionó a través de los esquemas de certificación voluntaria. Se requiere de una fuerte inyección de recursos y voluntad política para fortalecer decididamente a los componentes de institucionalidad y usuarios del bosque como la posibilidad más concreta de lograr que los escenarios en que se desarrolla la gobernanza forestal, mejoren de manera decidida y con suficiente impacto para que las tendencias de ilegalidad se reviertan.

Los volúmenes de madera están en retroceso luego de décadas de extracción desmedida; la demanda de los mercados solo aumenta por el crecimiento demográfico y de la capacidad económica de las clases medias. El rápido agotamiento comercial de muchas especies maderables es un argumento adicional para insistir en la necesidad de reforzar las capacidades de institucionalidad, usuarios del bosque y la cadena comercial y la de sus interacciones colaborativas, para poder garantizar la permanencia de bosques y recursos cuyo uso cada vez tiene que ser más eficiente.

Los costos de la legalidad: las cuentas no dan.

A partir de la suma de costos reales de trámites, asesoría técnica y legal, administración, costos de la explotación en el bosque y de la movilización de la madera hasta los centros de transformación y consumo, se puede evaluar la posibilidad de hacer una explotación legal del bosque. El análisis de los costos de una operación forestal legal (permisos, tasas, costos laborales, impuestos, etc.) indicará si es posible o no que la madera ilegal sea reemplazada en los mercados por madera legal. Hasta el momento se ha mostrado cuán difícil resulta lograr los incentivos suficientes para que sea definitivamente más fácil y rentable ser legal que ilegal. Hallar esos mecanismos requiere la revisión de procedimientos de control (solo se controla a los legales), tiempos y costos de trámites, la consideración de las variables ambientales en la extracción, el pago de salarios con los respectivos costos de seguridad social, etc. La madera de origen ilegal deja márgenes de ganancia mucho más amplios que aquella en cuyo precio de venta están incluidos todos los aspectos que exigen las leyes de cada país. En la eliminación de los factores que impiden que compitan comercialmente la madera de origen 100% legal con la de origen ilegal, se abren las posibilidades de ejercer una actividad forestal legal, sostenible y equitativa. Es preciso instalar los suficientes desincentivos a la ilegalidad (controles y sanciones suficientes) acompañados por incentivos a la legalidad, con el fin de que los volúmenes de ilegalidad actuales comiencen a dar paso a volúmenes de madera de origen verificable en los mercados nacionales e internacionales.

Conclusiones y aplicación del análisis de la gobernanza forestal local

En esta propuesta se propone que la evaluación de los tres Componentes Esenciales sirva para desarrollar una fundamentada opinión sobre el grado de confiabilidad que puede generar un documento que ampare un cargamento de madera proveniente de la zona a ser analizada; un documento de este tipo tendría que representar el cumplimiento de una gran cantidad de factores que, en teoría, garanticen el cumplimiento de por lo menos las consideraciones legales más básicas. De ahí surge la importancia de estos documentos como resultado tangible de un proceso de gobernanza local.

Sin embargo:

- si la madera está amparada por documentos generados en una oficina forestal que no cuenta con capacidades mínimas para verificar en el campo lo que los papeles le indican,
- si viene de bosques donde habitan comunidades o propietarios sin capacidad alguna para establecer o exigir que la extracción de madera se haga según las normas y respetando sus derechos y base de recursos
- si proviene de una zona donde la corrupción forestal es un problema persistente y nada se hace para remediarlo, así como la corrupción a lo largo de la ruta hacia los mercados.
- y, por lo tanto, quienes compran y venden madera no han tenido reparo alguno para comprar y vender madera sin importar su origen o cómo fue adquirida,

Existiría una enorme desconfianza en la validez de lo que dicen amparar los documentos en mención.

Una evaluación de la gobernanza forestal como la aquí propuesta, sirve para establecer un tipo de **“análisis de riesgo de la legalidad forestal”** que permita alertar a autoridades o compradores de madera sobre la confianza que pueden tener sobre la legalidad de una pieza de madera y de los documentos que la amparan desde su origen en el bosque. Todo se resume en la confianza que se puede tener en los documentos que amparan a esa pieza de madera a medida que viaja y cambia de manos desde el bosque hasta su destino final. Dicho nivel de confianza viene sustentado en un buen conocimiento y análisis de las reales posibilidades que tiene la administración forestal en el sitio donde fueron emitidos los documentos desde donde supuestamente se origina la madera. Si la evaluación de las capacidades de los tres Componentes Esenciales aquí planteados indica que hay motivos para confiar en su desempeño para el manejo del bosque, existe una alta probabilidad que la madera adquirida sea legal. Una trazabilidad de la madera a partir de un análisis de la calidad de la gestión en su sitio de origen es la mejor garantía para los mercados que demandan madera legal.

Como se explicó antes, el análisis del contexto de las dinámicas socioeconómicas de la zona forestal, incluyendo la historia del negocio de la madera (¿Qué tan socialmente está arraigada la actividad maderera –anterior a la existencia de legislación forestal? ¿Qué redes políticas ha creado?), es un aporte adicional al análisis de la confiabilidad en el sistema de gobernanza existente. La presencia y magnitud de fenómenos como la pobreza, corrupción, desempleo, penetración de grupos delincuenciales, actividades económicas que impactan la calidad del bosque (minería, petróleo, agro combustibles, coca), conectividad con los mercados, proyectos de desarrollo de infraestructura son todos aspectos por identificar y sopesar en la zona (y en la ruta de la madera) como ambiente socioeconómico y político donde se desarrolla la gobernanza forestal. En una zona que ha existido dentro de las dinámicas de “booms” extractivos, algunos de ellos ilegales, con poblaciones sin más opciones de empleo, la pobreza es imperante y la corrupción de autoridades no es la excepción, es difícil pronosticar un escenario de gobernanza forestal próspero y sostenible.

El análisis del contexto (componentes externos), más el análisis de las capacidades de la gobernanza instalada (componentes esenciales) ofrecen el panorama de la calidad de la gobernanza forestal en la zona analizada, y de las posibilidades de garantizar una producción de madera legal y sostenible.

Para avanzar en la medición de la evolución de la gobernanza forestal para cada sitio analizado a partir de la descripción de los componentes Esenciales y Externos, se propone identificar los “hechos positivos” que ocurren como respuesta a cada una de las debilidades identificadas: los obstáculos

para que una buena gobernanza forestal se instale. Un “hecho positivo” aquí es entendido como pasos concretos hacia la resolución de esos problemas identificados en los análisis de la calidad de gobernanza local. Hay que igualmente tener en cuenta que la solución de asuntos puntuales dentro de una problemática general difícilmente genera cambios importantes y duraderos en el panorama más amplio. Pero por lo menos hay que identificar en qué asuntos se avanza, para poder enfocarse en otros elementos incompletos de la gobernanza que demandan mayor énfasis, y, así, alcanzar las metas deseadas en el difícil camino hacia la legalidad y sostenibilidad forestal. Las situaciones por resolver tienen plazos de tiempo no muy largos dada la creciente presión sobre los bosques y sus recursos; se hace necesario avanzar de manera sólida y decidida hacia el manejo legal y sostenible de esos bosques desde cada una de esas regiones productoras de madera, con la gente que allí habita, con la intervención decidida del Estado y el concurso de la industria de la madera comprometida con la sustentabilidad de sus negocios.

Referencias citadas en el texto

FAO and PROFOR (2011). Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance. Rome, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) and PROFOR (the Program on Forests),: 36.

Kishor, N. M. and K. L. Rosenbaum (2012). “Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector.” *International Forestry Review* 5(3): 211-218.

Siglas y acrónimos

CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
DOF	Documento de Origen Forestal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura
IBAMA	Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
IDH	Índice de Desarrollo Humano
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización no gubernamental
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PIB	Producto Interno Bruto
PROFOR	Programa de Bosques
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



3 UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O BRASIL - TESTE DA METODOLOGIA FAO/PROFOR DE INDICADORES DE GOVERNANÇA FLORESTAL

Anna Fanzeres

A TRAFFIC E O PROJETO NO BRASIL

A TRAFFIC é uma organização internacional de conservação, especializada em temas relacionados ao monitoramento da legalidade do comércio de espécies selvagens, no cenário nacional e internacional. A TRAFFIC monitora ativamente e investiga o comércio de espécies selvagens e fornece informações para diversos públicos em todo o mundo como uma base para políticas e programas eficazes para a conservação. A TRAFFIC foi criada em 1976 por meio de uma parceria internacional entre o Fundo Mundial pela Proteção da Natureza (World Wild Life Fund – WWF) e a União Internacional pela Conservação da Natureza (Internacional Union for the Conservation of Nature – IUCN) como uma rede mundial que tem 25 escritórios em todo o mundo organizado em oito programas regionais. A TRAFFIC tem sua sede localizada em Cambridge, no Reino Unido. O escritório regional da TRAFFIC para a América do Sul tem sua sede em Quito, no Equador e foi criado em outubro de 2000 por meio de uma parceria com o escritório da UICN-Sul Regional. O Projeto de Facilitação do Plano de Ação FLEGT é conduzido em quatro países da América Latina – Brasil, Colômbia, Equador e Peru.

A TRAFFIC desenvolveu, em colaboração com os seus parceiros, WWF Colômbia e do Escritório Sul da IUCN, o projeto intitulado: “ Apoio a implementação do Plano de Ação FLEGT da União Europeia na América do Sul: iniciativas catalisadoras para monitorar e verificar a origem do comércio de madeira e apoiar a melhoria da governança florestal na América do Sul “. Este projeto é co-financiado pela Comissão Europeia, com operações no Brasil, Colômbia, Peru e Equador, bem como na Europa, cobrindo um período de três anos (2011-2013).

Resumo Executivo

A necessidade de diagnosticar, avaliar e monitorar a governança florestal tem sido amplamente reconhecida não só pelos órgãos governamentais, mas também por organizações da sociedade civil e do setor privado com interesses relacionados com as florestas. Esses interesses têm levado a uma série de iniciativas para o desenvolvimento de indicadores aplicáveis enfocados na legalidade da madeira e do comércio com os quais monitorar iniciativas de manejo florestal e a capacidade administrativa dos órgãos governamentais.

Como tal, a FAO/PROFOR (2012) também desenvolveu um conjunto de indicadores de governança florestal escolhidos pela equipe da TRAFFIC para avaliação, em cada um dos países do Projeto (i.e., Brasil, Colômbia, Equador e Peru), do status da governança florestal. O objetivo deste capítulo é apresentar as etapas adotadas no Brasil para o desenvolvimento de um conjunto de indicadores nacionais, a partir do modelo FAO/PROFOR (2012), para estabelecer uma metodologia para a mensuração da governança florestal.

Este exercício começou com a tradução para o Português do conjunto de indicadores da FAO/PROFOR (2012) revistos pela equipe do projeto TRAFFIC durante uma reunião no Equador, em novembro de 2013. Esse conjunto de indicadores traduzidos (Quadro 1) foi enviado, em junho de 2014, a um grupo de especialistas florestais para revisão e comentários.

Em agosto de 2014, em uma reunião na Fundação Getúlio Vargas, Estado de São Paulo, a coordenação do projeto TRAFFIC no Brasil junto com as organizações parceiras no País envolvidas com a Mesa Redonda sobre a Madeira Tropical Sustentável - WWF Brasil e a Rede de Amigos da Amazônia (RAA), revisitou este conjunto de indicadores quanto à sua aplicabilidade e viabilidade para medir a governança florestal no Brasil. Os comentários, sobre cada um dos indicadores, fornecidos por esses especialistas, funcionaram como uma validação para os indicadores FAO/PROFOR (2012). No entanto, durante este exercício, os especialistas participantes concluíram que o grupo de indicadores propostos, embora relevantes para a medição da governança florestal em nível nacional e alguns também com aplicabilidade em nível subnacional, era muito extenso e havia uma necessidade de sua reorganização em um formato mais simples.

Esta reorganização proposta resultou em um questionário de 30 perguntas, que apresentam os indicadores considerados mais relevantes para o monitoramento periódico de mudanças na governança florestal no Brasil. Este questionário visa não só a mensuração do estado da governança florestal no País, mas também mapear gargalos existentes para a melhoria das instituições e mecanismos de controle relacionados ao setor florestal. Este questionário, por sua vez, foi enviado para vários outros especialistas florestais, mas infelizmente não conseguimos respostas. A avaliação desse feedback negativo é que o setor florestal está atualmente em um estado de espera se preparando para possíveis mudanças com os resultados das eleições presidenciais do País.

Para as conclusões e recomendações obtidas com este exercício foram aproveitadas as informações recolhidas em um processo anterior, concluído recentemente pela Chatham House, o qual analisou as ações contra a extração ilegal de madeira no Brasil a partir do governo (federal), do setor privado e das organizações da sociedade civil.

Executive Summary

The need to diagnose, evaluate and monitor forest governance has been widely recognized not only by government agencies but also by civil society organizations and the private sector with forest related interests. These interests have led to a series of initiatives for the development of applicable indicators focused on timber legality and trade with which to monitor forest management initiatives and the administrative capacity of government agencies.

The forest governance indicator framework developed by FAO/PROFOR (2012) was chosen by TRAFFIC for an evaluation of forest governance status in each of the Project countries (i.e. Brazil, Colombia, Ecuador and Peru). The objective of this chapter is to present the steps adopted in Brazil to develop a national indicators framework, using as a basis the FAO/PROFOR (2012) framework, and to analyze the chosen indicators and establish a methodology for the measurement of forest governance. This exercise started with the translation into Portuguese of the FAO/PROFOR (2012) set of indicators revised by the TRAFFIC Project team during a meeting in Ecuador, in November 2013. These translated indicators (Table 1) were sent, in June 2014, to a group of forest experts for revision and comments. In August 2014, at a meeting at the Getúlio Vargas Foundation, São Paulo State, TRAFFIC and members of the Tropical Sustainable Timber roundtable, including WWF Brazil and the Network of Amazonian Friends (RAA), revisited the set of indicators to examine their applicability and viability for measuring forest governance in Brazil. The comments on each indicator provided by these experts functioned as a validation of the set of FAO/PROFOR (2012) indicators. However, during this exercise, participants concluded that the proposed group of indicators, although relevant for the measurement of forest governance at the national and sub-national levels, were too long and that there was a need for their simplification. This reorganization resulted in a 30 question-long questionnaire, which presents the indicators selected as more relevant for the monitoring of changes to forest governance in Brazil. This questionnaire sought not only to measure the status of forest governance in the country, but also to function as a mapping of existing bottle necks restricting the improvement of institutions and enforcement mechanisms relating to the forest sector. Information previously gathered by Chatham House, which analyzed responses to illegal logging in Brazil by the government (federal), private sector and civil society organizations was used to feed into the conclusions and recommendations drawn from this exercise.

Conclusions

The following conclusions on the state of forest governance in Brazil were put forward, relating to the legal, political, institutional and regulatory frameworks:

- The overall level of forest governance has seen little improvement over the past 10 years. Although Brazil has advanced substantially on forest-related legislation and the capacity of enforcement operations, improvements in forest governance have been limited as targeted changes and improvements in the forestry sector have not received the necessary investment.
- Although Brazil has a comprehensive environmental legislation in relation to the forestry sector there are many inconsistencies and bureaucratic hurdles within both federal and state agencies that prevent effective protection and/or promotion of the sustainable use of forest resources. The Environmental Crimes Law (Law no. 9605/1998) provides limited punishment of those who are

responsible for the destruction of forests. The collection of fines related to such forest crimes is estimated to be approximately 5% of the total issued during the three year period analyzed by the NGO IMAZON (Barreto et al. 2009).

- There is currently no forestry policy in Brazil, although there are various programs and initiatives that deal with several important issues in the forestry sector, such as the creation of the National Forest Program at the federal level and the Program Legal Timber (Madeira Legal) at the São Paulo State level. Limited, or in some cases, a lack of co-ordination between different initiatives and, especially, the lack of a common political identity, do not provide the forestry sector with the tools to interact on an equal basis with other sectors, particularly agriculture, mining and hydropower, which compete for physical space in the forests for their implementation.
- One of the major bottlenecks for the promotion of sustainable use and conservation of Brazilian forests is the existing land tenure insecurity in the country, particularly evident in the Amazon. 32.5% of forests in Brazil (148 million hectares) are likely to be under private ownership, although, especially in the Amazon, land titles are not always based upon legal documentation. And while 67.5% (308 million hectares) of forest in Brazil have already been classified as under public ownership there is little evident protection in place, or few efforts to establish and maintain sustainable production of forest products.
- Forest areas under public ownership, as a potential solution to the legality and sustainability of timber production, are still too few. Among the many problems that have delayed the implementation of forest concessions perhaps the most serious is the overlap of mandates between the Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA) and Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) that, within the Ministry of the Environment, have redundant and conflicting responsibilities towards the authorization, implementation and monitoring of federal forest concessions.
- The expectation that the Rural Environmental Registry (CAR) (Law no. 12.651/2012 and Decree no. 7.830/2012) will finally resolve tenure insecurity in Brazil (mainly in forested areas) still needs to be proven.
- The Brazilian government needs to evolve beyond a command and control strategy. Although the Interministerial Commission on Combating Crimes and Environmental Violations (CICCIA) has provided greater efficiency in the joint operations of the various security agencies, the strategy of command and control is not enough to solve the problems related to deforestation and illegal timber production. To stabilize Amazon deforestation to minimum levels or zero deforestation, IBAMA would have to exercise widespread operations that would require staff capacity and additional budget beyond levels that currently exist. A substantial portion of deforestation is occurring in public areas invaded for illegal logging, or on small farms (including settlements), or are being conducted on small plots within large properties that makes their detection difficult.
- The native timber industry has created great dependency on illegal timber which is estimated as being capable of reaching the final consumer at a production cost of at least 50% cheaper than that legally harvested. Illegal timber is more competitive because it has no added acquisition costs for the land, either as a private property or as a concession in public areas; and secondly as illegal logging operations typically employ informal labour; and thirdly illegal operations evade taxes.

From the perspective of the planning processes and decision making

- For this pillar Brazil also maintained its forest governance at a level that can be considered fair, since there are important gains through the creation of mechanisms for social participation such as CONAMA and other advisory boards.
- Although Brazilian civil society has, theoretically, had the opportunity for participation in the formulation and implementation of government initiatives through committees and forums, interest and ability to participate by civil society has declined in recent years. Interest from the government for civil society participation has also not been particularly evident.
- Although the Access to Information Act (Law no. 12,527 and Decree no. 7,724) remains in force the transparency and the accountability of governments remains very weak and the corruption prevailing in the country is a major obstacle for achieving good forest governance.

From the perspective of implementation, monitoring and enforcement of standards

- For this pillar, forest governance in Brazil has deteriorated through the destruction of native forest and the illegal production of timber.
- Brazil has rules and laws on paper which are poorly implemented due to weak technical and personnel capacity. It lacks trained staff for working with forests, but also it lacks the means to improve their capacity.
- The concentration of government strategies in a command and control strategy yielded results in the early years and achieved a substantial reduction of deforestation. These strategies have, however, appeared to have reached their limit in terms of further intervention. New strategies are required for the promotion of sustainable production alternatives for small farmers, who use the forest for their livelihoods; and improved strategies for the effective punishment of large-scale loggers, who have found means to evade surveillance by satellite images.

From the perspective of sustainable forest management

- This forest governance pillar can be considered to be unchanged since the legislation has advanced, but still needs many improvements.
- Brazil has advanced much in its legislation and standards for sustainable forest management in the last 20 years, but the technical guidelines are not always properly interpreted and implemented by both those responsible for the management plans and also by the environmental agencies' staff responsible for the licensing and monitoring of these operations.
- Although the annual rate of deforestation in Brazil decreased dramatically and continuously between 2005 and 2012, it is conjectured that the current increase in forest destruction may mean that the command and control operations have reached their limit. A substantial portion of deforestation is occurring within public areas that have been invaded for illegal logging, or on small farms (including settlements), or are being conducted on small plots within large properties making their detection difficult.

Recommendations

Given the above considerations, the measurement of indicators raises some recommendations in the search for improved forest governance in Brazil:

For the federal and subnational governments:

- Revitalize the debate and participation mechanisms with organized civil society through the National Forest Program with the objective of reviewing the standards for the elimination of redundancies and disincentives for sustainable forest management;
- Prepare and implement a forest policy co-ordinated with other relevant governmental development programmes.

For non-governmental organizations and the private sector:

- Work together to seek improvements from the federal and subnational governments in relation to forest sector standards and policies;
- Partner and develop joint proposals to improve forest governance in Brazil.

Introdução

A exploração madeireira ilegal e o comércio relacionado têm sido reconhecido pelos tomadores de decisão como um dos problemas ambientais mais urgentes do mundo. Em muitos países produtores de madeira, árvores cortadas ilegalmente resultam em perdas significativas de ativos e receitas e danos às florestas, das quais milhões de pessoas dependem. Desde 1998, quando os líderes do G8 reconheceram o problema e se comprometeram publicamente a tomar providências, recursos significativos têm sido disponibilizados para resolver este problema.

A qualidade da governança quase sempre determina se os recursos florestais são utilizados e comercializados de forma eficiente, sustentável e equitativa, e se os países alcançam metas de desenvolvimento relacionadas com as florestas. Uma governança florestal deficiente tem um efeito cascata sobre as questões sócio- econômicas e ambientais mais amplas.

A necessidade de diagnosticar, avaliar e monitorar a governança florestal tem sido amplamente reconhecida pelas partes interessadas, o que resultou em uma série de iniciativas de desenvolvimento de indicadores aplicáveis e monitoramento em contínuo aprimoramento dentro das propostas de manejo florestal e modelos de governança desenvolvidos na década de 1990 e com foco na legalidade e no comércio de madeira. Estas iniciativas têm sido capitaneadas por organizações como a União Europeia por meio do Plano de Ação para Legalidade, Governança e Comércio do Setor Florestal (FLEGT); a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), o Programa do Banco Mundial sobre Florestas (PROFOR); o Programa Colaborativo das Nações Unidas para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal nos Países em Desenvolvimento (UN-REDD) e Chatham House.

A TRAFFIC acredita que um marco referencial para a governança florestal é necessário para:

- Facilitar a compreensão da complexidade da governança florestal
- Ajudar a entender o que constitui a governança florestal
- Limitar a grande lacuna entre a teoria e a prática e visualizar os impactos
- Melhorar a compreensão da economia política das reformas de governo
- Fornecer os dados detalhados necessários para compreensão dos desafios específicos do setor florestal nos países-alvo, que os índices de governança altamente agregados (como o Índice de Desenvolvimento Humano, etc.), não são capazes de aclarar
- Ajudar as partes interessadas a tomarem conhecimento de suas deficiências e pontos fortes
- Apontar as áreas e a necessidade de ação

Objetivos

A governança, e posteriormente a governança florestal, já é debatida há mais de uma década (IIED 2002; WB 2006; WB 2009; PROFOR 2011; PROFOR 2012; WRI 2013). Como parte dessas iniciativas, várias organizações desenvolveram também conjuntos de indicadores para a mensuração da governança. O Brasil como possuidor da maior floresta tropical do planeta, naturalmente foi alvo de testes de alguns desses pacotes de mensuração da governança (IIED 2002; WRI 2009). Ainda

assim há a percepção, por parte de alguns atores no Brasil, de que esse tema é uma novidade. Além do mais, os conceitos teóricos estão pouco difundidos no País, o que pode levar à construção de iniciativas para avaliação da governança florestal que fogem do arcabouço acordado mundialmente sobre o tema e assim gerar resultados não aplicáveis nos debates internacionais.

Portanto, a intenção do presente capítulo é de analisar um conjunto de indicadores com base nas informações existentes e estabelecer uma metodologia para a mensuração da governança florestal no Brasil. Esse exercício será concluído com uma prova de teste dos indicadores propostos e a apresentação de um pacote que poderá ser utilizado posteriormente para medições comparativas da governança florestal no Brasil.

Revisão das metodologias existentes

O que é a governança florestal?

“Governança” em si não tem uma definição única, universalmente aceita. Às vezes, as pessoas usam “governança” para significar simplesmente “governo” ou as coisas que o governo faz. Recentemente, porém, as pessoas tendem a usar a palavra de forma mais ampla, abrangendo mecanismos informais e também formais e influências sociais e econômicas, bem como as ações oficiais das autoridades (World Bank 2009).

Governança florestal refere-se à estrutura política, jurídica, regulatória e institucional para lidar com florestas, e os processos que moldam as decisões sobre florestas e a forma como estas são implementadas. A prática de governança é baseada em princípios democráticos fundamentais, tais como a participação, justiça, prestação de contas, legitimidade, transparência, eficiência, equidade e sustentabilidade (Broekhoven, Savenije and von Scheliha 2012).

A governança florestal envolve uma ampla gama de atores que operam em diferentes níveis e com diferentes responsabilidades e interesses. Os governos e as instituições governamentais são responsáveis pelo marco regulatório e institucional, incluindo a formulação de políticas e aplicação da lei. Na prática, no entanto, os governos, muitas vezes, têm capacidade insuficiente para realizar adequadamente essas tarefas, especialmente aquelas que exigem uma resposta às mudanças de políticas globais e à participação de novos atores. Práticas de governança também lidam com a própria governabilidade das instituições privadas, grupos da sociedade civil e outras partes interessadas, incluindo as organizações locais e as suas ligações com outras partes interessadas (Broekhoven, Savenije and von Scheliha 2012).

A essência do conceito de governança são as muitas maneiras em que os atores públicos e privados (ou seja, o Estado, setor privado e sociedade civil) trabalham em conjunto para criar capacidade de tomar e implementar decisões sobre o manejo florestal em escalas espacial, temporal e administrativa múltiplas. É essa interação mútua que é a característica definidora de instituições e mecanismos de governança (Broekhoven, Savenije and von Scheliha 2012).

A governança florestal inclui as normas, processos, instrumentos, pessoas e organizações que controlam como as pessoas interagem com as florestas. Essa definição abrange muitas coisas: a cultura tradicional bem como a burocracia moderna; e os mercados privados, bem como as leis públicas. Pode ser impraticável gerar mudanças em alguns aspectos de governança, como na cultura

tradicional, mas para entender a governança bem, é necessário que se considere detalhadamente todos os seus aspectos (Broekhoven, Savenije and von Scheliha 2012).

As principais características da boa governança florestal incluem a adesão às leis, transparência e baixos níveis de corrupção, as contribuições de partes interessadas na tomada de decisões, prestação de contas de todos os funcionários, a baixa carga de regulamentações e estabilidade política (Broekhoven, Savenije and von Scheliha 2012).

Em resumo, de acordo com FAO/PROFOR (2012), o marco conceitual que foi gerado em torno desta questão, apesar de ser muito variado, coincidem com a definição que a governança florestal é um *modus operandi* pelo qual as instituições formais e informais em conjunto com seus funcionários, as partes interessadas, as normas, processos e ferramentas, adquirir e exercem autoridade no uso, proteção e recuperação dos recursos florestais. Isto tem como objetivo melhorar a qualidade de vida daqueles que dependem desses recursos por meio de uma boa gestão das florestas, com base não somente em aspectos técnicos e metodológicos, mas também em questões sociais, econômicas, institucionais e legais.

Porque mensurar a governança florestal?

A boa governança florestal é um ingrediente fundamental para a obtenção de resultados positivos e sustentáveis de desenvolvimento do setor, incluindo a eficiência da gestão dos recursos, o aumento da contribuição para o crescimento econômico, os serviços ambientais e a distribuição equitativa dos benefícios. Medir a governança florestal pode ser um primeiro passo para sua compreensão e melhoria (World Bank and FAO 2011).

Diferentes pessoas podem ter interesses diferentes e bastante focados em governança florestal. Alguns podem estar preocupados com a promoção da conservação e proteção da biodiversidade. Alguns querem combater a corrupção. Outros podem precisar de informar sobre governança para programas de mudanças climáticas. Alguns outros podem querer reduzir a pobreza nas comunidades rurais. Alguns estão procurando maneiras para investir em florestas bem geridas. Alguns querem evitar a compra de madeira ilegal. Em todos estes casos, sem uma medida ou forma de mensuração, pode ser difícil dizer o que está errado com a governança e difícil de determinar se as intervenções estão melhorando a governança (World Bank and FAO 2011).

Outra maneira de pensar sobre a mensuração da governança florestal é vê-la como parte do ciclo de formulação e implementação de políticas. Este ciclo inicia-se com a descoberta de um problema. As partes interessadas ou funcionários governamentais podem sugerir opções para resolver o problema. Os analistas podem produzir alguma informação objetiva sobre as opções, tais como os custos prováveis e efeitos. Governo pode tomar esta análise, aplicar valores políticos e outras considerações, e fazer uma escolha de uma opção de implementar. O governo pode, com base nessas análises, considerar questões políticas entre outras e, em seguida, implementar uma opção. Com o prosseguimento da implementação, o governo e as partes interessadas irão observar os resultados e, eventualmente, descobrir novos problemas, pequenos e grandes. Assim o ciclo de políticas vai começar de novo (World Bank and FAO 2011).

Mensuração da governança florestal é uma maneira formal para descobrir problemas que as reformas políticas devem abordar. E, deve ser levado em consideração que essa mensuração não é o mesmo que a reforma, e não garante a reforma, mas pode ser um primeiro passo importante para a reforma (World Bank and FAO 2011).

Como mensurar a governança florestal?

As discussões sobre os limites conceituais e definições operacionais de governança ainda estão em andamento. No entanto, há consenso na literatura sobre os principais atributos e processos que caracterizam a “boa governança”, tanto em geral, e em setores específicos, tais como o setor florestal (World Bank and FAO 2011).

Governança é geralmente considerada “boa” se for caracterizada pela participação das partes interessadas, a transparência do processo de tomada de decisões, a responsabilização dos atores e tomadores de decisão, cumprimento da lei e previsibilidade. “A boa governança” também está associada a uma gestão eficiente e eficaz dos recursos naturais, humanos e financeiros, e repartição justa e equitativa dos recursos e benefícios. O alcance de uma boa governança está baseado em relações de apoio mútuo e de cooperação entre o governo, setor privado e sociedade civil (World Bank and FAO 2011).

Embora o governo seja fundamental, o setor privado e a sociedade civil também desempenham papéis importantes para a governança. O setor privado controla organizações e negócios com fins lucrativos que não sejam de propriedade ou operados pelo governo. Já a sociedade civil engloba grupos atuando voluntariamente em suas capacidades como cidadãos para fazer avançar as metas e agendas comuns. Grupos da sociedade civil pode ser formalmente organizados e coordenados, como Organizações Não-Governamentais (ONGs), ou podem ser informalmente organizados, tais como redes de advocacia e movimentos sociais (World Bank and FAO 2011).

Assim, a “boa governança florestal”, como um conceito sobre a qualidade da gestão dos recursos florestais, pode referir-se tanto aos programas de reforma da governança florestal - que envolvem reforma e fortalecimento das instituições e arranjos de gestão florestal, como também aos princípios gestão utilizados nestes programas. Estes princípios se relacionam com a participação (engajamento das partes interessadas), a justiça, decência, responsabilidade, legitimidade, transparência, eficiência, equidade e sustentabilidade (Broekhoven, Savenije and von Scheliha 2012).

Adaptação de metodologias existentes à realidade dos países

Ainda que várias organizações tenham proposto e testado diferentes metodologias para mensuração da governança florestal, a partir de 2011, com a publicação do modelo analítico do FAO/PROFOR (2012), esse pacote de indicadores passou a ser referência para o debate internacional sobre o tema.

Uma breve retrospectiva da construção do pacote FAO/PROFOR (2012) se inicia com a proposta do Banco Mundial de análise de barreiras ao desenvolvimento de países detentores de florestas tropicais (World Bank 2009), chegando à identificação de que a governança florestal se constituía em cinco blocos:

- Transparência, prestação de contas e participação pública
- Estabilidade das instituições florestais e gestão de conflitos
- Qualidade da administração florestal
- Coerência da legislação florestal e cumprimento das leis
- Eficiência econômica, equidade e incentivos

Em 2010, o Banco Mundial, a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) e da Agência Sueca de Desenvolvimento organizaram uma conferência sobre metodologias para avaliação da governança florestal. Nessa reunião, os grupos que utilizavam diferentes ferramentas para avaliar a governança florestal concordaram que alguma padronização de indicadores seria útil. Isso iria reduzir a carga sobre países que buscavam relatar o *status quo* de sua governança florestal e que gostariam de poder comparar seus resultados com os demais.

Em sequência, O Banco Mundial e a FAO convocaram um grupo de especialistas para avaliar e propor algumas normas em comum para todos os países com interesse em mensurar a governança florestal. Isso levou à publicação do Modelo de Avaliação e Monitoramento de Governança Florestal (FAO 2011).

Seis princípios comuns de boa governança estão embutidos no Modelo FAO/PROFOR (2012):

- Prestação de contas - que as pessoas e instituições devem ser responsáveis por suas ações;
- Eficácia - que os mecanismos de governança deve atingir os fins que se destinam a alcançar;
- Eficiência - que o governo deve trabalhar com um mínimo de desperdício;
- Equidade / Justiça - que os benefícios e encargos dos recursos florestais devem ser distribuídos de uma maneira percebida amplamente como justa;
- Participação - que todas as pessoas interessadas devem ter a oportunidade de serem ouvidas ou de influenciar as decisões do governo que afetam a floresta; e
- Transparência - que as informações sobre a floresta e sua gestão devem ser razoavelmente acessíveis à todos.

A base sobre a qual o Modelo FAO/PROFOR (2011) está construído são os “pilares” e “princípios” da “boa governança florestal (ver Figura 1).

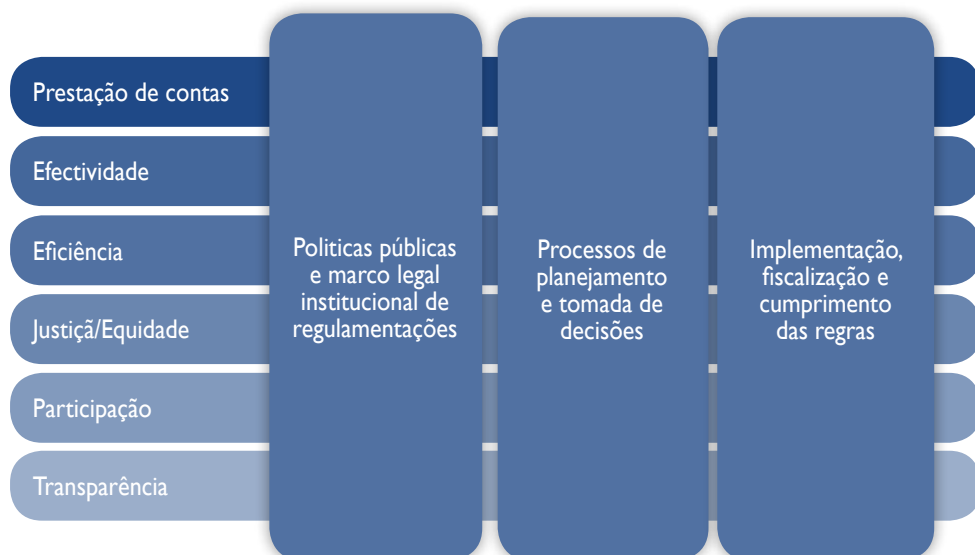


Figura 1: pilares e princípios da “boa governança” (Fonte: FAO/PROFOR 2011)

As três colunas (i.e., pilares) correspondem a blocos de construção da governança -leis, políticas e instituições aparecerem “no papel”; como políticas e implementação de decisões são tomadas; e como a governança funciona na prática. Por sua vez, cada pilar é dividido em princípios que contêm elementos que os governam.

No Anexo 1 é apresentada a estrutura de elementos do Modelo FAO/PROFOR (2012). Esse Modelo prove uma maneira de visualizar e analisar as instituições e organizações do setor florestal e suas interações internas e externas, que juntas criam as condições e possibilidades para a governança das florestas e recursos florestais de um país (World Bank and FAO 2011). O Modelo FAO/PROFOR (2012) utiliza o termo “instituições” para se referir aos costumes, padrões de comportamento e regras que definem:

- Quem tem acesso às florestas e aos recursos florestais e aos seus benefícios;
- O que pode ser retirado, modificado ou colocado nas florestas;
- Quem tem direitos e deveres relacionados as florestas e aos recursos florestais; e
- Quem participa nas decisões-chave sobre estas questões e sobre a transferência de direitos e deveres para os outros.

Essas instituições resultam e geram resultados devido às decisões e ações de diversos atores, partes interessadas, organizações e agências, incluindo as agências governamentais ligadas ao setor florestal.

O documento FAO/PROFOR (2012) analisa os 130 elementos individuais do modelo apresentando para cada um deles o racional por trás de sua escolha e opções (3 ou 4) de possíveis respostas a serem encontradas, dependendo do status em que se encontre a governança florestal mensurada.

A partir do conjunto de 130 questões do modelo FAO/PROFOR (2012), a equipe do Projeto TRAFFIC, elaborou uma lista inicial de referência de indicadores para mensuração da governança florestal com base em modelos promovidos por organizações como o Banco Mundial, FAO, Chatham House, Transparência Internacional, IUCN e outras iniciativas.

Foi organizada uma lista de indicadores para avaliação dos 11 temas a seguir:

- 1. Atenção da mídia
- 2. Marco Legal, Políticas - Desenvolvimento e Implementação
- 3. Setor privado - Marco Legal - Desenvolvimento e Implementação
- 4. Níveis de extração ilegal de madeira
- 5. Níveis de comércio ilegal
- 6. Níveis de corrupção
- 7. Barreiras para melhorias
- 8. Manejo florestal sustentável
- 9. Forças motrizes da extração ilegal de madeira

- 10. Marco Legal de Posse e Acesso aos Recursos Florestais
- 11. Tomadas de decisão e instituições transparentes e responsáveis

Este conjunto inicial de indicadores foi adaptado durante uma reunião da equipe de Projeto TRAFFIC, consultores internacionais e nacionais e coordenadores nacionais em Quito, Equador, em novembro de 2013. Ênfase especial foi dada à identificação de indicadores específicos que considerem os interesses e possíveis efeitos sobre os direitos dos povos indígenas e outras comunidades locais que vivem e dependem das florestas nos quatro países do Projeto.

Proposta metodológica para mensuração da governança florestal no Brasil

Ainda que, como mencionado anteriormente, a situação da governança florestal no Brasil tenha sido objeto de iniciativas de mensuração promovidas pelas organizações International Institute for Environment and Development (IIED) e World Resources Institute (WRI) em 2002 e em 2009, respectivamente, não ocorreu ampla entronização do processo por parte dos atores relacionados ao tema florestal no País. Em parte essa situação pode ter ocorrido pelo fato do debate sobre governança não ser de amplo domínio dos tomadores de decisão, mas também, pode ser, devido ao enfoque ter sido no nível das ações do governo federal, efetivamente de poucas possibilidades para interferência da sociedade civil.

Dessa maneira, o Projeto TRAFFIC, em parceria com a WWF-Brasil (Fundo Mundial para a Natureza) e a Rede de Amigos da Amazônia (RAA)¹, propôs uma renovação do debate sobre governança florestal no Brasil por meio da Mesa Redonda da Madeira Tropical Sustentável. Essa Mesa Redonda é uma iniciativa anterior ao Projeto TRAFFIC coordenada pela Rede de Amigos da Amazônia (RAA) sediada na Fundação Getúlio Vargas/Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, com o apoio financeiro da WWF-Brasil.

A Mesa Redonda foi desenhada como uma articulação entre atores relacionados ao setor florestal para promoção dos meios de produção e comercialização de madeira produzida legal e sustentavelmente na Amazônia. As articulações da Mesa Redonda envolvem tanto organizações não governamentais como o setor privado e suas representações institucionais. A Mesa Redonda foi proposta como uma via alternativa e complementar às diretivas governamentais de regulação do mercado de madeira nativa no Brasil.

Mensuração da governança florestal no nível subnacional

Outra inovação proposta pelo Projeto TRAFFIC para a renovação do debate sobre governança florestal no Brasil foi o deslocamento do enfoque exclusivo do nível nacional (i.e., o País como um todo) adotado pelas iniciativas anteriores (i.e., WRI e IIED) para a condução de análises também no nível subnacional, isto é, em relação às ações que estejam ocorrendo nos estados e municípios, como também as ações do setor privado e organizações não governamentais.

No Brasil as questões de governança florestal, ainda que dependam, em grande parte, de medidas e decisões do governo federal, têm adquirido um ritmo maior nessas instancias subnacionais. As instancias subnacionais, provavelmente, têm tido maior efetividade em suas ações devido à maior proximidade com atores locais, tanto aqueles envolvidos com ações danosas às florestas como é o

¹ <http://www.raa.org.br/>

caso de desmatadores e exploradores de madeira ilegal, como também àqueles que demonstram compromisso com a sustentabilidade como comerciantes e consumidores de madeira. Por sua vez, quando as entidades não governamentais e o setor privado se unem para também promover a governança florestal é criado um ambiente de comprometimento e controle social para a sustentabilidade da floresta que é mais ágil e, também muitas vezes, mais efetivo do que ações de comando e controle de órgãos governamentais de fiscalização.

A presente iniciativa de organização de um conjunto de indicadores para mensuração da governança florestal que sejam aplicáveis às instancias subnacionais pode auxiliar os processos em andamento a identificarem os avanços alcançados e questões que necessitam atenção e/ou intervenção.

Análise e validação (teste de prova) dos indicadores FAO/PROFOR para o Brasil

Os indicadores consolidados na reunião no Equador (ver seção anterior sobre “Adaptação de metodologias existentes à realidade dos países”) foram traduzidos para o Português, bem como informações sobre o tema de governança de outras iniciativas. Esse material (Quadro 1), em junho de 2014, foi enviado à alguns especialistas no tema para revisão e comentários.

Quadro 1: Indicadores para Mensuração da Governança Florestal no Brasil

PILAR I: MARCOS LEGAIS, POLÍTICOS, INSTITUCIONAIS E DE REGULAMENTAÇÕES

COMPONENTE: 1.1 Políticas e leis relacionadas com as florestas

1.1.1 Disponibilidade, qualidade e coerência das políticas, leis e regulamentos relativos ao uso e manejo florestal

Pergunta à Especialistas: 1.1.1 Existem leis, políticas e regulamentos sobre o uso e manejo de florestas que são claros e coerentes e evitam exigências desnecessárias?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.1.2. Consistência das leis florestais com compromissos e obrigações internacionais relevantes.

Pergunta à Especialistas: 1.1.2 As leis são consistentes com os compromissos e obrigações internacionais? TLC, CBD, CITES, outras

COMPONENTE: 1.2 Marco jurídico de apoio e proteção à posse da terra, propriedade e direitos de uso

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.2.1. Medida em que o marco regulatório reconhece e protege os direitos de propriedade relativos às florestas, incluindo os serviços ambientais (água, carbono, biodiversidade, etc.)

Pergunta à Especialistas: 1.2.1 Há clareza na definição de direitos aos recursos como o carbono, fauna, água, minerais?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.2.2. Medida em que o marco regulatório reconhece os direitos constituídos e tradicionais dos povos indígenas, comunidades locais e usuários tradicionais da floresta

Pergunta à Especialistas: 1.2.2 A lei reconhece os direitos das comunidades tradicionais e dos povos indígenas?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.2.3 Coerência entre os direitos formais e informais aos recursos florestais

Pergunta à Especialistas: I.2.3 Há conflitos entre os direitos formais e informais?

COMPONENTE: I.3 Concordância entre as políticas mais amplas de desenvolvimento e as políticas florestais

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.3.1. Coerência e coordenação de planos e estratégias nacionais de desenvolvimento com as políticas florestais

Pergunta à Especialistas: I.3.1 Há coerência e coordenação entre as políticas florestais e planos e estratégias de desenvolvimento?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.3.2. Coerência e coordenação das políticas setoriais (por exemplo, mineração, agricultura, transportes, energia, mudanças climáticas, planejamento do uso da terra), leis e regulamentações com as políticas florestais, leis e regulamentos.

Pergunta à Especialistas: I.3.2 Há coerência e coordenação entre as políticas setoriais e as políticas florestais?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.3.3. Até que ponto a legislação florestal apoia e permite meios de vida sustentáveis para as comunidades que dependem da floresta

Pergunta à Especialistas: I.3.3 A lei apoia e promove modos de vida sustentáveis das comunidades que dependem da floresta?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.3.4. Consistência dos planos de uso da terra com os objetivos e prioridades da política florestal

Pergunta à Especialistas: I.3.4 Os planos para o uso da terra e ordenamento fundiário são consistentes com os objetivos e prioridades da política florestal

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.3.5. Existência dos meios, incluindo mecanismos de coordenação política intersetorial de alto nível, para harmonizar as políticas de desenvolvimento e florestal (de acordo com a FAO).

Pergunta à Especialistas: I.3.5 Existem meios para a coordenação da política intersetorial?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.3.6. Medida em que as políticas florestais e de uso da terra são inclusivas (por exemplo, a têm igualdade de gênero, enfocam nas populações vulneráveis).

Pergunta à Especialistas: I.3.6 Políticas florestais apoiam a igualdade de gênero e os direitos das populações vulneráveis?

COMPONENTE: I.4 Marcos Institucionais

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.4.1. Medida em que os mandatos dos órgãos governamentais relacionados com as florestas são claros e de apoio mútuo

Pergunta à Especialistas: I.4.1 Há clareza sobre as responsabilidades/mandatos de agências governamentais sobre a posse da floresta, a aplicação da legislação florestal e o manejo florestal?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.4.2. Medida em que os mandatos dos governos nacionais e subnacionais relacionadas com as florestas são claros e se apoiam mutuamente

Pergunta à Especialistas: I.4.2 Há clareza sobre as responsabilidades/mandatos entre os órgãos governamentais nacionais e subnacionais em relação à posse da floresta, ao cumprimento da legislação e manejo florestal?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.4.3. Adequação, previsibilidade e estabilidade dos orçamentos dos órgãos governamentais que lidam com florestas e de seus recursos organizacionais

Pergunta à Especialistas: I.4.3 Os orçamentos dos órgãos governamentais que lidam com florestas e seus recursos organizacionais são adequados, estáveis e previsíveis?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: I.4.4. Disponibilidade e adequação da informação, tecnologia, ferramentas e recursos organizacionais para o cumprimento dos mandatos dos órgãos governamentais.

Pergunta à Especialistas: 1.4.4 Os órgãos que lidam com florestas têm a tecnologia e as ferramentas necessárias para cumprir os seus mandatos?

COMPONENTE: 1.5 Os incentivos financeiros, instrumentos econômicos e redistribuição de benefícios

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.5.1. Existência de previsões legais e mecanismos para a partilha equitativa dos benefícios provenientes de florestas

Pergunta à Especialistas: 1.5.1 As leis apoiam a distribuição dos benefícios e rendimentos provenientes das florestas para as comunidades locais?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.5.2. Distribuição equitativa de acesso aos recursos florestais, aos direitos e rendimentos

Pergunta à Especialistas: 1.5.2 O acesso aos recursos florestais é justo?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.5.3. Existência de incentivos para o manejo florestal sustentável e às medidas para corrigir os subsídios impróprios e distorções nos preços dos produtos florestais

Pergunta à Especialistas: 1.5.3 Existem incentivos para o manejo sustentável por meio de medidas para equilibrar o mercado e incorporar os custos ambientais no preço de mercado?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.5.4 Procedimentos abertos e competitivos, tais como licitações, para a designação/localização dos recursos florestais

Pergunta à Especialistas: 1.5.4 Existem procedimentos abertos e competitivos, tais como licitações, para a designação/localização dos recursos florestais

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 1.5.5. Existência e adequação das salvaguardas contra danos sociais e ambientais resultantes de políticas e atividades relacionadas com a floresta

Pergunta à Especialistas: 1.5.5. O País respeita as salvaguardas para o setor florestal?

PILAR 2: PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E DE TOMADA DE DECISÃO

COMPONENTE: 2.1 Participação das partes interessadas

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.1.1. Em que medida que os marcos jurídicos oferecem oportunidades para a participação pública nas políticas e decisões de questões florestais e oportunidades para requerer e propor soluções

Pergunta à Especialistas: 2.1.1 Em que medida que os marcos jurídicos oferecem oportunidades para a participação pública nas políticas e decisões de questões florestais e oportunidades para requerer e propor soluções?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.1.2. Até que ponto os governos se articulam, criam espaços e apoiam a participação da sociedade civil, povos indígenas e comunidades dependentes das florestas nos processos relacionados às florestas

Pergunta à Especialistas: 2.1.2 Até que ponto o governo está comprometido criando espaços e apoiando a participação da sociedade civil, dos povos indígenas e de comunidades dependentes das florestas nos processos de gestão florestal e de tomadas de decisão?

COMPONENTE: 2.2 Transparência e responsabilidade na prestação de contas

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.1. Medida em que o marco jurídico apoia o acesso público à informação, promove o debate científico sobre as políticas florestais e impõe sanções ao descumprimento para entidades em suas obrigações de divulgação de informações.

Pergunta à Especialistas: 2.2.1 Até que ponto o marco jurídico apoia o acesso público à informação, promove o debate científico sobre as políticas florestais e impõe sanções ao descumprimento para entidades em suas obrigações de divulgação de informações?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.2 Qualidade, oportunidade, totalidade e acessibilidade de informações relacionadas as florestas à disposição das partes interessadas, incluindo a publicação de editais pendentes pelos órgãos que lidam com florestas.

Pergunta à Especialistas: 2.2.2 As informações referentes às florestas são de alta qualidade, oportunas, integrais e acessíveis

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.3. Transparência na atribuição de concessões para produtos madeireiros e não-madeireiros, permissões e direitos de usuários de madeira

Pergunta à Especialistas: 2.2.3 A designação de concessões e de direitos de uso são transparentes?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.4. Transparência na coleta de rendimentos provenientes das florestas (impostos), elaboração de orçamentos, gastos, prestação de contas, distribuição de benefícios e auditorias.

Pergunta à Especialistas: 2.2.4 Há um sistema transparente, confiável e abrangente para monitorar as receitas e gastos do setor?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.5. Existência, eficácia e independência dos mecanismos de supervisão do governo, externos aos órgãos que lidam com florestas.

Pergunta à Especialistas: 2.2.5 Existem mecanismos para a revisão externa de órgãos florestais? Há consequências para os servidores desses órgãos que não cumprem com seus deveres ou participam de atividades ilegais?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.6. Existência, eficácia, a independência e efetividade dos mecanismos de monitoramento e fiscalização internos da(s) entidade(s) de auditoria(s) florestal(is) e prestação de contas.

Pergunta à Especialistas: 2.2.6 Qual é o nível de existência, a eficácia, a independência e a efetividade dos mecanismos de monitoramento e fiscalização interna e de prestação de contas da(s) instituições florestais?

2.2.6.b. Número de sanções ou outros processos contra indivíduos ou instituições que não cumprem as suas funções ou participam de atividades ilegais

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.2.7. Transparência e prestação de contas das instituições privadas, corporações, empresas e organizações da sociedade civil que operam no setor florestal.

Pergunta à Especialistas: 2.2.7 Qual é o grau de transparência e prestação de contas das instituições privadas, corporações, empresas e organizações da sociedade civil que operam no setor florestal?

COMPONENTE: 2.3 A capacidade e gerenciamento das partes interessadas

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.3.1. Presença de organizações da sociedade civil forte e independente, incluindo ONGs de monitoramento e controle.

Pergunta à Especialistas: 2.3.1 Existem organizações da sociedade civil fortes e independentes, incluindo ONGs de monitoramento e controle?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.3.2. Capacidade da sociedade civil, dos povos indígenas e das pequenas e médias empresas para participar e se envolver no planejamento florestal e de tomadas de decisão e implementação relacionadas.

Pergunta à Especialistas: 2.3.2 A sociedade civil, os povos indígenas e as pequenas e médias empresas têm capacidade adequada para a participação e envolvimento no planejamento florestal e em processos de tomada de decisão e implementação relacionados.

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.3.3. Propostas de usuários da floresta são incorporadas nas etapas de tomada de decisão

Pergunta à Especialistas: 2.3.3 Propostas de usuários da floresta são incorporadas na tomada de decisões?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 2.3.4 Adesão à iniciativas de certificação e legalidade (por exemplo: FSC, Plano de Ação do Comércio da Madeira, etc.)

Pergunta à Especialistas: 2.3.4 Existem empresas, comunidades ou proprietários individuais que aderiram às iniciativas de certificação florestal e de legalidade?

PILAR 3: IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CUMPRIMENTO

COMPONENTE: 3.1 Gestão dos recursos florestais

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.1.1 Quantidade, competência e eficiência dos funcionários das instituições que trabalham na gestão de florestas.

Pergunta à Especialistas: 3.1.1.a As instituições governamentais contratam pessoal qualificado para os cargos?

3.1.1.b Os salários e benefícios são adequados para atrair pessoas competentes?

3.1.1.c Os agentes de campo têm os recursos necessários para fazer o seu trabalho?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.1.2. Qualidade e eficácia dos sistemas de informação e gerenciamento de dados.

Pergunta à Especialistas: 3.1.2. Os sistemas de informação e gerenciamento de dados utilizados pelas instituições governamentais florestais são adequadas e eficazes?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.1.3. Existência e nível em que os resultados do monitoramento e avaliação são claramente incorporados ao planejamento de manejo florestal.

Pergunta à Especialistas: 3.1.3 Os resultados do monitoramento e avaliação são claramente incorporados ao planejamento do manejo florestal?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.1.4. Eficiência no recolhimento, trocas e redistribuição dos impostos florestais, benefícios, taxas e outros pagamentos florestais.

Pergunta à Especialistas: 3.1.4 O recolhimento, trocas e redistribuição dos impostos florestais, benefícios, taxas e outros pagamentos florestais são efetivos?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.1.5. Até que ponto o manejo florestal a nível local segue as políticas, leis e planos adotados.

Pergunta à Especialistas: 3.1.5. Localmente, o manejo florestal segue as políticas, leis e planos adotados?

COMPONENTE: 3.2 Aplicação e cumprimento da legislação florestal

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.1. Pertinência e consistência na aplicação das sanções por violações de leis e regulamentos florestais.

Pergunta à Especialistas: 3.2.1 As sanções por crimes florestais são suficientemente grandes e são classificadas de acordo com o crime?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.2. Eficácia das medidas e instrumentos para prevenir crimes florestais.

Pergunta à Especialistas: 3.2.2 Há medidas e instrumentos eficazes para prevenir crimes florestais?

COMPONENTE: 3.2.3. Eficácia de incentivos para funcionários e entidades cumprirem as leis florestais, incluindo a investigação e o processo judicial.

Pergunta à Especialistas: 3.2.3 Existem incentivos eficazes para funcionários e entidades cumprirem as leis florestais, incluindo a investigação e o processo judicial?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.4 Capacidade das instituições governamentais que aplicam as leis para reprimir, detectar e prevenir crimes e atividades ilegais relacionadas com as florestas.

Pergunta à Especialistas: 3.2.4.a. As instituições governamentais responsáveis pela aplicação da lei têm a capacidade adequada para reprimir, detectar e prevenir crimes e atividades ilegais relacionadas com as florestas?

3.2.4.b. É abrangida toda a cadeia produtiva, desde a colheita até o transporte para a venda?

3.2.4.b. Número de sanções em cada ponto da cadeia produtiva.

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.5. Escopo, adequação e eficácia do uso de ferramentas, instrumentos e informações pelos órgãos responsáveis pela aplicação das leis.

Pergunta à Especialistas: 3.2.5. Qual é o grau de abrangência, adequação e eficácia do uso de ferramentas, instrumentos e informações pelos órgãos responsáveis pela aplicação das leis?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.6 Capacidade e disposição do Poder Judiciário, Ministério Público, polícia e outros órgãos responsáveis pela aplicação das leis em lidarem de forma efetiva e aplicarem julgamentos justos aos casos de crimes florestais.

Pergunta à Especialistas: 3.2.6 Os juízes e advogados apoiar a repressão de crimes florestais?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.7 Instituições governamentais atuam sem interferência política

Pergunta à Especialistas: 3.2.7 As instituições governamentais que atuam na área florestal são livres de interferência política?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.8 Equilíbrio entre a oferta e demanda de madeira legal

Pergunta à Especialistas: 3.2.8 Há oferta de madeira legal suficiente para atender a demanda?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.9 Existência e abrangência do mercado de madeira ilegal

Pergunta à Especialistas: 3.2.9 Qual é a extensão e o alcance do mercado de madeira ilegal?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.2.10 Extensão da extração ilegal de madeira dentro e fora das áreas de floresta autorizadas para exploração

Pergunta à Especialistas: 3.2.10 Qual é a extensão (km² e m³) de extração ilegal de madeira dentro e fora das áreas de florestas autorizadas para exploração?

COMPONENTE: 3.3 Gestão da posse da terra e dos direitos de propriedade

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.3.1. Integridade e exatidão da documentação e acessibilidade de informações relacionadas com a posse e direitos às áreas de floresta.

Pergunta à Especialistas: 3.3.1.a Há integridade e exatidão na documentação e acessibilidade de informações relativas à posse e direitos às áreas de florestas?

3.3.1.b. As fronteiras / limites das propriedades são bem marcados e visíveis em campo? É claro quem tem o direito sobre cada área florestal?

3.3.1.c. Os cadastros sobre esses direitos são livres de fraude?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.3.2. Eficácia dos mecanismos compensatórios quando se expropria ou os direitos são afetados.

Pergunta à Especialistas: 3.3.2 Qual é o grau de eficácia dos mecanismos de compensação quando se expropria ou os direitos de utilização são afetados?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.3.3. Adequação das medidas e mecanismos para garantir a segurança da posse de proprietários de áreas de florestas e os titulares desses direitos.

Pergunta à Especialistas: 3.3.3.a As pessoas podem depender da estabilidade e segurança dos direitos sobre os recursos florestais?

3.3.3.b As comunidades têm segurança em acessar os recursos dos quais dependem?

COMPONENTE: 3.4 Cooperação e coordenação

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.4.1. Âmbito da cooperação e coordenação das instituições governamentais nacionais responsáveis pela aplicação da lei, incluindo a polícia e as alfândegas, na implementação da legislação florestal em diferentes níveis e entre as instituições.

Pergunta à Especialistas: 3.4.1. Existe uma coordenação e cooperação inter e intra-institucional (polícia, alfândegas, etc.) para combater o crime florestal?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.4.2. Até que ponto as outras instituições governamentais (terras, minas, agricultura, transporte, comunicação, proteção ambiental, finanças, etc.) coordenam e cooperam com as entidades relacionadas com as florestas.

Pergunta à Especialistas: 3.4.2. As outras instituições governamentais (terras, minas, agricultura, transporte, comunicação, proteção ambiental, finanças, etc.) coordenam e cooperam com as entidades relacionadas com as florestas?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.4.3. Grau de implementação dos direitos humanos e do direito do trabalho, segurança, meio ambiente e outras normas pertinentes na área florestal.

Pergunta à Especialistas: 3.4.3. As leis apoiam a proteção dos direitos trabalhistas, ambientais e outros, na sua aplicação às atividades florestais?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.4.4. Eficácia da cooperação transfronteiriça na gestão e controle dos recursos florestais em comum e outras atividades florestais internacionais.

Pergunta à Especialistas: 3.4.4. A cooperação transfronteiriça na gestão de recursos florestais comuns e em outras atividades florestais internacionais é eficaz?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.4.5. Nível de corrupção nacional em todos os setores do País.

Pergunta à Especialistas: 3.4.5. Qual é o nível geral de corrupção no País (alto, médio, baixo)?

COMPONENTE: 3.5. Mecanismos de combate à corrupção

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.5.1. Existência, adequação e eficácia das normas de conduta para os funcionários públicos, nomeados políticos e cargos eletivos

Pergunta à Especialistas: 3.5.1.a. Existem regras de conduta para os funcionários públicos, nomeados políticos e funcionários eleitos que são eficientes, eficazes e adequadas?

3.5.1.b. Existem códigos de conduta que lidam com as consequências de corrupção e suborno?

3.5.1.c. Número de servidores atuando em áreas de florestas que são demitidos por corrupção e suborno.

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.5.2. Participação do setor privado nos esforços para combater a corrupção, incluindo a adoção de códigos de conduta e que garantem a transparência nos pagamentos.

Pergunta à Especialistas: 3.5.2.a. O setor privado tem a reputação de ser honesto e de confiança?

3.5.2.b. O setor privado participa nos esforços para combater a corrupção, incluindo a adoção de códigos de conduta e garantia de transparência nos pagamentos?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.5.3. Existência e efetividade dos canais para a denunciar corrupção e mecanismos para proteção do denunciante.

Pergunta à Especialistas: 3.5.3. Há canais efetivos para denunciar a corrupção e de mecanismos para proteção do denunciante?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 3.5.4. Âmbito e eficácia das medidas de monitoramento, incluindo o julgamento de todas as partes envolvidas em corrupção.

Pergunta à Especialistas: 3.5.4 As medidas de monitoramento, incluindo o julgamento de todas as partes envolvidas em casos de corrupção são eficazes e completas?

3.5.4.b. Número de investigações que chegaram às sanções nos últimos 5 anos.

COMPONENTE: 4.1. Manejo Florestal Sustentável

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 4.1.1. Áreas de floresta produtivas manejadas asseguram a manutenção dos ecossistemas florestais a longo prazo.

Pergunta à Especialistas: 4.1.1 O manejo florestal implementado no País garante a manutenção dos ecossistemas florestais a longo prazo?

SUB-COMPONENTES / CRITÉRIOS: 4.1.2 Taxa de desmatamento.

Pergunta à Especialistas: 4.1.2 Qual é a taxa anual de desmatamento no País? Quais são as tendências nos últimos 5 anos e as previsões para os próximos 5 anos?

Na sequência, em agosto de 2014, em São Paulo, na Fundação Getúlio Vargas, em uma reunião, da coordenação do Projeto TRAFFIC no Brasil com os parceiros das equipes da WWF-Brasil e RAA envolvidos nas atividades da Mesa Redonda para a Madeira Tropical Sustentável foi discutida a pertinência e viabilidade dos indicadores para a montagem de um pacote aplicável ao Brasil com abrangência também ao nível subnacional. Essa reunião de especialistas foi convocada como um teste de prova da relevância e viabilidade dos indicadores do pacote FAO/PROFOR (2012).

A partir da lista de indicadores do Quadro 1, para cada um dos três pilares propostos na metodologia FAO/PROFOR (2012) – Políticas públicas e marco legal institucional e de regulamentações; Processos de planejamento e tomada de decisões; e Implementação, fiscalização e cumprimento das regras – foram analisados cada um dos componentes propostos. Para cada indicador foi feita uma reflexão sobre o status da governança florestal no Brasil, tanto nacionalmente como no nível subnacional. Todavia, como o tempo para essa reflexão foi exíguo (somente um dia de trabalho) foi decidido que a análise seria limitada às “perguntas aos especialistas”, se norteando pelos “verificadores” e “unidades de medição” propostos. Para cada um desses itens se buscava responder as perguntas listadas de maneira pertinente ao nível nacional e subnacional.

O Quadro 2, a seguir, resume as opiniões e observações obtidas para o conjunto de indicadores propostos para a mensuração da governança florestal no Brasil:

Quadro 2: Análise da Governança Florestal Nacional e Subnacional de Acordo com os Pilares da FAO/PROFOR.

STATUS DA GOVERNANÇA FLORESTAL NO NÍVEL NACIONAL	STATUS DA GOVERNANÇA FLORESTAL NO NÍVEL SUBNACIONAL
Pilar I: MARCOS LEGAIS, POLÍTICOS, INSTITUCIONAIS E DE REGULAMENTAÇÕES	
<p>Componente I.1: Políticas e leis relacionadas com as florestas</p> <p>No Brasil falta uma política florestal nacional ainda que existam programas isolados que abordem as questões florestais; a legislação federal também é muito completa, mas sofre de incoerências em relação à outras normas federais e também às normas estaduais; existe incoerência também na atuação dos órgãos federais que atuam em relação às florestas públicas com sobreposição de papéis; o setor privado de nativas é muito diferente do segmento de plantações florestais; o primeiro é muito criminalizado e o segundo se articula mais política e economicamente.</p> <p>Quanto às leis serem consistentes com os compromissos e obrigações internacionais, existe a questão atual do CITES em que o governo federal tem compromissos assumidos com a Convenção mas obedece ordens judiciais que autorizam a exportação de espécies proibidas como o mogno.</p>	<p>Alguns estados como o Acre, São Paulo, Amazonas e Amapá podem ser citados como detentores de uma política florestal estadual mais coerente, tanto para promover a produção (estados da Amazônia) como para incentivar o comércio legal (São Paulo).</p> <p>As legislações estaduais são muitas vezes conflitantes com as normas federais; há também inconsistências nas bases de dados utilizadas pra o controle de produtos florestais que alimentam o DOF e/ou os sistemas independentes como o SISFLORA.</p>
<p>Componente I.2: Marco jurídico de apoio e proteção à posse da terra, propriedade e direitos de uso.</p> <p>O direito de propriedade no Brasil é regulamentado pela Constituição, mas a insegurança fundiária é generalizada. Em pior situação está a Amazônia onde se busca regulamentar a situação fundiária por meio da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) tornado obrigatório no Novo Código Florestal (Lei no. 12.651/2012, modificada pela Lei no. 12.727/2012).</p> <p>Os recursos naturais são também regulamentados pela legislação ambiental.</p> <p>Mas certos recursos naturais como minerais tem regulamentação diferente já que os recursos do subsolo pertencem à União e precisam de autorização especial para exploração por meio do pagamento de royalties.</p> <p>As propriedades privadas e comunidades tradicionais têm o direito de exploração de seus outros recursos naturais, desde que licenciados.</p> <p>Populações indígenas não podem explorar madeira (ou minerais) comercialmente.</p> <p>É crescente no Brasil o processo de desenvolvimento de propostas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).</p>	<p>Os estados têm sido pioneiros no desenvolvimento de legislação de PSA, como é o caso do Amazonas, Acre, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.</p>

<p>Componente I.3: Concordância entre as políticas mais amplas de desenvolvimento e as políticas florestais</p>	<p>Ainda que as florestas brasileiras representam cerca de 60% do território nacional, o setor florestal não recebe qualquer prioridade no tratamento e planejamento de políticas de desenvolvimento; a proposta de um desenvolvimento de base florestal é solapada por propostas para outras áreas econômicas que competem fisicamente pelo uso do território florestal como a agropecuária, a mineração, as hidrelétricas.</p> <p>As populações tradicionais ou os povos da floresta obtêm sua sobrevivência sem contudo ter políticas e benefícios que possam ser considerados como estímulo para seus meios de vida.</p> <p>A política para regularização fundiária na Amazônia, por meio do Programa Terra Legal, é contrária à conservação das florestas porque é precária a fiscalização e punição de desmatadores.</p> <p>No setor florestal um exemplo da criação de um comitê intersetorial de alto nível é a Comissão Interministerial no Combate aos Crimes e Infrações Ambientais (CICCIA) criada pela Portaria MJ/MMA no. 292/2009 que une esforços do IBAMA, ICMBio, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Força Nacional, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). As operações de comando e controle para combate ao desmatamento e extração ilegal de madeira tem sido discutidas e planejadas nessa instancia propiciando melhora da atuação das várias forças de segurança.</p> <p>A legislação brasileira já contempla, em alguma medida, benefícios para chefes de família mulheres.</p>	<p>Se no nível nacional já não há coerência, na maioria dos estados também não há a preocupação com a promoção do uso sustentável das florestas, com exceção para os estados do Acre, Amapá e Amazonas.</p> <p>As Polícias Militares Estaduais em algumas operações se coordena com a atuação das forças federais.</p>
<p>Componente I.4: Marcos Institucionais</p>	<p>Como mencionado para o componente I.1, existem muitas incoerências nos mandatos e atuações dos órgãos governamentais quanto à gestão dos recursos naturais.</p> <p>Uma das maiores inconsistências institucionais é a sobreposição de mandatos entre o Serviço Florestal, o IBAMA e o ICMBio.</p> <p>Igualmente, como mencionado acima, existe incoerência também entre os mandatos e gestões dos órgãos estaduais e federais relacionados ao meio ambiente, florestas incluídas.</p> <p>Os órgãos governamentais federais dedicados à florestas têm orçamentos centenas de vezes menores do que o de outros setores.</p> <p>Também têm deficiência de pessoal capacitado e capacidade operacional (equipamentos e infraestrutura).</p>	

<p>Componente 1.5: Os incentivos financeiros, instrumentos econômicos e redistribuição de benefícios</p>	<p>As concessões florestais idealizadas pela Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11284/2006) provêm para a distribuição equitativa dos benefícios provenientes de florestas concedidas.</p> <p>As populações tradicionais têm direito às áreas de floresta de suas residências e à subsistirem dos recursos florestais, mas o retorno econômico obtido pela maioria das famílias ainda não pode ser considerada uma remuneração justa.</p> <p>A produção de madeira legal e sustentável na Amazônia enfrenta uma pesada concorrência desleal da ilegalidade. A estimativa é que a madeira ilegal tem capacidade de atingir ao consumidor final por um custo de produção ao menos 50% mais barato.</p> <p>A carga tributária incidente sobre os produtos madeireiros para o perfil predominante das empresas da Amazônia mostrou que a carga tributária é de cerca de 30%, uma das mais altas do Brasil.</p> <p>Como dito acima, a madeira ilegal tem menor custo que a legal e como pode ser comercializada normalmente acaba que o que ocorre é a existência de desincentivos para a sustentabilidade.</p> <p>As concessões em florestas públicas seguem as regras da Lei 11284/2006 que estabelece mecanismos transparentes e equitativos para as concorrências das licitações.</p> <p>Ainda que exista a Lei de Crimes Ambientais (Lei no. 9605/1998) que, teoricamente, puniria danos à floresta, ainda existe grande inoperância na sua aplicação para garantir a proteção devida às florestas.</p>
<p>Pilar 2: PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E DE TOMADA DE DECISÃO</p>	
<p>Componente 2.1: Participação das partes interessadas</p>	<p>Sobre oportunidades para a participação pública nas políticas e decisões de questões florestais e oportunidades para requerer e propor soluções: os conselhos como o CONAMA e Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e fóruns ambientais da sociedade civil para diálogo com o governo, legalmente propiciariam toda a acessibilidade necessária à elaboração de leis e políticas públicas, mas a falta de compromisso dos governos com o respeito à esses mecanismos os torna deficientes, ainda que os governos sempre instalem criem conselhos em todos os seus grandes programas.</p>

Componente 2.2:
Transparência e
responsabilidade na
prestação de contas

A Lei no. 12.527 e Decreto no. 7.724 de acesso à informação criou os meios oficiais para a transparência, mas ainda é de pouco operacionalidade e muitos órgãos têm dificuldade cultural de cumprir com as novas regras de acesso à informação.

Na gestão das florestas pública a realidade é bem diferente com a legislação (Lei 11.284/06) estabelecendo regras bem claras sobre a organização e acesso à informação.

Quando se fala de concessões florestais no Brasil está se falando de áreas públicas; as informações sobre áreas de manejo particulares não são muito acessíveis, ainda que tenham ocorrido melhorias nos últimos anos.

Igualmente em relação às concessões de áreas públicas, os mecanismos existentes asseguram transparência na coleta de rendimentos provenientes das florestas e na distribuição de benefícios. Sobre auditorias isso tem sido um ponto falho porque ainda nenhuma auditoria independente foi realizada nas concessões federais.

Existem no Brasil órgãos de fiscalização da gestão pública como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União. Ainda que esses órgão não sejam específicos para a área florestal, também incluem, de vez em quando, em suas auditorias questões florestais. O Ministério Público Federal também atua no sentido de fiscalização da gestão pública.

As regras de gestão moderna ditam que as empresas devem adotar a transparência na condução de seus negócios, mas a maioria das empresas do setor florestal têm restrições à essa estratégia. Somente aquelas empresas que adotam a certificação florestal de terceira parte costuma adotar um pouco mais de transparência em suas práticas.

Se no nível federal os órgãos têm resistência em prover informação, no nível estadual além dessa resistência cultural há também a total falta de capacidade de coleta e gestão das informações.

Os estados atuam em suas florestas públicas de acordo com legislações estaduais desenvolvidas a partir da Lei de Gestão de Florestas Públicas (11.284/06).

Os Estados também possuem Tribunais de Conta Estaduais (TCEs) e Ministérios Públicos Estaduais.

<p>Componente 2.3: A capacidade e gerenciamento das partes interessadas</p>	<p>O Brasil já contou com um número maior de organizações trabalhando no tem de florestas, mas ainda existem boas e experientes organizações atuando no controle civil das práticas governamentais como é o caso da WWF-Brasil, Greenpeace, SOS Mata Atlântica, Instituto Sócio Ambiental, Instituto Centro de Vida, Grupo de Trabalho da Amazônia, etc. Essas organizações tem alguma capacidade de mobilização para a mudança de leis e políticas mas têm que sempre enfrentar a oposição de grupos econômicos mais fortes como é o caso daqueles que defendem o agronegócio.</p> <p>A capacidade de gestão e administrativa dos negócios florestais é muito complexa para a maioria das comunidades tradicionais e pequenos produtores. A burocracia é complexa e as regras do comercio capitalista, principalmente quando lidando com compradores de outras regiões e do exterior são alienígenas à esses grupos.</p> <p>No Brasil a certificação florestal de terceira parte é maior para áreas de florestas plantadas com exóticas do que para florestas nativas. Muito produtores da Amazônia só adotam a certificação caso seus compradores exijam.</p>	
<p>Pilar 3: IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CUMPRIMENTO</p>		
<p>Componente 3.1: Gestão dos recursos florestais</p>	<p>Os órgãos de meio ambiente no Brasil são deficientes em termos de pessoal, equipamentos e capacidade gerencial.</p> <p>As deficiências das bases de dados para o controle de informações florestais ou são deficientes ou inacessíveis ao público; tanto o DOF como o Sisflora tem várias deficiências descritas em vários estudos e documentos.</p> <p>Não existe a clareza e certeza de que os administradores públicos incorporem de alguma maneira os resultados do monitoramento e avaliação ao planejamento de manejo florestal.</p> <p>O recolhimento de multas é estimado em ser somente da ordem de 5% do total emitido (ver Barreto et al. 2009)².</p>	<p>Nos níveis estadual e municipal as deficiências de gestão são ainda maiores. Talvez a única exceção seja o Estado de São Paulo e alguns estados da Amazônia como o Acre, Amazonas e Amapá estão buscando melhorar suas capacidades internas.</p> <p>Nos estados a legislação sobre manejo tem que seguir a Resolução CONAMA 406/2009; mas ainda existem muitas discrepâncias na interpretação das normas técnicas.</p>

² Barreto et al. 2009.

<p>Componente 3.2: Aplicação e cumprimento da legislação florestal</p>	<p>A Lei de Crimes Ambientais (Lei no 9.605/98) modificou e aprimorou a punição contra crimes ambientais. Porém os agentes de órgão ambientais têm grande desconhecimento da legislação e baixa capacidade de formular autos de infração que possam assegurar um caso legal consistente e de sucesso.</p> <p>O Brasil é um País de boas leis no papel, mas se a legislação fosse eficiente há muito a produção ilegal de madeira já teria terminado; na verdade, a ilegalidade interessa à muitos como por exemplo políticos que vivem do caixa dois gerado pelo dinheiro da madeira ilegal.</p> <p>Pior do que não existir incentivos é não existir punição adequada para aqueles servidores que agem de maneira ineficiente; casos de corrupção levam muito tempo para serem punidos e não têm divulgação adequada.</p> <p>Ainda que principalmente os Ministérios Públicos, tanto federal como estaduais, tenham competência e jurisprudência para aplicação das leis em casos de crimes florestais, falta folego para tratar de todos os casos existentes.</p> <p>No caso da exploração ilegal de madeira a interferência política sempre existe porque os recursos provenientes dessas atividades alimenta o caixa dois para eleição de muitos políticos na Amazônia.</p> <p>A madeira ilegal chega ao mercado por valores até 50% mais baratos (ver Fanzeres, A. 2014)³; existe mercado para madeira ilegal porque tem compradores que sempre estão interessados no menor preço.</p> <p>As estimativas do percentual de ilegalidade varia entre 20% e 80%, mas o descontrole sobre o tema também abrange a falta de informação fidedigna.</p> <p>A ilegalidade da produção de madeira ocorre tanto em áreas autorizadas, como invadidas; como no item anterior, não existem dados fidedignos sobre a extensão e localização exata das ilegalidades.</p>
<p>Componente 3.3: Gestão da posse da terra e dos direitos de propriedade</p>	<p>O Programa Terra legal busca gerar integridade e exatidão da documentação e acessibilidade de informações relacionadas com a posse e direitos às áreas de florestas, mas ainda tem sido deficiente no cumprimento de metas.</p> <p>O sistema judicial brasileiro é moroso quanto ao julgamento de expropriações e reintegração de posse.</p> <p>A propriedade privada é assegurada por lei, mas como dito acima, em caso de invasões, a justiça é morosa em resolver os problemas.</p>

³ IBID Fanzeres 2014.

<p>Componente 3.4: Cooperação e coordenação</p>	<p>A única forma de cooperação e coordenação inter e intra-institucional (polícia, alfândegas, etc.) para combater o crime florestal ocorre no âmbito da Comissão Interministerial no Combate aos Crimes e Infrações Ambientais (CICCIA).</p> <p>Não há contudo cooperação entre as instituições governamentais (terras, minas, agricultura, transporte, comunicação, proteção ambiental, finanças, etc.) relacionadas com as florestas, havendo na verdade uma disputa entre atividades que se desenvolvem em áreas florestais como agropecuária, mineração e hidrelétricas.</p> <p>A legislação trabalhista contempla atividades de base florestal por meio da NR31 (Portaria nº 86, de 3 de março de 2005), mas essa norma precisa de aperfeiçoamento para contemplar inteiramente todas as situações de risco inerentes ao manejo florestal (ver publicação do Instituto Floresta Tropical – IFT Boletim Técnico no. 3/2011 Recomendações Técnicas para a criação de um Programa de Segurança e Saúde do Trabalho em Empreendimentos Florestais Manejados).</p> <p>Práticas de cooperação transfronteiriça na gestão e controle dos recursos florestais em comum começou a ser recentemente conduzida pela INTERPOL por meio do Programa LEAF.</p> <p>O nível de corrupção nacional em todos os setores do País é altíssimo. De 69º no ano passado, o Brasil ocupa agora a 72ª posição este ano e está no grupo de países onde a corrupção é crônica.</p>
<p>3.5. Mecanismos de combate à corrupção</p>	<p>Ainda que existam normas de conduta para os funcionários públicos, nomeados políticos e cargos eletivos, a ética não impera nessas instancias.</p> <p>Começa a ser difundido entre o setor privado florestal a adoção de códigos de conduta, mas o movimento ainda é incipiente.</p> <p>Ainda que existam canais para a denunciar corrupção e mecanismos para proteção do denunciante acessível a todos os cidadãos brasileiros, essa pratica demanda uma capacidade de organização da informação e investimento de tempo que somente algumas entidades não governamentais tem folego para buscar.</p> <p>Como mencionado anteriormente o sistema judiciário é moroso no julgamento de crimes florestais e também em casos de corrupção.</p>
<p>4.1. Manejo Florestal Sustentável</p>	<p>A legislação e normas teoricamente promovem a sustentabilidade, mas já existe um acumulo de conhecimento que demonstra que estão ocorrendo erros no planejamento e implementação de iniciativas de manejo.</p> <p>A taxa anual de desmatamento no Brasil diminui drástica e continuamente entre 2005 e 2012, voltando a crescer nos dois últimos anos.</p>

Após esse exercício de validação dos indicadores, os especialistas que participaram do teste de prova concluíram que o conjunto de indicadores propostos são pertinentes para a mensuração da governança florestal no nível nacional e que alguns deles também suscitam uma reflexão aplicável aos níveis subnacionais. Porém, como o pacote de indicadores é muito extenso e a sua utilização direta para a condução de futuras mensurações sobre o estado da governança florestal no Brasil provavelmente geraria um baixo nível de respostas da maioria dos atores relacionados ao setor florestal. Foi ponderado então pelos participantes do teste de prova que seria necessária a reorganização dos indicadores em um formato mais simples.

Dessa maneira, por sugestão dos especialistas reunidos para o teste de prova, foi desenvolvido um questionário de 30 perguntas incorporando os principais elementos e questões relacionados com a mensuração da governança florestal. A proposta foi de criação de um questionário simplificado que permita um monitoramento recorrente das mudanças na governança florestal no Brasil. Essa proposta de questionário, incluída no Anexo 2 (Na página web: flegt.info/publicaciones), busca uniformizar o mapeamento dos gargalos existentes para a melhoria da governança florestal no Brasil.

Para facilitar a mensuração da governança florestal, o questionário do Anexo 2 foi transformado em uma enquete eletrônica com a utilização do site “Survey Monkey” (Anexo 3 na página web: flegt.info/publicaciones). Um email com a explanação sobre a iniciativa de mensuração do status da governança florestal com abrangência das instancias subnacionais foi elaborado de maneira conjunta entre as instituições parceiras da Mesa Redonda e enviado a uma lista de seletos especialistas do setor florestal, dentre eles, atores de ONGs, da academia, consultores e do setor privado. Todavia, essa busca de contribuições mais amplas do setor florestal não gerou qualquer resposta. A avaliação desse feedback negativo é que o setor florestal está atualmente em um estado de espera se preparando para possíveis mudanças com os resultados das eleições presidenciais do País.

Ainda assim, foi possível mapear o estado da governança florestal no Brasil para as conclusões e recomendações obtidas com este exercício porque foram aproveitadas informações recolhidas em um processo anterior, concluído recentemente pela Chatham House 2014, o qual analisou as ações contra a extração ilegal de madeira no Brasil a partir do governo (federal), do setor privado e das organizações da sociedade civil.

Conclusões

tomando-se como base as reflexões dos especialistas reunidos para o teste de prova, para cada um dos pilares do conjunto de indicadores FAO/PROFOR (2012) com a adição de informações obtidas em um estudo anterior conduzido pela Chatham House (Fanzeres 2014a), pode-se sugerir as seguintes conclusões sobre a situação da governança florestal no Brasil:

Sob a perspectiva dos marcos legais, políticos, institucionais e de regulamentação:

- A governança florestal em relação à esse pilar pode ser considerada como tendo se mantido a mesma nos últimos 10 anos. Ainda que o Brasil tenha avançado muito em relação à legislação florestal e na sua capacidade de conduzir operações de fiscalização, não atingiu um nível de boa governança florestal porque não investiu na melhoria e modificações que já foram detectadas como necessárias pelos vários segmentos relacionados ao setor florestal.

- Ainda que o Brasil detenha uma legislação ambiental, com reflexos no setor florestal, que pode ser considerada como abrangente, existem muitas incoerências e entraves burocráticos tanto nos órgãos federais como estaduais que impedem uma adequada operacionalização da proteção e promoção do usos sustentável dos recursos florestais. A Lei de Crimes Ambientais (Lei no. 9605/1998) ainda está longe de assegurar a adequada punição dos destruidores de florestas. O recolhimento de multas é estimado em ser somente da ordem de 5% do total emitido durante o período de três anos analisado pela ONG IMAZON (Barreto et al. 2009).
- Também falta uma política florestal no Brasil. Ainda que os diversos programas e iniciativas, tanto do governo federal como estaduais, lidem com várias questões importantes ao setor florestal. Mas a falta de uma coordenação entre as diferentes intervenções e principalmente a falta de uma identidade política comum para essas intervenções não prove ao setor florestal as ferramentas para se impor em relação à outros setores, principalmente a agropecuária, mineração e energia hidrelétrica, os quais competem por espaço físico nas florestas para sua implementação.
- Um dos grandes gargalos para a promoção do uso sustentável e conservação das florestas brasileiras é a insegurança fundiária existente no País, mas principalmente na Amazônia. 32,5% da área de florestas brasileiras (148 milhões de hectares) são passíveis de serem de domínio privado, ainda que, principalmente na Amazônia, prevaleça a irregularidade da titularidade dessas áreas. E ainda que 67,5% (308 milhões de hectares) das áreas de florestas brasileiras já tenham sido classificadas como áreas públicas, essas áreas estão longe de estarem protegidas ou assegurarem a produção sustentável de produtos florestais.
- As florestas públicas como promessa de resolução da sustentabilidade e legalidade da produção madeireira ainda está aquém dessa meta. Entre os vários problemas que tem retardado a implementação das concessões florestais, talvez o mais sério seja a sobreposição de mandatos entre o SFB, o IBAMA e o ICMBio.
- A expectativa de que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) resolverá definitivamente a insegurança fundiária no Brasil (principalmente em áreas florestais) precisa ainda ser provada.
- O governo brasileiro precisa evoluir além da estratégia de comando e controle. Ainda que a Comissão Interministerial no Combate aos Crimes e Infrações Ambientais (CICCIA) tenha provido maior eficiência nas operações conjuntas dos vários órgãos de segurança, a estratégia de comando e controle não é suficiente para solucionar os problemas. Para estabilizar o desmatamento na Amazônia em patamares mínimos ou zerá-lo, o IBAMA teria que exercitar uma pulverização das operações de fiscalização que demandaria da capacidade de pessoal e orçamento além dos atualmente existentes. Parcela substancial dos desmatamentos estão ocorrendo em áreas públicas invadidas para a extração ilegal de madeira, ou em pequenas propriedades (inclusive assentamentos), ou estão sendo realizados em pequenas parcelas dentro de grandes propriedades tornando difícil sua detecção.
- A indústria de madeira nativa tem grande dependência na produção ilegal, a qual é estimada em ter a capacidade de atingir ao consumidor final por um custo de produção ao menos 50% mais barato. A madeira ilegal é mais competitiva porque primeiro não tem os custos de aquisição da terra, seja como propriedade particular ou como concessionário em áreas públicas; em segundo lugar as operações de extração ilegal normalmente empregam de maneira informal; e para completar as operações ilegais sonegam tributos

Sob a perspectiva dos processos de planejamento e tomada de decisão:

- Nesse pilar o Brasil também manteve sua governança florestal em um nível que pode ser considerado regular, já que existem ganhos importantes como a criação de mecanismos de participação social como é o caso do CONAMA e outros conselhos consultivos.
- Ainda que a sociedade brasileira e suas entidades representativas tenham, teoricamente, vários espaços para participação na formulação e implementação de iniciativas governamentais, por meio de comitês e fóruns, nos últimos anos decaiu em muito tanto o interesse e capacidade de participação da sociedade diminuiu e também, do ponto de vista dos governos, a preocupação com uma convocação assídua e recebimento de contribuições já não é tão ativa.
- A transparência e responsabilidade dos governos em documentar, disponibilizar e prestar contas sobre suas ações, ainda que exista a Lei de Acesso à Informação (Lei no. 12.527 e Decreto no. 7.724) ainda é muito fraca e a corrupção imperante no País é um grande entrave para que o Brasil alcance uma boa governança florestal.

Sob a perspectiva da Implementação, fiscalização e cumprimento das normas

- Nesse pilar a governança florestal do Brasil sofreu um retrocesso já que não consegue coibir e reverter a devastação da floresta nativa e produção ilegal de madeira.
- Mais uma vez o Brasil tem um volume grande de normas e leis no papel que são pouco ou mal implementados por deficiência operacional e de pessoal. Falta treinamento e capacidade dos técnicos que trabalham com floresta, mas também faltam os meios para melhorar essa capacidade de trabalho.
- A concentração das estratégias governamentais em uma estratégia de comando e controle rendeu resultados nos primeiros anos e logrou a redução drástica do desmatamento, porém parece ter alcançado a capacidade limite de intervenção. Se mostra necessária a criação de estratégias para a promoção de atividades produtivas sustentáveis para pequenos produtores que destroem a floresta em pequenas porções para sua subsistência e punição mais efetiva para grandes desmatadores que conseguem atuar driblando a fiscalização por imagens de satélite.

Sob a perspectiva do manejo florestal sustentável

- O nível da governança florestal nesse pilar pode ser considerada regular já que a legislação é bem avançada, mas ainda necessita de muitas melhorias.
- O Brasil avançou em muito sua legislação e normas sobre o manejo florestal sustentável nos últimos 20 anos, porém as diretrizes técnicas nem sempre são adequadamente interpretadas e implementadas tanto pelos responsáveis pelos Planos de Manejo como também pelos fiscais dos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento e fiscalização dessas operações.
- Ainda que a taxa anual de desmatamento no Brasil tenha diminuído drástica e continuamente entre 2005 e 2012, se conjectura que o recrudescimento da destruição da floresta pode significar que as operações de comando e controle tenham chegado ao seu limite. Parcela substancial dos desmatamentos está ocorrendo em áreas públicas invadidas para a extração ilegal de madeira, ou em pequenas propriedades (inclusive assentamentos), ou estão sendo realizados em pequenas parcelas dentro de grandes propriedades tornando difícil sua detecção.

Recomendações

Diante das reflexões acima, essa prova de teste suscita algumas recomendações para busca de uma melhoria da governança florestal no Brasil:

Para os Governos Federal e Subnacionais:

- Revitalizar os mecanismos de debate e participação da sociedade civil organizada sobre o Programa Nacional de Florestas com o objetivo de revisar as normas vigentes para eliminação de redundâncias e desincentivos para o manejo florestal sustentável e elaborar e implementar uma política florestal coordenada com os demais programas de desenvolvimento governamentais.

Para as Organizações não Governamentais e Setor Privado:

- Articular as representações dos diferentes segmentos ligados ao setor florestal brasileiro para apresentação aos governos federal e subnacionais demandas de melhorias nas normas e políticas afetas e desenvolvimento de propostas passíveis de implementação pela sociedade civil organizada que promovam a melhoria da governança florestal.

Referências Bibliográficas

- Barreto, P., Araújo, E. e Brito, B. 2009. A impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia / Paulo Barreto; Elis Araújo; Brenda Brito. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAIZON).
- Davies, C., Willians, L., Lupberger, S. and Daviet, F. 2013. Assessing Forest Governance: The Governance of Forests Initiative Indicator Framework. World Resources Institute (WRI).
- ETFRN NEWS NO. 53. April 2012. Moving Forward with Forest Governance. European Tropical Forest Research Network. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands.
- Fanzeres A. 2014. Elementos, dados e fatos para análise da Governança Florestal e situação da produção e comércio de madeira legal no Brasil. TRAFFIC. Cambridge.
- FAO/PROFOR. 2012. Assessing and Monitoring Forest Governance: A User's Guide to a Diagnostic Tool. Authors: Nalin Kishor and Kenneth Rosenbaum
- International Institute for Environment and Development (IIED). 2002. The pyramid: a diagnostic and planning tool for good forest governance.
- Mayers, J., Bass, S. and Macqueen, D. 2002. The Pyramid: a Diagnostic tool and planning tool for good forest governance. Prepared for the World Bank – WWF Alliance for Forest Conservation & Sustainable Use by the International Institute for Environment and Development (IIED).
- World Bank. 2006. Strengthening Forest Law. Enforcement and Governance: Addressing a systematic constraint to sustainable Development. Report No. 36638-GLB. August 2006. Environment, Agriculture, and Rural Development Departments. Sustainable Development Network.
- World Bank. 2009. "Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms". Agriculture and Rural Development Department. Sustainable Development Network. Report No. 49572-GLB, Washington, DC.
- World Bank and FAO. 2011. Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance. PROFOR. Rome 2011.
- World Resources Institute (WRI). 2009. The Governance of Forests Toolkit: A draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector. Developed by Instituto Centro da Vida (ICV) e Instituto do Meio e do Homem (IMAIZON).
- World Resources Institute (WRI). 2013. Assessing forest governance: The Governance of Forest Initiative Indicator Framework. A report by Davis, C., Willians, L., Lupberger, S. and Daviet, F.

Siglas

CAR	Cadastro Ambiental Rural
CICCIA	Comissão Interministerial no Combate aos Crimes e Infrações Ambientais
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization)
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
PROFOR	Programa de Florestas do Banco Mundial
SFB	Serviço Florestal Brasileiro

Anexo I: Estrutura do modelo FAO/PROFOR

PILAR I: POLITICAS PÚBLICAS, MARCOS INSTITUCIONAL E LEGAL

I.1 POLÍTICAS FLORESTAIS E LEGISLAÇÃO

- Existência e qualidade das políticas públicas, leis e regulamentações que governam o uso e manejo de florestas
- Clareza e coerência das políticas públicas, leis e regulamentações que governam o uso e manejo de florestas
- A capacidade das leis e regulamentações relativas às florestas em facilitar de maneira efetividade e eficiente suas implementações, evitando sobreposições e demandas desnecessárias
- A capacidade das políticas florestais e legislação pertinente em apoiar o manejo florestal adaptativo
- Consistência da legislação florestal com compromissos e obrigações internacionais

I.2 MARCO LEGAL PARA APOIAR E PROTEGER A POSSE DA TERRA, A PROPRIEDADE E DIREITOS DOS USUÁRIOS

- A capacidade do marco legal reconhecer e proteger os direitos de propriedade, incluindo os direitos aos créditos de carbono
- A capacidade do marco legal reconhecer os direitos de costumes e tradicionais de comunidades indígenas, locais e tradicionais (i.e., povos da floresta)
- Consistência entre direitos formais e informais relativos aos recursos florestais
- A capacidade do marco legal prover os meios efetivos de resolução de disputas de maneira justa e equitativa

I.3 CONCORDANCIA DE POLITICAS PUBLICAS DE DESENVOLVIMENTO COM AS POLITICAS FLORESTAIS

- Consistência e coordenação de planos nacionais e estratégias de desenvolvimento com as políticas florestais
- Consistência e coordenação de políticas, leis e regulamentações setoriais (i.e., mineração, transporte, energia) com as políticas, leis e regulamentações florestais

- A capacidade das leis relacionadas às florestas apoiarem e permitirem modos de vida sustentáveis para as comunidades dependentes das florestas
- Consistência de planos para o uso de áreas florestais com as metas e prioridades da política florestal
- Consistência de políticas florestais com políticas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas
- Existência dos meios, incluindo mecanismos de alto nível de coordenação setorial de políticas públicas, para a harmonização de políticas de desenvolvimento e as políticas florestais
- A capacidade das políticas florestais e de uso da terra de assegurarem equidade de gênero

I.4 MARCO INSTITUCIONAL

- O quanto os mandatos das instituições governamentais federais relacionadas com florestas são bem definidos e complementares
- O quanto os mandatos das instituições governamentais federais e subnacionais (i.e., estaduais e municipais) relacionadas com florestas são bem definidos e complementares
- Adequação, previsibilidade e estabilidade do orçamento e de recursos (i.e., humanos e operacionais) de instituições governamentais que lidam com florestas
- Disponibilidade e adequação da informação, tecnologia, ferramentas e recursos (i.e., humanos e operacionais) para o cumprimento dos mandatos das instituições governamentais

I.5 INCENTIVOS FINANCEIROS, INSTRUMENTOS ECONOMICOS E DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS

- Existência de previsão legal e mecanismos para a distribuição equitativa dos recursos provenientes das florestas
- Equidade na distribuição do acesso aos recursos florestais, direitos e retornos financeiros
- Existência de incentivos econômicos e políticas para promover a adição de valor e uso sustentável de madeira e produtos não madeireiros
- Existência de incentivos para o manejo florestal sustentável e medidas para corrigir subsídios inapropriados e distorções de preços de produtos florestais
- Acessibilidade e competitividade justos aos procedimentos como licitações para a alocação de recursos florestais
- Mecanismos de internalização de externalidades sociais e ambientais referentes ao uso dos recursos florestais, incluindo o pagamento de serviços ambientais
- Existência e adequação de salvaguardas contra danos sociais e ambientais derivados de políticas florestais e atividades a essas relacionadas

PILAR 2: PLANEJAMENTO E PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO

2.1 PARTICIPAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

- A capacidade do marco legal prover oportunidades para a participação pública na formulação de políticas florestais e tomadas de decisão e oportunidades para questionamentos e revisões

- Existência e efetividade de processos que asseguram a participação de atores chaves, incluindo a aplicação de sanções por falhas na facilitação de participação de partes interessadas
- Transparência dos processos e acessibilidade na orientação em como participar, em todas as instancias, do planejamento, tomadas de decisão e implementação de medidas relacionadas às florestas
- O quanto mecanismos para o envolvimento das partes interessadas asseguram a participação de mulheres em processos de tomada de decisões relativas às florestas
- O quanto o governo se envolve, cria espaços e apoia a participação da sociedade civil, populações indígenas e comunidades dependentes das florestas em processos e tomadas de decisões relativos às florestas
- Capacidade dos governos em diferentes níveis em se envolver com a sociedade civil e outros atores interessados em florestas em relação as tomadas de decisões para o desenho e implementação de políticas florestais
- Existência e efetividade de mecanismos de resolução de conflitos e disputas

2.2 TRANSPARENCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

- O quanto o marco legal apoia o acesso público à informação, promove o debate científico em relação às políticas florestais e impõe sanções por falhas das instituições governamentais em atender as demandas por acessibilidade à informação
- Qualidade, presteza, clareza e acessibilidade de informações relativas às questões florestais disponíveis às partes interessadas, incluindo notícias sobre pendencias de ações das instituições governamentais relacionadas ao tema
- Transparência na alocação de concessões, autorizações e direitos de uso para a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros
- Transparência na coleta de pagamentos, orçamentos, gastos, contabilidade, distribuição de benefícios e auditorias relativos aos recursos florestais
- Existência, efetividade e independência de mecanismos governamentais de supervisão de instituições governamentais relacionadas com florestas
- Existência e a capacidade de uso de mecanismos internos de auditoria, como instituições governamentais, padrões de performance e prêmios e punições relacionados com performance
- Existência, efetividade e independência de mecanismos para a supervisão governamental externa de instituições relacionadas às florestas
- Existência e o quanto se utilizam mecanismos de prestação de contas internos, como órgãos de auditorias, padrões de performance e prêmios e punições relacionados com performance
- Transparência e prestação de contas de instituições privadas, corporações, empresas e organizações da sociedade civil que atuam no setor florestal

2.3 CAPACIDADE E AÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

- Presença de organizações fortes da sociedade civil, incluindo organizações não governamentais de monitoramento e denúncias
- Capacidade da sociedade civil, populações indígenas, e pequenos e médios empreendedores de participarem e se envolverem no planejamento, tomada de decisão e implementação de atividades florestais

- Adoção e implementação voluntária de parâmetros e salvaguardas sociais e ambientais por atores do setor privado, incluindo bancos que atuam em atividades relacionadas ao setor florestal
- O quanto governos incentivam entidades corporativas e empresas que atuam no setor florestal a cumprirem com códigos de conduta, padrões e salvaguardas recomendadas internacionalmente

PILAR 3: IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CUMPRIMENTO DE REGRAS

3.1 GESTÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS

- Adequação da capacidade administrativa e efetividade das instituições de governo responsáveis pela gestão dos recursos florestais
- Qualidade e efetividade da informação e dos sistemas de gerenciamento de dados
- Adequação, efetividade e transparência do monitoramento e avaliação com acessibilidade aos resultados
- O quanto os resultados do monitoramento e avaliação são claramente incorporados no planejamento do manejo florestal
- Efetividade na coleta, divisão e redistribuição dos impostos florestais, royalties, taxas e outros pagamentos
- O quanto a implementação de áreas de manejo florestal no campo adotam as políticas, leis e planos

3.2 FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DAS LEIS FLORESTAIS

- A propriedade e consistência na aplicação de penalidades por descumprimento das leis e regulamentações florestais
- Efetividade da divisão das responsabilidades administrativas e responsabilidades pela fiscalização do cumprimento das leis florestais
- Efetividade das medidas e ferramentas para prevenir crimes florestais
- Efetividade dos incentivos para servidores e instituições governamentais na fiscalização e cumprimento das leis florestais, incluindo investigações e processos jurídicos
- Capacidade das instituições governamentais de fiscalização de reprimir, detectar e prevenir crimes florestais e atividades relacionadas
- A capacidade, a propriedade e a efetividade dos órgãos de fiscalização usarem ferramentas, instrumentos e informação para o cumprimento das leis
- Capacidade e vontade do sistema judiciário e de órgãos de fiscalização de lidarem efetivamente com casos de crimes florestais
- O quanto o sistema judiciário é acessível, justo, honesto e independente; atua de maneira expedita e é com custos viáveis; e gera resultados que são aplicados

3.3 GESTÃO DE QUESTÕES FUNDIÁRIAS E DE DIREITOS DE PROPRIEDADE

- Abrangência e precisão da documentação e acessibilidade de informações relativas à posse e direitos relativos às áreas de floresta

- Existência e eficácia da implementação dos processos e mecanismos de resolução de disputas e conflitos sobre a posse e os direitos relativos às áreas de floresta
- Eficácia dos mecanismos de compensação quando os direitos são extintos
- Adequação das medidas e mecanismos para garantir a segurança da posse de proprietários e os detentores de direitos de áreas de floresta

3.4 COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO

- Abrangência, pertinência e adequação da coordenação e cooperação entre os governos nacionais e subnacionais sobre as atividades relacionadas com as florestas
- Abrangência, pertinência e adequação da coordenação e cooperação dentro e entre as instituições governamentais nacionais com mandatos relacionados com florestas
- Abrangência da cooperação e coordenação dos órgãos de fiscalização, incluindo forças policiais e alfandegarias, na aplicação da legislação florestal em diferentes níveis e entre todas as instituições governamentais
- O quanto outras instituições governamentais (fundiária, exploração mineral, agricultura, transporte, comunicação, proteção ambiental, finanças, etc) se coordenam e cooperam com as instituições responsáveis pelas florestas em temas relacionados
- Abrangência da aplicação de legislação sobre direitos humanos, trabalho, segurança, meio ambiente e outras leis relevantes às atividades florestais
- Eficácia da implementação de compromissos internacionais relevantes às florestas
- Eficácia da cooperação trans-fronteiriça na gestão de recursos florestais comuns e de outras atividades internacionais relacionadas com as florestas
- Eficácia da cooperação trans-fronteiriça na aplicação da lei para combater o comércio ilegal de produtos florestais

3.5 MEDIDAS PARA RESOLVER A CORRUPÇÃO

- Implementação e eficácia das regras para compras públicas de produtos florestais
- Existência, adequação e eficácia das normas de conduta para os funcionários públicos, políticos nomeados e ocupantes de cargos eletivos
- Participação do setor privado nos esforços para combater a corrupção, incluindo a adoção de códigos de conduta e garantir a transparência dos pagamentos
- Existência e eficácia dos canais para a comunicação de corrupção e garantias de proteção aos denunciantes
- Extensão e eficácia da ação de acompanhamento, incluindo o julgamento de todas as partes envolvidas em casos de corrupção
- Implementação e acompanhamento de mecanismos de controle internos e auditorias internas e externas
- Eficiência e eficácia dos sistemas de cobrança de pagamentos florestais, despesas, orçamento, contabilidade, auditoria e redistribuição de benefícios



4 PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA

José Miguel Orozco M. y Martha Lucy Mondragón B.

Introducción

Cerca de la mitad del territorio colombiano incluye vastas extensiones de bosques, de los cuales el 50% pertenece a comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas que los habitan y dependen de ellos para su subsistencia. La Constitución Política reconoce esta propiedad a través de la figura de “territorios colectivos” o resguardos. Su gran biodiversidad enfrenta problemas de deforestación, tala ilegal y mal manejo. A esto se suma la deficiente gestión institucional, la incidencia de otras políticas sectoriales que los afectan negativamente, así como el conflicto interno.

Conocer en forma integral, objetiva y actualizada la situación de la gobernanza forestal en Colombia y revelar las fortalezas y las debilidades frente a los retos que supone el manejo sostenible de los bosques, es una necesidad apremiante. De ello dependerá que se puedan plantear acciones efectivas para su mejoramiento. La protección y conservación de estos ecosistemas estratégicos reconoce los múltiples bienes y servicios que proveen, e implica aspectos de sostenibilidad, legitimidad y legalidad de los mismos.

Este documento resume los resultados de un estudio realizado para elaborar una propuesta de metodología de evaluación y monitoreo del estado de la gobernanza forestal, en un momento dado en particular y a través del tiempo.

Se presenta el modelo “FAO/PROFOR+” propuesto para Colombia, basado en el conjunto de indicadores considerados por Kishor & Rosenbaum (2012), que tiene a su vez como precedentes el *Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal* (FAO & PROFOR, 2011) y el modelo del Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED, por su sigla en inglés). Estos modelos fueron revisados y adaptados en dos espacios de discusión con expertos. Además, incluye una hoja de ruta para la adopción de la batería de indicadores por las autoridades nacionales competentes.

En la primera sección, se presentan los aspectos metodológicos más relevantes de este proceso, los pasos seguidos para el diseño de la propuesta de indicadores y la matriz de indicadores. Se ha dado especial énfasis en la construcción de indicadores específicos que contemplen los intereses y posibles afectaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales de Colombia.

En la siguiente sección se resume los resultados de la segunda medición de prueba basada en los indicadores de la propuesta de metodología de FAO/PROFOR para medir gobernanza forestal,

generados en el Segundo Taller de expertos nacionales. La información allí presentada solo tiene un fin ilustrativo acerca de la idoneidad de las escalas de calificación para valorar los indicadores y por lo tanto, los resultados **no constituyen una estimación ni una medición sobre la situación de la gobernanza forestal en Colombia como tal, pues no están basados en una aplicación formal de dichos indicadores**. Sin embargo, ellos sí arrojan indicios sobre varios aspectos de la gobernanza forestal en el país. Dichas consideraciones han permitido formular algunas sugerencias, las cuales pueden tomarse en cuenta para futuras aplicaciones de la metodología. Estas y otras consideraciones se compilan en el apartado dedicado a las conclusiones y recomendaciones, con el que se cierra este documento.

Resumen ejecutivo

El modelo “FAO/PROFOR+” para evaluar y monitorear la gobernanza forestal en Colombia, es una propuesta de metodología e indicadores elaborada principalmente para tomadores de decisión del sector público, pero su uso incluye actores del sector privado y de la sociedad civil. Constituye un instrumento que permite evaluar el estado de la gobernanza forestal en un momento dado en particular y a través del tiempo, en aras de su mejoramiento.

La propuesta de indicadores fue desarrollada en el marco del proyecto *Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal en América del Sur*, financiado por la Unión Europea e implementado por TRAFFIC en asociación con WWF Colombia y UICN Sur en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Esta metodología se basa en el modelo FAO/PROFOR, inspirado en el conjunto de indicadores de la *Guía para Evaluación y Monitoreo de la Gobernanza Forestal* (Kishor & Rosenbaum, 2012), cuyo precedente es, a su vez, el *Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal* (FAO & PROFOR, 2011), y en el modelo de IIED. Los documentos fueron revisados y adaptados por el equipo técnico del proyecto, para elaborar una propuesta base que fue analizada, discutida y ajustada en dos talleres nacionales con expertos de diversos sectores relacionados con el tema forestal. Además, incluye una hoja de ruta para la adopción de la batería de indicadores por parte de las autoridades nacionales competentes, así como por aquellos grupos clave del sector.

El modelo FAO/PROFOR facilita la descripción, diagnóstico, seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre el estado de la gobernanza forestal de un país determinado. Contiene una lista integral y pertinente de los elementos principales que describen la gobernanza forestal. Ofrece también puntos de referencia para organizar la información, para su uso en y entre los países durante el seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal y de los recursos forestales.

Consta de tres “Pilares y Principios de buena gobernanza forestal”. El Pilar 1 se refiere a los *Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios*. El Pilar 2, está referido a los Procesos de *Planificación y toma de decisiones*. Por último, el Pilar 3 aborda los temas de *Implementación, fiscalización y cumplimiento*. Para Colombia, el trabajo en torno a este modelo se desarrolló mediante una serie de pasos específicos para el diseño de la propuesta de indicadores, entre los cuales se incluyen los ajustes a la metodología adaptada de FAO/PROFOR. Estos fueron revisados en dos espacios de discusión efectuados con los expertos nacionales, donde se realizó la descripción y compilación de los indicadores establecidos para medir la gobernanza forestal en el país.

La matriz de FAO/PROFOR+ para Colombia cuenta con 78 indicadores, en contraste con los 130 que propone la de FAO/PROFOR. Si bien este último modelo enfatiza que en la mayoría de los casos no se aplica la totalidad de esta batería, destaca que deben aplicarse tantos indicadores como sean necesarios para la mejor medición de la gobernanza forestal del país en cuestión. Para el caso colombiano, los 78 indicadores cumplen muy bien dichos requerimientos. En este sentido, además, se ha dado especial énfasis a la inclusión de 16 indicadores específicos que contemplan los intereses y posibles afectaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales.

Durante los talleres nacionales además se realizó una medición de prueba basada en los indicadores de la propuesta ajustada de metodología de FAO/PROFOR, cuyo análisis forma parte del presente documento. Esta prueba solo tiene un fin ilustrativo frente a la idoneidad de las escalas de calificación para valorar los indicadores; por tanto, los resultados no son una estimación ni una medición sobre la situación de la gobernanza forestal en Colombia como tal, pues no se basan en una aplicación formal de dicha batería de indicadores. No obstante, estos datos sí arrojan algunos indicios sobre varios aspectos de la gobernanza forestal en el país. Dichas consideraciones podrían sustentar la formulación de algunas sugerencias que pueden tomarse en cuenta para futuras aplicaciones de la metodología.

El proceso ha completado la construcción de la propuesta para la medición de la gobernanza forestal (Fase 1), y ha avanzado en el primer paso de su adopción (Fase 2). Se sugiere a los tomadores de decisión y otros sectores relacionados con el tema forestal, que la metodología cuente con algún mecanismo de adopción formal que involucre su reconocimiento por parte de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en general: gremios empresariales, las ONG, las comunidades y la academia. No obstante, la carencia de una adopción oficial no debe convertirse en un impedimento para la continuidad en la aplicación de los siguientes pasos descritos en la hoja de ruta.

La Hoja de Ruta para el Mejoramiento de la Gobernanza Forestal apunta a una mirada integral derivada de una interpretación objetiva y constructiva de los resultados que ayudará a hacer más firme y seguro el camino para el mejoramiento de la gobernanza forestal en Colombia. Dicha hoja de ruta es, en realidad, un instrumento para trazar la implementación de acciones derivadas de los hallazgos de la aplicación de los indicadores, e ir mejorando en el tiempo los aspectos de gobernanza forestal referidos en la batería de indicadores de un país, al ir sumando las acciones y sus efectos de manera gradual.

Executive summary

The “FAO/PROFOR+” model proposes a methodology and a set of indicators for diagnosing, assessing and monitoring forest governance in Colombia. It was prepared mainly for decision makers in the public sector, although stakeholders in the private and civil society sectors can also apply it.

This methodology was developed within the framework of the project “Supporting the implementation of the European Union’s FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) Action Plan in South America: catalysing initiatives to control and verify the origin of timber in trade and support related improvements in forest governance”, financed by the European Union and led by TRAFFIC, in collaboration with WWF Colombia and IUCN South America, and implemented in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru.

The FAO/PROFOR model facilitates description, diagnosis, follow-up, evaluation and preparation of reports on the status of forest governance in a specific country. It includes a comprehensive list of the main elements describing forest governance. The model includes reference points for organizing

relevant information on forest governance, which can be used in-country and between countries during follow-up and assessment of forest governance and forest resources.

The model has three Pillars and Principles of “good forest governance”: legal, political, institutional and regulatory frameworks; planning and decision-making processes; and implementation, enforcement and compliance.

Special emphasis has been assigned to constructing specific indicators that take into account the interests of indigenous and local communities in Colombia, and potential effects on their rights. Thus, 16 indicators consider aspects that are important to these communities and their territories.

This document analyses a sample measurement that was also carried out during the national workshops, based on the indicators of the adjusted proposal of the FAO/PROFOR methodology for measuring forest governance. This application had the sole purpose of illustrating the suitability of the grading scales in calibrating the indicators, and the results are not a measurement of the situation of forest governance in Colombia as such.

To date, the process has finished constructing the proposal for measuring forest governance (Phase 1), and progress has been achieved in the first step of adopting it (Phase 2). Decision makers –and other stakeholders in the forestry sector– are advised that the methodology and the set of indicators require a formal adoption mechanism involving acknowledgement on the part of public, private and civil society actors (business associations/federations, NGOs, communities and academia).

However, if official adoption is not achieved, this should not be a limiting factor for continuing to apply the following steps.

The roadmap for Improving Forest Governance aims towards a comprehensive approach derived from an objective and constructive interpretation of results. This roadmap is an instrument for outlining the implementation of actions derived from findings in applying the indicators.

Conclusions and recommendations

The FAO/PROFOR model was chosen in Colombia as the basis for developing the indicators methodology. The model is a comprehensive tool that facilitates description, diagnosis, follow-up, evaluation and report preparation of the forest governance status. The model now has several adaptations that complement and add value to its utility (thus the PROFOR+ designation).

This section includes conclusions and recommendations for the public sector in charge of making the relevant adjustments to the model and leading the implementation of this methodology, and for private sector and civil society organizations: indigenous communities, Afro-Colombians, small farmers, NGOs, and academic and research entities that work on related forestry issues.

Conclusions on the Proposal and methodology for selecting the set of indicators for the country

The methodology proposed for Colombia is based on FAO/PROFOR’s adjusted methodology that was agreed during a planning meeting of the benchmarking team, which took place in Quito, in November 2013. The adjustments resulted from the review done by the Colombian project consultant

and coordinator to adapt the methodology, when appropriate, to the country's specific characteristics and needs.

The process of adjusting indicators and other elements of the proposal to Colombia's specific characteristics was done through a participatory approach involving key national stakeholders from different sectors, during two workshops carried out in December 2013 and February 2014 in Bogota. Before conducting the workshops, participants received relevant information so that all were well informed on overall aspects of forest governance. These materials included summaries of the main methodologies and detailed explanations of the main characteristics and components of the FAO/PROFOR adjusted methodology for assessing forest governance.

A review process was undertaken, and observations and suggestions were received on the different elements of the proposed scheme. Most contributions by the working groups were adopted, and the respective adjustments made. The end product was a FAO/PROFOR+ methodology with a total of 78 indicators.

Even though the FAO/PROFOR model points out that not all indicators are used in all cases, it does recommend using a large number of indicators in order to make a comprehensive diagnosis of the changes seen in forest governance in the country. The set of indicators selected for Colombia under the FAO/PROFOR+ methodology guarantee fulfilment of this objective.

In terms of sources of verification, for some indicators required information is readily available and/or accessible, while in others further research will be required and these latter will demand longer-term planning for their application.

Conclusions on the application of indicators

The indicators selected for the country were assessed twice, with the object of validating the feasibility of applying these indicators. The information presented in the tables, as mentioned above, is only for illustrating the suitability of the scoring scales for assessing the indicators; thus, results do not reflect any conclusive estimate or measurement of the status of forest governance in Colombia. Nonetheless, the scorings do represent the perception of experts and stakeholders participating in the workshops –which is at least an indication of the current situation in the country.

Some considerations resulting from the validation process should be taken into account for future implementation of the methodology. Firstly the overall scores for the indicators appear to adequately reflect the country's situation in the fields of expertise of the stakeholders consulted. However, the relatively high, or at least significant, scores recorded in the non-majority ratings of those same indicators point to the need to conduct subsequent processes to further verify sources of information. On the other hand, scores of some other indicators do not appear to reflect well the actual situation in Colombia. Therefore, future exercises formally implementing the methodology should analyse the reasons for these assessments or resort to sources of verification in order to support results as appropriate.

A possible explanation for the negative scores given to some indicators, and which do not seem to adequately reflect the real situation, is that what was judged was enforcement of the law and not its actual content. Future implementation of the methodology should therefore highlight the exact scope of what is being evaluated in each Pillar, anticipating possible confusion when scoring the indicators. This implies emphasizing the difference between similar or closely related indicators.

Overall, the greatest proportion of “highly deficient” scores found was for financial incentives, economic instruments and benefit sharing. This is a clear signal, consistent with the reality of the situation, of the country’s precarious status in these aspects. On the other hand, the highest level of scores was for Stakeholder participation, which places it in the category of “deficient”, and are very much in accordance with circumstances in the national arena. Last, but not least, the highest value scores were for Administration of land tenure and property rights, also in the category of “deficient”, which is understandable such factors as the internal armed conflict which severely affects forest areas in Colombia.

In short, and only in a preliminary manner and bearing in mind the limitations of the application of this methodology, it may be noted that the situation of forest governance in Colombia is perceived mostly as negative, if it is considered that about half of the scores of all indicators are among the “very poor” and “poor” categories.

In spite of all this, about one third of the scores place indicators in the category of “intermediate”. This could be interpreted to indicate that—even though negative scores are predominant—the situation is perceived to be “not very bad”, and that progress is being achieved in several aspects, which nonetheless need to be further improved. On the other hand, though making up a minority, some opinions were favourable, assessing the status of governance in the categories of “good” and even “very good”, openly contrasting with other perceptions.

Finally, with the exception of six indicators recommended to be adjusted, and based on results of the validation undertaken in the two workshops, the quantitative scoring scales of the remaining 72 indicators are considered to be appropriate. In addition, the measuring tool is easy to apply by experts.

The exercise for validating the scores has not gone through a precise compilation and examination of verification sources. Therefore, subsequent implementation of the measurements would require using these information sources in order to derive results that are consistent, as well as the exact status of forest governance in Colombia.

Recommendations

Future application of the methodology for measuring and disseminating results should combine expert scores with the use of verification sources identified in each case. Furthermore, actions undertaken should be continued for measuring forest governance in Colombia. The following recommendations are made with reference to this issue:

- The methodology should include a formal adoption mechanism involving acknowledgement among both public actors—especially government agencies responsible for forestry management at the national level—and private actors and civil society—including business associations/federations, NGOs, communities and academia.
- Given the significance and strategic importance that the use of the methodology should have to identify critical aspects requiring review and adjustment for improving forest governance, the adoption process must be the result of a joint effort that links multiple stakeholders and also raises the political level of the issue in the national and regional arenas.

- A strategy, focused on achieving a larger or more permanent participation of some actors, especially representatives of small farmer, indigenous and Afro-Colombian communities, and universities, should be designed and implemented.
- The entity coordinating the application of the set of indicators should be an independent, nongovernmental organization. Furthermore, participants and experts should be carefully selected, focused on guaranteeing minimum knowledge levels, and if possible expertise and specialization for addressing, analysing and scoring the indicators. In carrying out activities, experts should be grouped by Pillars depending on their field of expertise.
- Measurements should combine expert perception and use of verification sources. The latter aspect implies a previous and very exhaustive literature review, and compilation of the information required.
- A comprehensive approach, derived from an objective and constructive interpretation of results, would help support the steps and actions towards improving forest governance. Broad dissemination of both results and analyses, and actions identified, is an important requirement for guaranteeing the tool's positive impact.
- According to the steps established by the roadmap, the methodological proposal formulated needs to be sent again to participating stakeholders requesting their feedback. In the same way, it is important for dissemination work carried out among the different groups, including for those that did not participate in at least one of the workshops conducted.

Aspectos metodológicos relevantes

El modelo FAO/PROFOR+ en Colombia

El modelo “FAO/PROFOR+” propuesto para Colombia, está basado en el conjunto de indicadores de Kishor & Rosenbaum (2012), que a su vez tiene como precedente el “*Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal*” (FAO & PROFOR, 2011) y el modelo de IIED.

Este modelo contempla tres pilares que se rigen por los principios de responsabilidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad/equidad, participación y transparencia. A su vez, los pilares cuentan con elementos básicos denominados “componentes”. Para el caso del modelo FAO/PROFOR+ en Colombia, estos se muestran en la figura 1:

Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3
Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios	Procesos de planificación y toma de decisiones	Implementación, fiscalización y cumplimiento
<p>Componentes</p> <p>1.1 Políticas y leyes relacionadas con los bosques</p> <p>1.2 Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso</p> <p>1.3 Concordancia entre las políticas más amplias de desarrollo y las políticas forestales</p> <p>1.4 Marcos Institucionales</p> <p>1.5 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios</p>	<p>Componentes</p> <p>2.1 Participación de las partes interesadas</p> <p>2.2 Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad</p> <p>2.3 Capacidad y gestión de las partes interesadas</p>	<p>Componentes</p> <p>3.1 Administración de los recursos forestales</p> <p>3.2 Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales</p> <p>3.3 Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad</p> <p>3.4 Cooperación y coordinación</p> <p>3.5. Mecanismos de combate contra la corrupción</p> <p>3.6. Manejo Forestal Sostenible*</p>

*Componente agregado en el modelo FAO/PROFOR+

Figura 1. Los pilares del Modelo FAO/PROFOR+, adaptación para medir la gobernanza forestal en Colombia

Los elementos adicionales y ajustes del modelo FAO/PROFOR+

Además de los componentes FAO/PROFOR+ incluye elementos adicionales:

- La **priorización**
- Las **fuentes de verificación**
- Las **unidades de medición**
- Y el conjunto de preguntas denominado **“Hacia una ruta de trabajo”**:
 - ¿Qué está funcionando?
 - ¿Qué está faltando?
 - Aspectos para desarrollar en el corto, mediano y largo plazo
 - ¿Qué debe hacerse?
 - ¿Quién va a hacerlo?
 - ¿Cuándo?

Pasos para el diseño de la propuesta de indicadores para Colombia

1. **Revisión y análisis del esquema de indicadores propuesto como resultado de la “Reunión de Planificación del Equipo del proyecto para el Benchmarking”**, realizada en Quito en noviembre de 2013.

2. **Adaptación del esquema de indicadores propuesto como resultado de la “Reunión de Planificación del Equipo Benchmarking”.** Esta actividad tuvo como base los intercambios de información con la Consultora Internacional, la Coordinadora del Proyecto Facilitación FLEGT en América del Sur y la Coordinadora del Proyecto en Colombia.
3. **Realización del Primer Taller de expertos nacionales.** Este taller se realizó en Bogotá, el 4 de diciembre de 2013. Su objetivo general fue *“revisar, analizar, discutir y consensuar los elementos necesarios para definir una propuesta de un conjunto de indicadores que permita determinar y/o medir el estado actual y los cambios en la gobernanza forestal a nivel nacional”*. La metodología contempló el envío previo de información a los participantes. No se incluyó el listado de la propuesta de indicadores, por tratarse de un contenido extenso. Durante el taller se conformaron dos grupos de trabajo quienes revisaron la primera propuesta e hicieron una medición preliminar de los indicadores planteados. Mediante una discusión abierta los grupos revisaron, analizaron y buscaron un consenso en torno a las sugerencias y recomendaciones. Los criterios de priorización a aplicar se establecieron así:

Verde: Pertinente y se puede medir.

Amarillo: Pertinente, se puede medir con cierto grado de dificultad.

Rojo: Pertinente, pero no se puede medir o no se dispone de información.

La aplicación de los indicadores fue individual y con base tanto en los análisis y discusiones adelantadas dentro del grupo, con fundamento en la opinión, la percepción, el conocimiento y la experticia personal de cada uno de los participantes. Se tomó como guía los siguientes valores y su respectiva equivalencia, especialmente en referencia a las fuentes de verificación:

1 = Muy deficiente

2 = Deficiente

3 = Regular

4 = Bueno

5 = Muy bueno

4. **Ajustes a la propuesta de metodología adaptada de FAO/PROFOR.** A partir de los resultados del taller, se procedió a revisar, organizar y analizar las observaciones y sugerencias formuladas. Algunos aspectos de la discusión y de los aportes de los grupos, permitieron contextualizar la referente base para orientar los ajustes de la propuesta metodológica. En la mayoría de los casos, las observaciones y sugerencias formuladas por los grupos fueron incorporadas a través de modificaciones al esquema, efectuándose los ajustes correspondientes, tanto de forma como de fondo.
5. **Realización del Segundo Taller de expertos nacionales.** Este taller se llevó a cabo el 27 de febrero de 2014, en Bogotá. Se remitió previamente a los participantes la agenda del evento y se puso a su disposición un acceso virtual para conocimiento y revisión de varios documentos sobre monitoreo y evaluación de la gobernanza forestal, así como la ayuda memoria del primer taller. De esta manera, los participantes pudieron examinar la información sobre el avance alcanzado, y las sugerencias y recomendaciones formuladas por los grupos de trabajo con respecto a indicadores específicos. Al igual que en el primer taller, se presentó la propuesta de metodología ajustada de FAO/PROFOR, y se complementó la presentación de la propuesta con algunos ejemplos de sugerencias y recomendaciones del mismo.

La metodología para la discusión en grupos de trabajo siguió los lineamientos aplicados en ese primer evento. Sin embargo, en este caso, los grupos de trabajo delimitaron su alcance temático y *análisis* con base en los pilares definidos por PROFOR, de la siguiente manera:

- **Grupo 1:** Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios.
- **Grupo 2:** Procesos de planificación y toma de decisiones.
- **Grupo 3:** Implementación, fiscalización y cumplimiento

Esta división del trabajo buscaba aplicar criterios de eficiencia, dada la amplia extensión de la temática a revisar y el tiempo disponible para hacerlo.

- 6. Ajustes a la propuesta de metodología adaptada de FAO/PROFOR para medir la gobernanza forestal con base en la interpretación y análisis de observaciones y sugerencias del segundo taller de expertos nacionales.** A partir de la interpretación y análisis de observaciones y sugerencias del Segundo Taller de expertos nacionales, se implementaron algunos ajustes a la propuesta de metodología adaptada de FAO/PROFOR para medir la gobernanza forestal. Para dicha revisión y ajuste, se siguió un procedimiento similar al desarrollado en el primer taller.
- 7. Descripción de los indicadores establecidos para medir gobernanza forestal en Colombia.** El conjunto de observaciones, sugerencias y recomendaciones surgido de los eventos mencionados, permitió ajustar la propuesta de metodología para medición de la gobernanza forestal en Colombia, denominado FAO/PROFOR+ (ver Cuadro 2. Esquema básico de indicadores de Gobernanza Forestal para Colombia).

La propuesta de metodología para Colombia consta de 78 indicadores a diferencia de los 130 que componen la metodología de FAO/PROFOR. Debe tenerse en cuenta que en esta última se señala que probablemente en la mayoría de los casos no se utilizarán la totalidad de indicadores, pero sí deberían usarse los suficientes para realizar un diagnóstico comprehensivo acerca de las reformas necesarias en materia de gobernanza forestal. Este aspecto se cubre bastante bien con el conjunto de indicadores seleccionados en FAO/PROFOR+.

Debe resaltarse, además, que se agregó el componente denominado *3.6. Manejo forestal sostenible*, aun cuando en él no se incluyeron todos los indicadores que deben estar contenidos en dicho componente, dado que en el país se adelanta un proceso particular para definir los indicadores de este tópico. En su momento, se deberá buscar la articulación entre ambas baterías de indicadores, para maximizar el alcance de la información obtenida, lograr el impacto esperado, y el producto de las mejoras de las mediciones en el tiempo.

Adicionalmente, el modelo propuesto contempla 16 indicadores relacionados directamente con pueblos indígenas y comunidades étnicas (Cuadro 1)

Cuadro I. Indicadores relacionados con pueblos indígenas y comunidades étnicas en el modelo FAO/PROFOR+

1.2.2 ¿La ley reconoce los derechos tradicionales y de los pueblos indígenas?
1.2.3 ¿Hay conflictos entre derechos formales e informales?*
1.3.3 ¿La ley apoya y favorece los medios de vida sostenibles de las comunidades dependientes de los bosques?
1.3.4 ¿Los planes de uso de la tierra y el ordenamiento territorial son consistentes con los objetivos y prioridades de la política forestal?
1.3.6 ¿Las políticas forestales apoyan la equidad de género y los derechos de poblaciones vulnerables?
1.5.1 ¿Las leyes apoyan la distribución de beneficios y rentas que provienen de los bosques a las comunidades locales?
1.5.5. ¿El país respeta las salvaguardas frente al sector forestal?
2.3.1 ¿Hay organizaciones de la sociedad civil fuertes e independientes, incluyendo organizaciones no gubernamentales de seguimiento y control?
2.3.2 ¿La sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas tienen capacidad adecuada para participar e involucrarse en la planificación forestal y las correspondientes toma de decisiones e implementación?
2.3.3 ¿Las propuestas de los usuarios del bosque son incorporadas en la toma de decisiones?
2.3.4 ¿Hay empresas, comunidades o propietarios individuales que se han adherido a iniciativas de certificación y legalidad forestal?
3.1.5. ¿Al nivel local, el manejo forestal sigue las políticas, leyes y planes adoptados?
3.3.1.b. ¿Los linderos/límites de propiedades están bien demarcados y claros en el campo? ¿Está claro quien tiene derecho sobre cada bosque?
3.3.2 ¿Cuál es el grado de la eficacia de los mecanismos de compensación cuando se expropián o afectan los derechos de uso?
3.3.3.b ¿Las comunidades tienen seguridad en su acceso a los recursos de los cuales se dependen?
4.1.1 ¿El manejo forestal que se aplica en el país asegura el mantenimiento de los ecosistemas forestales a largo plazo?

Matriz de indicadores propuesta

A continuación, se presenta una matriz con información sucinta relacionada a la propuesta de indicadores para Colombia. En la página web: flegt.info/publicaciones, se incluyen dos matrices con mayor información. La primera contiene todo el set de indicadores propuestos con sus correspondientes verificadores y su hoja de ruta. La segunda difiere la aplicación de dichos indicadores en el tiempo, para tres momentos: a corto plazo (3 años); a mediano plazo (5 años); y, a largo plazo (10 años).

Cuadro 2. Esquema básico de indicadores de Gobernanza Forestal para Colombia

PILAR I. MARCOS LEGALES, POLÍTICOS, INSTITUCIONALES Y REGULATORIOS	
COMPONENTE 1.1 Políticas y leyes relacionadas con los bosques	
SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
1.1.1 Existencia, calidad y coherencia de políticas, leyes, y regulaciones relacionadas con el uso y manejo del bosque	1.1.1 ¿Existen políticas, leyes y regulaciones referentes al uso y manejo de bosques que son claras y coherentes, y que evitan requerimientos innecesarios?
1.1.2. Consistencia de las leyes forestales con compromisos y obligaciones internacionales relevantes.	1.1.2 ¿Las leyes son consistentes con los compromisos y obligaciones internacionales? TLC, CBD, CITES, otros
COMPONENTE 1.2 Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso	
1.2.1. Grado en el cual el marco regulatorio reconoce y protege los derechos de propiedad relacionados con los bosques, incluyendo los servicios ecosistémicos (agua, carbono, biodiversidad, entre otros).	1.2.1 ¿Hay claridad en la definición de los derechos a recursos como carbono, fauna, agua, minería?
1.2.2. Grado en el cual el marco regulatorio reconoce los derechos consuetudinarios y tradicionales de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas?	1.2.2 ¿La ley reconoce los derechos tradicionales: 1.2.2. a. de las comunidades indígenas? 1.2.2. b. de las comunidades afrocolombianas? 1.2.2. c. de las comunidades campesinas?
1.2.3 Consistencia entre los derechos formales e informales a los recursos forestales	1.2.3 ¿Hay conflictos entre derechos formales y informales?
COMPONENTE 1.3 Concordancia entre las políticas más amplias de desarrollo y las políticas forestales	
1.3.1. Consistencia y coordinación de los planes y las estrategias de desarrollo nacional con las políticas forestales	1.3.1 ¿Hay consistencia y coordinación entre las políticas forestales y los planes y estrategias de desarrollo?
1.3.2. Consistencia y coordinación de las políticas, leyes y regulaciones sectoriales (por ej., minas, agricultura, transporte, energía, cambio climático, ordenamiento territorial) con las políticas, leyes y regulaciones forestales	1.3.2 ¿Hay consistencia y coordinación entre las políticas sectoriales y las políticas forestales?
1.3.3. Grado en el cual las leyes forestales apoyan y favorecen los medios de vida sostenibles de las comunidades dependientes de los bosques	1.3.3 ¿La ley apoya y favorece los medios de vida sostenibles de las comunidades dependientes de los bosques?
1.3.4. Consistencia de los planes de uso de la tierra con los objetivos y prioridades de la política forestal	1.3.4 ¿Los planes de uso de la tierra y el ordenamiento territorial son consistentes con los objetivos y prioridades de la política forestal?
1.3.5. Existencia de medios, incluyendo mecanismos de alto nivel, de coordinación de política intersectorial, para armonizar las políticas de desarrollo y la política forestal	1.3.5 ¿Hay medios para la coordinación de políticas intersectoriales?
1.3.6. Grado en el cual las políticas de bosque y de uso de la tierra son inclusivas (e.g. equidad de género, poblaciones vulnerables).	1.3.6 ¿Las políticas forestales apoyan la equidad de género y los derechos de poblaciones vulnerables?
COMPONENTE 1.4 Marcos Institucionales	
SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
1.4.1. Grado en el cual los mandatos de las entidades nacionales relacionadas con los bosques son claros y se apoyan mutuamente	1.4.1 ¿Hay claridad en las responsabilidades/mandatos de las entidades nacionales de administración forestal pública, sobre la tenencia forestal, cumplimiento de leyes forestales y manejo forestal?

1.4.2. Grado en el cual los mandatos de las entidades nacionales y subnacionales (de nivel regional) relacionadas con los bosques son claros y se apoyan mutuamente	1.4.2 ¿Hay claridad en las responsabilidades/mandatos entre las entidades nacionales y subnacionales (regionales) de administración forestal pública sobre la tenencia forestal, cumplimiento de leyes forestales, y manejo forestal?
1.4.3. Adecuación, predictibilidad y estabilidad de los presupuestos y de los recursos organizacionales de las entidades de administración forestal pública	1.4.3. ¿Los presupuestos y los recursos organizacionales de las entidades de administración forestal pública son adecuados, predecibles y estables?
1.4.4. Disponibilidad y adecuación de información, tecnología, herramientas y recursos organizativos para el cumplimiento de los mandatos de las entidades de administración forestal pública	1.4.4.a. Las entidades de administración forestal pública del nivel nacional tienen las tecnologías y herramientas necesarias para cumplir con sus mandatos? 1.4.4.b. Las entidades de administración forestal pública de nivel subnacional tienen las tecnologías y herramientas necesarias para cumplir con sus mandatos?
COMPONENTE 1.5 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios	
1.5.1. Existencia de provisiones legales, mecanismos y criterios para la distribución equitativa de beneficios procedentes de los bosques	1.5.1 ¿Las leyes apoyan la distribución de beneficios y rentas que provienen de los bosques a las comunidades locales?
1.5.2. Equidad en la distribución del acceso a los recursos de los bosques, derechos y rentas	1.5.2 ¿El acceso a los recursos forestales es equitativo?
1.5.3. Existencia de incentivos para el manejo sostenible de los bosques y de medidas para corregir los subsidios inapropiados y las distorsiones en los precios de los productos forestales	1.5.3 a. ¿Hay incentivos para el manejo forestal sostenible? 1.5.3 b. ¿Hay medidas para equilibrar el mercado? 1.5.3 c. ¿Hay medidas para incorporar los costos ambientales en el precio de mercado?
1.5.4. Procedimientos abiertos y competitivos para la asignación de los recursos forestales	1.5.4 ¿Hay procedimientos abiertos y competitivos para la asignación de los recursos forestales?
1.5.5. Existencia y adecuación de salvaguardas contra daños sociales y ambientales derivados de las políticas relacionadas con los bosques y sus actividades	1.5.5. ¿Las leyes exigen que las actividades del sector forestal satisfagan salvaguardias de sostenibilidad?

PILAR 2. PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

COMPONENTE 2.1 Participación de las partes interesadas

2.1.1. En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones	2.1.1 ¿En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones?
2.1.2. Grado en el cual los gobiernos se articulan con, crean espacios para y apoyan la participación de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques en los procesos y en la toma de decisiones relacionados con los bosques	2.1.2 ¿En qué grado se compromete el gobierno, creando espacios y apoyando la participación de la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, en los procesos de gestión forestal y en la toma de decisiones?

COMPONENTE 2.2 Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad

2.2.1. Grado en que el marco legal apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales e impone sanciones por incumplimiento de las entidades en sus obligaciones de divulgar información.	2.2.1 ¿En qué grado el marco jurídico apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales y aplica sanciones a las entidades que no cumplen con la obligación de revelar información?
2.2.2 Calidad, oportunidad, integralidad y accesibilidad de información relacionada con los bosques disponible para los actores clave, incluyendo el aviso público de las acciones pendientes por parte de las entidades de administración forestal pública	2.2.2 ¿La información relacionada con los bosques es de alta calidad, oportuna, integral y accesible?

2.2.3. Transparencia en la asignación de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal para productos maderables y no maderables	2.2.3 ¿La asignación de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal es transparente?
2.2.4. Transparencia en la recaudación de ingresos forestales (tasas), elaboración de presupuestos, gastos, rendición de cuentas, redistribución y auditoría.	2.2.4 ¿Hay un sistema transparente, creíble, y comprensivo para rastrear las rentas y gastos del sector?
2.2.5. Existencia, eficacia e independencia de mecanismos de supervisión gubernamental externos a la(s) entidad(es) forestal(es).	2.2.5.a ¿Hay mecanismos para revisión externa de las entidades de administración forestal pública? 2.2.5.b.¿Hay consecuencias para los oficiales forestales que no cumplen con sus deberes o participan en actividades ilegales?
2.2.6. Existencia, eficacia, independencia y efectividad de mecanismos de supervisión y fiscalización internos a la(s) entidad(es) forestal(es) y rendición de cuentas.	2.2.6 ¿Cuál es el grado de existencia, eficacia, independencia y efectividad de mecanismos de supervisión y fiscalización internos a la(s) entidad(es) forestal(es) y rendición de cuentas?
2.2.7. Transparencia y rendición de cuentas de las agencias privadas, entidades corporativas, empresas y organizaciones de la sociedad civil que operan en el sector forestal.	2.2.7 ¿Cuál es el grado de transparencia y rendición de cuentas de las agencias privadas, entidades corporativas, empresas y organizaciones de la sociedad civil que operan en el sector forestal?

COMPONENTE 2.3 Capacidad y gestión de las partes interesadas

SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
2.3.1. Presencia de organizaciones de la sociedad civil, fuertes e independientes, incluyendo organizaciones no gubernamentales de seguimiento y control.	2.3.1 ¿Hay organizaciones de la sociedad civil fuertes e independientes, incluyendo organizaciones no gubernamentales de seguimiento y control?
2.3.2. Capacidad de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas para participar e involucrarse en la planificación forestal y las correspondientes toma de decisiones e implementación.	2.3.2 ¿La sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas tienen capacidad adecuada para participar e involucrarse en la planificación forestal y las correspondientes toma de decisiones e implementación?
2.3.3. Incorporación de las propuestas de los usuarios del bosque en la toma de decisiones	2.3.3 ¿Las propuestas de los usuarios del bosque son incorporadas en la toma de decisiones?
2.3.4 Adhesión a iniciativas de certificación y legalidad (e.g. FSC, Timber Trade Action Plan, etc.)	2.3.4 ¿Hay empresas, comunidades o propietarios individuales que se han adherido a iniciativas de certificación y legalidad forestal?

PILAR 3. IMPLEMENTACIÓN, FISCALIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO

COMPONENTE 3.1 Administración de los recursos forestales

SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
3.1.1 Cantidad, competencia y eficacia del personal que trabaja en las entidades de administración forestal pública.	3.1.1.a ¿Las entidades contratan a personas calificadas para las posiciones? 3.1.1.b ¿El sueldo y beneficios son adecuados para atraer personas competentes? 3.1.1.c ¿El personal de campo tiene los recursos necesarios para poder cumplir con su trabajo?
3.1.2. Calidad y eficacia de los sistemas de información y manejo de datos.	3.1.2. ¿Los sistemas de información y manejo de datos utilizados por las entidades de administración forestal pública son adecuados y eficientes?

3.1.3. Existencia y grado en que los resultados del monitoreo y la evaluación están claramente incorporados en la planificación del manejo forestal.	3.1.3 ¿Los resultados del monitoreo y la evaluación están claramente incorporados en la planificación del manejo forestal?
3.1.4. Eficacia en la recaudación, el intercambio y la redistribución de los impuestos forestales, regalías, tasas y rentas forestales.	3.1.4 ¿La recaudación, el intercambio y la redistribución de los impuestos forestales, regalías, tasas y rentas forestales son eficaces?
3.1.5. Grado en que el manejo forestal a nivel local sigue las políticas, leyes y planes adoptados.	3.1.5. ¿Al nivel local, el manejo forestal sigue las políticas, leyes y planes adoptados?

COMPONENTE 3.2 Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales

SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
3.2.1. Pertinencia y consistencia en la aplicación de sanciones por infracciones de las leyes y reglamentos forestales.	3.2.1 ¿Las sanciones para delitos forestales son suficientemente grandes y son proporcionales de acuerdo al delito?
3.2.2. Efectividad de las medidas e instrumentos para prevenir los delitos forestales.	3.2.2 ¿Hay medidas e instrumentos eficaces para prevenir los delitos forestales?
3.2.3. Eficacia de los incentivos para los funcionarios y entidades para hacer cumplir las leyes forestales, incluyendo la investigación y el procesamiento.	3.2.3 a. ¿Hay incentivos efectivos para los funcionarios y entidades para hacer cumplir las leyes forestales, incluyendo la investigación y el procesamiento? 3.2.3 b. ¿Son eficaces?
3.2.4 Capacidad de las entidades que aplican las leyes para reprimir, detectar y prevenir los delitos y actividades ilegales relacionadas con los bosques.	3.2.4.a. ¿Las entidades que aplican las leyes tienen capacidad adecuada para reprimir, detectar y prevenir los delitos y actividades ilegales relacionadas con los bosques? 3.2.4.b. ¿Se cubre toda la cadena, incluyendo la tala, el transporte y el comercio?
3.2.5. Alcance, adecuación y efectividad del uso de herramientas, instrumentos e información por parte de los organismos encargados de hacer cumplir las leyes.	3.2.5. ¿Cuál es el grado de alcance, adecuación y efectividad del uso de herramientas, instrumentos e información por parte de los organismos encargados de hacer cumplir las leyes?
3.2.6. Capacidad y voluntad del poder judicial, ministerio público, policía, entre otras instancias encargadas de hacer cumplir las leyes para hacer frente a los casos de delitos forestales en forma efectiva y dar fallos justos	3.2.6 a. ¿Las entidades competentes apoyan la supresión de delitos forestales? 3.2.6 b. ¿Los jueces y abogados apoyan la supresión de delitos forestales? 3.2.6 c. ¿Las entidades competentes tienen capacidad para combatir y castigar los delitos forestales?
3.2.7 Independencia de entidades de administración forestal pública, de interferencias políticas	3.2.7 ¿Las entidades de administración forestal pública están libres de interferencia política?
3.2.8 Balance entre la oferta y demanda de madera legal	3.2.8 ¿Hay oferta de madera legal suficiente para la demanda?
3.2.9 Existencia y alcance de un mercado para la madera ilegal	3.2.9 ¿Cuál es la extensión y alcance del mercado para madera ilegal?
3.2.10 Extensión de tala ilegal dentro y fuera de los bosques asignados a la explotación de madera	3.2.10 ¿Cuál es la extensión (km ² y m ³) de la tala ilegal dentro y fuera de bosques autorizados para la explotación de madera?

COMPONENTE 3.3 Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad	
SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
3.3.1. Integralidad y exactitud de la documentación y accesibilidad de la información relacionada con la tenencia y los derechos sobre los bosques.	3.3.1.a ¿Hay integralidad y exactitud en la documentación y accesibilidad de la información relacionada con la tenencia y los derechos sobre los bosques?
	3.3.1.b. ¿Los linderos/límites de propiedades están bien demarcados y claros en el campo? ¿Está claro quien tiene derecho sobre cada bosque?
	3.3.1.c. ¿Los catastros de los derechos están libres de fraude?
3.3.2. Eficacia de los mecanismos de compensación cuando se expropián o afectan los derechos	3.3.2 ¿Cuál es el grado de la eficacia de los mecanismos de compensación cuando se expropián o afectan los derechos de uso?
3.3.3. Adecuación de medidas y mecanismos para garantizar la seguridad de la tenencia de los propietarios de los bosques y de los titulares de derechos	3.3.3.a ¿Las personas pueden confiar en la estabilidad y seguridad de derechos sobre recursos forestales?
	3.3.3.b ¿Las comunidades tienen seguridad en su acceso a los recursos de los cuales dependen?
COMPONENTE 3.4 Cooperación y coordinación	
3.4.1. Nivel, idoneidad y suficiencia de la coordinación y cooperación dentro y entre las entidades nacionales que tienen mandatos relacionados con los bosques.	3.4.1. ¿Las actividades forestales de las diferentes entidades con mandato forestal del gobierno nacional son bien coordinadas y de beneficio mutuo?
3.4.2. Alcance de la cooperación y la coordinación de los organismos nacionales encargados de la aplicación de la ley, incluyendo la policía y la aduana, en la aplicación de la ley forestal en los diferentes niveles y entre entidades.	3.4.2. ¿Hay coordinación y cooperación inter e intrainstitucional (policías, aduanas, otros) en el combate a delitos forestales?
3.4.3. Grado en que otras entidades del gobierno (tierras, minas, agricultura, transporte, comunicaciones, protección del medio ambiente, hacienda, etc.) coordinan y cooperan con las entidades de administración forestal pública, con respecto a los bosques	3.4.2. ¿Las otras entidades del gobierno (tierras, minas, agricultura, transporte, comunicaciones, protección del medio ambiente, hacienda, etc.) coordinan y cooperan con las entidades de administración forestal pública, con respecto a los bosques?
3.4.4. Grado de aplicación de los derechos humanos y de la legislación laboral, de seguridad, ambiental y de otras normas pertinentes, en las actividades forestales.	3.4.3 ¿Las leyes apoyan la protección de derechos de trabajo, ambientales y otros en su aplicación a las actividades forestales?
3.4.4. Eficacia de la cooperación transfronteriza en la gestión y control de los recursos forestales comunes y en otras actividades forestales internacionales.	3.4.4 ¿La cooperación transfronteriza en la gestión de los recursos forestales comunes y en otras actividades forestales internacionales es eficaz?
3.4.5 Grado de la corrupción nacional en todos los sectores del país	3.4.5 ¿Cuál es el grado de corrupción general en el país (alto, medio, bajo)?
COMPONENTE 3.5. Mecanismos de combate contra la corrupción	
SUBCOMPONENTES / CRITERIOS	Indicadores
3.5.1. Existencia, adecuación y eficacia de normas de conducta para funcionarios públicos, cargos políticos y funcionarios electos.	3.5.1.a ¿Hay normas de conducta para funcionarios públicos, cargos políticos y funcionarios electos que son eficientes, eficaces y adecuadas?
	3.5.1.b ¿Hay códigos de conducta dirigidos a combatir la corrupción y los sobornos?.

3.5.2. Participación del sector privado en los esfuerzos para combatir la corrupción, incluyendo la adopción de códigos de conducta y garantía de la transparencia en pagos.	3.5.2.a. ¿El sector privado tiene la reputación de ser honesto y confiable? 3.5.2.b. ¿El sector privado participa en los esfuerzos para combatir la corrupción, incluyendo la adopción de códigos de conducta y garantía de la transparencia en pagos?
3.5.3. Existencia y efectividad de canales para denunciar la corrupción y de mecanismos para protección al denunciante.	3.5.3 ¿Hay canales efectivos para denunciar la corrupción y mecanismos para protección al denunciante?
3.5.4. Alcance y eficacia de las medidas de seguimiento, incluyendo el enjuiciamiento de todas las partes involucradas en casos de corrupción.	3.5.4 ¿Las medidas de seguimiento, incluyendo el enjuiciamiento de todas las partes involucradas en casos de corrupción, son eficaces y completas?
COMPONENTE 3.6. Manejo Forestal Sostenible	
3.6.1. El manejo de los bosques productivos asegura el mantenimiento de los ecosistemas forestales a largo plazo	3.6.1 ¿El manejo forestal que se aplica en el país asegura el mantenimiento de los ecosistemas forestales a largo plazo?

Análisis de datos de la medición preliminar desarrollada

Mediciones de prueba basada en los indicadores de la propuesta

Los resultados de la segunda medición de prueba basada en los indicadores de la Propuesta ajustada de metodología de FAO/PROFOR para medir gobernanza forestal, generados en el Segundo Taller de expertos nacionales, (Cuadro 3) corresponde a la formulación inicial de los indicadores y, obviamente, no contiene los ajustes realizados posteriormente. En la tabla están señalados con color azul claro aquellos indicadores sobre los cuales se amplía el análisis en este documento.

Cuadro 3. Resultados de la segunda medición de prueba basada en los indicadores de la propuesta ajustada de metodología de FAO/PROFOR para medir gobernanza forestal. Segundo Taller de Expertos Nacionales – Bogotá, 27 de febrero de 2014. (Cifras en %)

INDICADOR	Muy deficiente	Deficiente	Regular	Bueno	Muy bueno	NR
	1	2	3	4	5	NR
1.1.1 ¿Existen leyes, políticas y regulaciones referentes al uso y manejo de bosques que son claras y coherentes, y que evitan requerimientos innecesarios?	7,1	14,3	50,0	21,4	7,1	0,0
1.1.2 ¿Las leyes son consistentes con los compromisos y obligaciones internacionales? (TLC, CBD, CITES, otros)	0,0	28,6	42,9	21,4	7,1	0,0
1.2.1 ¿Hay claridad en la definición de los derechos a recursos como carbono, fauna, agua, minería?	14,3	35,7	28,6	7,1	7,1	0,0
1.2.2 ¿La ley reconoce los derechos tradicionales y de los pueblos indígenas?	0,0	28,6	21,4	35,7	14,3	0,0
1.2.3 ¿Hay conflictos entre derechos formales e informales?*	Demasiados	Muchos	Pocos	Muy escasos	No hay	
	14,3	35,7	21,4	7,1	0,0	0,0
1.3.1 ¿Hay consistencia y coordinación entre las políticas forestales y los planes y estrategias de desarrollo?	7,1	57,1	14,3	14,3	7,1	0,0

1.3.2 ¿Hay consistencia y coordinación entre las políticas sectoriales y las políticas forestales?	14,3	42,9	28,6	7,1	7,1	0,0
1.3.3 ¿La ley apoya y favorece los medios de vida sostenibles de las comunidades dependientes de los bosques?	28,6	35,7	7,1	28,6	0,0	0,0
1.3.4 ¿Los planes de uso de la tierra y el ordenamiento territorial son consistentes con los objetivos y prioridades de la política forestal?	28,6	42,9	21,4	0,0	7,1	0,0
1.3.5 ¿Hay medios para la coordinación de políticas intersectoriales?	21,4	21,4	50,0	0,0	7,1	0,0
1.3.6 ¿Las políticas forestales apoyan la equidad de género y los derechos de poblaciones vulnerables?	21,4	50,0	14,3	14,3	0,0	0,0
1.4.1 ¿Hay claridad en las responsabilidades/mandatos de las agencias nacionales, sobre la tenencia forestal, cumplimiento de leyes forestales y manejo forestal?	14,3	35,7	28,6	21,4	0,0	0,0
1.4.2 ¿Hay claridad en las responsabilidades/mandatos entre las agencias nacionales y las agencias subnacionales sobre la tenencia forestal, cumplimiento de leyes forestales, y manejo forestal?	14,3	42,9	21,4	14,3	7,1	0,0
1.4.3 ¿Los presupuestos de las agencias forestales y los recursos organizacionales son adecuados, predecibles y estables?	14,3	50,0	21,4	7,1	7,1	0,0
1.4.4 ¿Las agencias forestales tienen las tecnologías y herramientas necesarias para cumplir con sus mandatos?	14,3	50,0	21,4	7,1	7,1	0,0
1.5.1 ¿Las leyes apoyan la distribución de beneficios y rentas que provienen de los bosques a las comunidades locales?	21,4	50,0	7,1	14,3	0,0	0,0
1.5.2 ¿El acceso a los recursos forestales es equitativo?	35,7	35,7	14,3	14,3	0,0	0,0
1.5.3 ¿Hay incentivos para el manejo sostenible a través de medidas para equilibrar el mercado e incorporar los costos ambientales en el precio de mercado?	50,0	28,6	7,1	7,1	0,0	0,0
1.5.4 ¿Hay procedimientos abiertos y competitivos, como las subastas, para la asignación de los recursos forestales?	42,9	28,6	7,1	0,0	7,1	0,0
1.5.5. ¿El país respeta las salvaguardas frente al sector forestal?	7,1	35,7	28,6	7,1	7,1	0,0
2.1.1 ¿En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones?	7,1	50,0	28,6	21,4	0,0	0,0
2.1.2 ¿En qué grado se compromete el gobierno, creando espacios y apoyando la participación de la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, en los procesos de gestión forestal y en la toma de decisiones?	21,4	35,7	28,6	7,1	7,1	0,0

2.2.1 ¿En qué grado el marco jurídico apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales y aplica sanciones a las agencias que no cumplen con la obligación de revelar información?	21,4	35,7	28,6	7,1	7,1	0,0
2.2.2 ¿La información relacionada con los bosques es de alta calidad, oportuna, integral y accesible?	7,1	42,9	35,7	0,0	14,3	0,0
2.2.3 ¿La asignación de concesiones y derechos de uso son transparentes?	7,1	21,4	28,6	14,3	7,1	0,0
2.2.4 ¿Hay un sistema transparente, creíble, y comprensivo para rastrear las rentas y gastos del sector?	21,4	28,6	28,6	14,3	7,1	0,0
2.2.5 ¿Hay mecanismos para revisión externa de las entidades forestales? ¿Hay consecuencias para los oficiales forestales que no cumplen con sus deberes o participan en actividades ilegales?	21,4	28,6	28,6	14,3	7,1	0,0
2.2.6 ¿Cuál es el grado de existencia, eficacia, independencia y efectividad de mecanismos de supervisión y fiscalización internos a la(s) entidad(es) forestal(es) y rendición de cuentas?	7,1	57,1	14,3	21,4	0,0	0,0
2.2.7 ¿Cuál es el grado de transparencia y rendición de cuentas de las agencias privadas, entidades corporativas, empresas y organizaciones de la sociedad civil que operan en el sector forestal?	0,0	28,6	57,1	7,1	7,1	0,0
2.3.1 ¿Hay organizaciones de la sociedad civil fuertes e independientes, incluyendo organizaciones no gubernamentales de seguimiento y control?	14,3	21,4	42,9	14,3	0,0	0,0
2.3.2 ¿La sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas tienen capacidad adecuada para participar e involucrarse en la planificación forestal y la correspondiente toma de decisiones e implementación?	21,4	35,7	28,6	7,1	7,1	0,0
2.3.3 ¿Las propuestas de los usuarios del bosque son incorporadas en la toma de decisiones?	21,4	35,7	28,6	7,1	7,1	0,0
2.3.4 ¿Hay empresas, comunidades o propietarios individuales que se han adherido a iniciativas de certificación y legalidad forestal?	0,0	28,6	42,9	14,3	7,1	0,0
3.1.1. a ¿Las agencias contratan a personas calificadas para las posiciones?	21,4	0,0	64,3	7,1	7,1	0,0
3.1.1. b ¿El sueldo y beneficios son adecuados para atraer personas competentes?	35,7	42,9	0,0	14,3	7,1	0,0
3.1.1. c ¿Los agentes de campo tienen los recursos necesarios para poder cumplir con su trabajo?	35,7	42,9	7,1	0,0	14,3	0,0
3.1.2. ¿Los sistemas de información y manejo de datos utilizados por las agencias forestales son adecuados y eficientes?	28,6	14,3	42,9	0,0	14,3	0,0

3.1.3 ¿Los resultados del monitoreo y la evaluación están claramente incorporados en la planificación del manejo forestal?	21,4	42,9	14,3	7,1	14,3	0,0
3.1.4 ¿La recaudación, el intercambio y la redistribución de los impuestos forestales, regalías, tasas y rentas forestales son eficaces?	21,4	50,0	14,3	7,1	7,1	0,0
3.1.5. ¿Al nivel local, el manejo forestal sigue las políticas, leyes y planes adoptados?	28,6	21,4	28,6	7,1	14,3	0,0
3.2.1 ¿Las sanciones para delitos forestales son suficientemente grandes y son proporcionales de acuerdo al delito?	42,9	0,0	35,7	0,0	7,1	0,0
3.2.2 ¿Hay medidas e instrumentos efectivos para prevenir los delitos forestales?	21,4	28,6	42,9	0,0	7,1	0,0
3.2.3 ¿Hay incentivos efectivos para los funcionarios y entidades para hacer cumplir las leyes forestales, incluyendo la investigación y el procesamiento?	35,7	28,6	28,6	7,1	0,0	0,0
3.2.4.a. ¿Las agencias que aplican las leyes tienen capacidad adecuada para reprimir, detectar y prevenir los delitos y actividades ilegales relacionadas con los bosques?	14,3	35,7	42,9	0,0	7,1	0,0
3.2.4.b. ¿Se cubre toda la cadena, incluyendo la tala, el transporte y el comercio?	21,4	21,4	42,9	0,0	14,3	0,0
3.2.5. ¿Cuál es el grado de alcance, adecuación y efectividad del uso de herramientas, instrumentos e información por parte de los organismos encargados de hacer cumplir las leyes?	21,4	21,4	28,6	0,0	14,3	0,0
3.2.6 ¿Los jueces y abogados apoyan la supresión de delitos forestales?	28,6	42,9	28,6	0,0	0,0	0,0
3.2.7 ¿Las agencias forestales están libres de interferencia política?	28,6	21,4	35,7	7,1	0,0	0,0
3.2.8 ¿Hay oferta de madera legal suficiente para la demanda?	21,4	35,7	21,4	14,3	0,0	0,0
3.2.9 ¿Cuál es la extensión y alcance del mercado para madera ilegal?	28,6	14,3	21,4	0,0	0,0	0,0
3.2.10 ¿Cuál es la extensión (km ² y m ³) de la tala ilegal dentro y fuera de bosques autorizados para la explotación de madera?	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
3.3.1.a ¿Hay integralidad y exactitud en la documentación y accesibilidad de la información relacionada con la tenencia y los derechos sobre los bosques?	14,3	57,1	14,3	7,1	7,1	0,0
3.3.1.b. ¿Los linderos/límites de propiedades están bien demarcados y claros en el campo? ¿Está claro quien tiene derecho sobre cada bosque?	14,3	50,0	21,4	7,1	7,1	0,0
3.3.1.c. ¿Los catastros de los derechos están libres de fraude?	35,7	21,4	28,6	7,1	0,0	0,0

3.3.2 ¿Cuál es el grado de la eficacia de los mecanismos de compensación cuando se expropián o afectan los derechos de uso?	21,4	35,7	28,6	7,1	0,0	0,0
3.3.3.a ¿Las personas pueden confiar en la estabilidad y seguridad de derechos sobre recursos forestales?	14,3	50,0	21,4	7,1	7,1	0,0
3.3.3.b ¿Las comunidades tienen seguridad en su acceso a los recursos de los cuales se dependen?	35,7	35,7	14,3	0,0	14,3	0,0
3.4.1. ¿Hay coordinación y cooperación inter e intrainstitucional (policías, aduanas, otros) en el combate a delitos forestales?	0,0	35,7	50,0	14,3	0,0	0,0
3.4.2. ¿Las otras agencias del gobierno (tierras, minas, agricultura, transporte, comunicaciones, protección del medio ambiente, hacienda, etc.) coordinan y cooperan con las entidades forestales relacionadas con los bosques?	14,3	42,9	28,6	7,1	7,1	0,0
3.4.3 ¿Las leyes apoyan la protección de derechos de trabajo, ambientales y otros en su aplicación a las actividades forestales?	7,1	35,7	42,9	7,1	7,1	0,0
3.4.4 ¿La cooperación transfronteriza en la gestión de los recursos forestales comunes y en otras actividades forestales internacionales es eficaz?	21,4	35,7	28,6	7,1	0,0	0,0
3.4.5 ¿Cuál es el grado de corrupción general en el país?*	Alto	Medio alto	Medio	Bajo	No hay	
	50,0	7,1	0,0	14,3	0,0	0,0
3.5.1.a ¿Hay normas de conducta para funcionarios públicos, cargos políticos y funcionarios electos que son eficientes, eficaces y adecuadas?	0,0	14,3	57,1	14,3	7,1	0,0
3.5.1.b ¿Hay códigos de conducta dirigidos a combatir la corrupción y los sobornos?	14,3	7,1	50,0	21,4	0,0	0,0
3.5.2. a. ¿El sector privado tiene la reputación de ser honesto y confiable?	7,1	28,6	42,9	14,3	0,0	0,0
3.5.2. b. ¿El sector privado participa en los esfuerzos para combatir la corrupción, incluyendo la adopción de códigos de conducta y garantía de la transparencia en pagos?	14,3	28,6	42,9	0,0	7,1	0,0
3.5.3 ¿Hay canales efectivos para denunciar la corrupción y mecanismos para protección al denunciante?	21,4	35,7	28,6	14,3	0,0	0,0
3.5.4 ¿Las medidas de seguimiento, incluyendo el enjuiciamiento de todas las partes involucradas en casos de corrupción, son eficaces y completas?	21,4	42,9	28,6	7,1	0,0	0,0
4.1.1 ¿El manejo forestal que se aplica en el país asegura el mantenimiento de los ecosistemas forestales a largo plazo?	35,7	28,6	21,4	0,0	14,3	0,0
4.1.2 ¿Cuál es la tasa anual de deforestación en el país? ¿Cuáles son las tendencias en los últimos 5 años y las predicciones para los próximos 5 años?	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Análisis de los resultados de la calificación de algunos indicadores relevantes

Pilar I. Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios

Componente I.I Políticas y leyes relacionadas con los bosques

Indicador 1.1.1. ¿Existen leyes, políticas y regulaciones referentes al uso y manejo de bosques que son claras y coherentes, y que evitan requerimientos innecesarios?

Los resultados tienden a confirmar las conclusiones de algunos diagnósticos sectoriales que han sido compartidas por expertos, según las cuales, la política y, especialmente, las normas forestales presentan deficiencias en cuanto a su claridad, coherencia y actualización. En esta medición preliminar, un 50% de los expertos las califican como “regulares”, y un 14,3% como “muy deficientes”. Sin embargo, debe también considerarse que un 21,4% las califican como buenas, e incluso, un 7,1% como muy buenas, lo que indicaría que casi un tercio de las calificaciones son positivas (Cuadro 3).

Dado el amplio espectro de las respuestas, es necesario un análisis más detallado que tome en cuenta las fuentes de verificación en que éstas se apoyan, para contrastar las diferencias y determinar la aproximación más objetiva a la situación real. Cabe señalar que el gobierno nacional hizo en 2010 el compromiso público de formular una Política Integral para el Desarrollo Forestal Sostenible. Para ello, se planteó un proceso de consulta y amplia participación de los diversos actores interesados. Dicho proceso no se llevó a cabo (Orozco, 2012), por lo que continúa vigente la *Política de Bosques* (Minambiente y DNP, 1996) que aunque contiene importantes principios, directrices y estrategias, y puede calificarse como adecuada (Orozco, 2004), requiere revisión, ajustes y actualización.

En 2009 se inició la revisión y actualización del *Plan Nacional de Desarrollo Forestal* (Minambiente et al., 2000), en razón de los escasos o moderados avances en el logro de las metas de este plan, así como la necesidad de la de incorporar nuevos temas que ganaron relevancia en el ámbito internacional con posterioridad a su aprobación en el año 2000, tales como la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), gobernanza forestal, etc., No obstante, sin explicación alguna, el proceso se suspendió desde finales de 2010.

En relación con las leyes y regulaciones, se ha afirmado que la profusión, dispersión y desactualización de las normas forestales, constituyen obstáculos para la aplicación de la propia legislación, e impiden un cabal cumplimiento de los objetivos de la política sectorial y el mejoramiento de la gestión forestal. También se ha señalado que, en parte como consecuencia de esa profusión de normas, existen entre ellas conflictos, vacíos y limitantes para el desarrollo sostenible de los bosques, y algunas disposiciones son obsoletas (Orozco, 2009).

En reconocimiento de esta situación, la política forestal ha establecido claros lineamientos dirigidos a la adopción de una única y moderna legislación forestal. En cumplimiento de las directrices de la política, después de un controvertido proceso, en abril de 2006, el Congreso de la República aprobó la Ley General Forestal. Sin embargo, dicha norma fue demandada y declarada inexecutable por la

Corte Constitucional en enero de 2008, dado que en su proceso de formulación se omitió la consulta previa a las comunidades étnicas. Desde entonces, no se ha presentado ningún otro proyecto de ley sobre bosques naturales, a pesar de que se han elaborado propuestas preliminares tendientes a actualizar el Régimen de Aprovechamiento Forestal (Decreto 1791 de 1996), sin que hasta la fecha se haya concretado la aprobación de una nueva norma.

Indicador 1.1.2. ¿Las leyes son consistentes con los compromisos y obligaciones internacionales? (Tratado de Libre Comercio –TLC- Convención de Diversidad Biológica, -CBD-, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Flora y Fauna silvestres (CITES, otros).

Los resultados de la calificación en este indicador muestran la necesidad de conocer las razones y contrastarlas con fuentes de verificación para complementar la percepción de los expertos. En este caso los resultados mayoritarios de la consistencia entre las leyes nacionales y los compromisos internacionales oscilan entre “regular” (42,9%) y “deficiente” (28,6%), lo cual no parece del todo ajustado a la situación real. En este sentido, y en contraste con el 71,5% que suman los resultados anteriores, no es despreciable la proporción de respuestas que califican este indicador entre “bueno” (21,4%) y “muy bueno” (7,1%) para un total de 28,5% de percepciones positivas (Cuadro 3).

Colombia cuenta con legislación nacional para hacer efectivas las disposiciones de la CITES y sus Apéndices, cuyo cumplimiento es obligatorio en términos jurídicos. Así mismo, “... para estos fines, el gobierno cuenta con una autoridad administrativa y autoridades científicas; legislación para prohibir el comercio de especímenes que infrinja la Convención; instrumentos para sancionar dicho comercio; instrumentos para permitir el decomiso de especímenes que han sido objeto de comercio o de los que se ha adueñado de manera ilícita; legislación para regular el procedimiento de expedición de los permisos de importación, exportación y reexportación”.¹ En cuanto a la biodiversidad con la Constitución Política de 1991 el país elevó el manejo y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, gracias al reconocimiento de la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Art. 8), del derecho de los colombianos a tener un ambiente sano (Art. 79) y del desarrollo sostenible como el modelo que orienta el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar social de la Nación, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. La Constitución es además clara en destacar el deber del Estado en torno a la necesidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (MADS, 2012).

En general, es claro que la calificación de este indicador debería estar mayoritariamente entre las categorías de “bueno” y “muy bueno”, como lo señala un 28,5% de las respuestas. Sin embargo, es necesario en una etapa posterior de la evaluación, conocer las razones de las calificaciones menos favorables, para contrastarlas con las fuentes de verificación y confirmar o ajustar estos resultados.

¹ http://www.minambiente.gov.co/documentos/231109_presentacion_cites.pdf

Componente I.2 Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso

Indicador 1.2.2 ¿La ley reconoce los derechos tradicionales y de los pueblos indígenas?

La suma de resultados de calificaciones no favorables, (“deficiente”, 28,6%; “regular”, 21,45%), arroja un sorprendente total de 50%, dato que parece totalmente contradictorio: es claro que la Ley colombiana reconoce plenamente los derechos tradicionales y de los pueblos indígenas, hecho destacado como uno de sus aspectos más en el contexto nacional e internacional. Por ello se necesita que en una posterior aplicación más formal de la metodología, se incluya la verificación de fuentes como sustento o complemento de la opinión de los expertos, de modo que se puedan identificar, de manera específica, los contenidos o vacíos de las normas que sustentan las calificaciones desfavorables.

Una probable causa de las calificaciones negativas es que se haya considerado en el momento del análisis la aplicación de las leyes más que su contenido. Si este fuera el caso, tal como se señala también para otros indicadores relacionados, habría que precisar en aplicaciones y análisis posteriores, lo que se evalúa en cada pilar para evitar posibles confusiones. En este caso en particular se requiere enfatizar que, se examina el contenido de las leyes, mientras que su aplicación como tal se califica a través de algunos indicadores del Pilar 3. De todos modos, no puede perderse de vista que las calificaciones de este indicador correspondientes a las categorías de “bueno” (35,7%) y “muy bueno” (14,3%) también totalizan un 50%, (Cuadro 3), con lo cual podría considerarse la visión sobre estos aspectos como equilibrada o dividida.

Como soporte de las calificaciones favorables en este campo deben mencionarse los Tratados Internacionales suscritos por Colombia: el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado mediante la Ley 21 de 1991; las disposiciones establecidas en la Constitución Política que consagran claros derechos para las comunidades étnicas, y las normas específicas para comunidades negras, establecidas en la Ley 70 de 1993, y para comunidades indígenas, contempladas en diversas normas.

Componente I.3 Concordancia entre las políticas más amplias de desarrollo y las políticas forestales

Indicador 1.3.3 ¿La ley apoya y favorece los medios de vida sostenibles de las comunidades dependientes de los bosques?

Un total de 71,4% corresponde a calificaciones no favorables de este aspecto; más aún, un 64,3% de las calificaciones lo catalogan como “muy deficiente” o “deficiente”. Parece una tendencia fuerte que, sin embargo, se ve contrastada por casi una tercera parte (28,6%) de calificaciones que consideran “bueno” el desempeño en este indicador. (Cuadro 3). En este sentido, será necesario obtener información complementaria que analice las fuentes de verificación, sobre todo para sustentar el fundamento de las calificaciones favorables, teniendo en cuenta que, en principio, la realidad de la situación nacional en dicho campo parecería darle la razón al grupo que la considera como negativa.

No obstante, en los análisis posteriores no puede perderse de vista el alcance del Pilar y del Componente al cual se articulan tanto éste como otros indicadores relacionados. Se requiere examinar el contenido de las leyes relacionadas con los bosques (e. g. Ley 99 de 1993), a la vez que se evalúe, a través de otros indicadores la aplicación de las normas.

Indicador 1.3.6 ¿Las políticas forestales apoyan la equidad de género y los derechos de poblaciones vulnerables?

Las calificaciones de este indicador registran tendencias negativas, porque se ubican en las categorías de “deficiente” (50%), “muy deficiente” (21,4%), y “regular” (14,3%) (Cuadro 3). Si la calificación se debe al tema de la equidad de género, no solo es válida la tendencia sino que, en sentido estricto, debería calificarse en su totalidad como “muy deficiente” (o ajustarse la escala de calificación para incluir la opción “inexistente”, tal como se señala más adelante en lo referente al indicador 1.5.3.), puesto que la política forestal desconoce por completo este tema. Sin embargo, si la calificación se centra en el segundo aspecto, relativo a los derechos de los pueblos vulnerables, la tendencia negativa de la calificación resulta discutible, o cuando menos, debería revisarse a la luz de lo contemplado sobre la materia, en los documentos de política forestal (Minambiente – DNP, 1996).

Componente 1.4 Marcos Institucionales

Indicador 1.4.2 ¿Hay claridad en las responsabilidades/mandatos entre las agencias nacionales y las agencias subnacionales sobre la tenencia forestal, cumplimiento de leyes forestales, y manejo forestal?

La calificación negativa de este indicador (muy deficiente, 14,3%; deficiente, 42,9% y regular, 21,4%), con un total de 78,6%, (Cuadro 3), contrasta con lo establecido en las normas legales que plantean una plena diferenciación y claridad de las responsabilidades y mandatos de las entidades a nivel nacional y regional. En tal sentido, el resultado de la calificación parece contradictorio. Una explicación para esto puede ser que el indicador se refiere a tres aspectos diferentes: tenencia forestal, cumplimiento de leyes forestales y manejo forestal y al calificar es probable que prime el análisis/calificación de uno sobre los otros. Esto tal vez sea la causa del resultado, el cual no está referido tanto al manejo forestal pero tal vez sí en lo relacionado a la tenencia forestal.

En este indicador y en relación con los bosques naturales, los mandatos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en el nivel subnacional, de las autoridades regionales (Corporaciones Autónomas Regionales -CAR), son claros y están enmarcados en lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 que crea el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y las normas posteriores que la han modificado, entre ellos el Decreto 3570 de 2011.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables., mientras que las CAR son entidades ejecutoras que llevan a cabo la administración en sus áreas de jurisdicción. Las normas precisan el ámbito y la competencia de los niveles antes mencionados, y especifican las funciones que se desempeñan en cada caso. Al respecto, dentro de las necesidades de actualización normativa referidas en el indicador 1.1.1., se incluye el ámbito del esquema de organización institucional responsable de la administración forestal, tanto en lo nacional como en lo regional.

En cuanto a la tenencia forestal, las competencias se concentran en el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), entidad dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Con respecto a lo que estrictamente mide el indicador no podría calificarse en forma negativa este aspecto, pues el INCODER opera a través de Direcciones Territoriales en las diferentes regiones del país y son claros los mandatos y responsabilidades en los niveles nacional y subnacional; el

hecho de que el tema de la tenencia forestal esté sobre todo en la órbita de otras entidades diferentes a las que administran los bosques naturales, eso sí podría relacionarse con la tendencia general de la calificación.

Componente 1.5 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios

Indicador 1.5.1 ¿Las leyes apoyan la distribución de beneficios y rentas que provienen de los bosques a las comunidades locales?

Los resultados de la calificación señalan una clara tendencia desfavorable de la situación que mide este indicador, con valores de 50%, 21,4% y 7,1% para las categorías “deficiente”, “muy deficiente” y “regular”, respectivamente. Un 14,3%, califica el indicador en la categoría “bueno”. (Cuadro 3). La ley no contempla ninguna disposición específica orientada a apoyar la distribución de beneficios y rentas provenientes de los bosques a las comunidades locales. Por tanto, la tendencia de la calificación es clara. Sin embargo, en algún sentido podría interpretarse que existen disposiciones legales que tienen objetivos encaminados en esa dirección, aunque de manera indirecta, como es el caso de la **Ley 99 de 1993**, que establece la obligación de las CAR de “adelantar programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente” en beneficio de las comunidades locales. Estos podrían provenir de los recursos captados por medio de las tasas de aprovechamiento forestal.

Indicador 1.5.3 ¿Hay incentivos para el manejo sostenible a través de medidas para equilibrar el mercado e incorporar los costos ambientales en el precio de mercado?

Los resultados mayoritarios dan una calificación entre muy “deficiente” (50%) y “deficiente” (28,6%), que suman así un 78,6% de resultados negativos, los cuales son consistentes con el hecho de que no existen en el país este tipo de incentivos. En vista de lo anterior, sorprende que algunas calificaciones cataloguen la situación como regular (7,1%) e incluso como buena (7,1%) (Cuadro 3). La valoración del indicador frente a la situación real que se presenta en este campo, señala la eventual necesidad de ajustar en el futuro la escala de calificaciones, por cuanto la opción más negativa es catalogada como “muy deficiente”, lo que indicaría que hay algún tipo de logro, así sea mínimo, cuando en realidad no hay ninguno en absoluto. En tal circunstancia, sería necesario incluir una opción de calificación que permita valorar este tipo de situación probable, incluyendo la categoría “inexistente”, u otra denominación equivalente.

Pilar 2: Procesos de planificación y toma de decisiones

Componente 2.1 Participación de las partes interesadas

Indicador 2.1.1 ¿En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones?

En este caso, los resultados de la calificación arrojan un 50% para la categoría “deficiente”, y un 7,1% para la “muy deficiente”; un 28,6% de las calificaciones corresponde a la categoría “regular”,

mientras que un 21,4% califican el indicador como “bueno” (Cuadro 3). El motivo de la calificación más alta corresponde con la situación de este aspecto en el campo forestal colombiano, donde se evidencia un contraste con respecto a las disposiciones constitucionales sobre participación en general, y legales en relación a la participación en materia ambiental, en las que se reconoce, resalta y garantiza tal derecho, mientras que en lo “sectorial” dicha participación no solo es precaria sino inoperante.

Al respecto, en el país existe una importante base normativa en temas ambientales y de participación ciudadana, la cual se soporta en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 99 de 1993. Cabe resaltar la base constitucional del país en el tema de participación, en el artículo 2 orientado a “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”, así como su base ambiental, sustentada en el artículo 79, según el cual “*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo*”. En consonancia con la Constitución, en Colombia se ha desarrollado una vasta normativa ambiental y de participación, representada en diversas leyes y decretos (Orozco y Ortiz, 2010).

Indicador 2.1.2 ¿En qué grado se compromete el gobierno, creando espacios y apoyando la participación de la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, en los procesos de gestión forestal y en la toma de decisiones?

En este caso, las calificaciones mayoritarias (“muy deficiente”, 28,6%; “deficiente”, 35,7% y “regular”, 7,1%) que suman un 71,4% (Cuadro 3), se alinean con la percepción más común de diagnósticos y analistas, que catalogan negativamente el rol del gobierno frente a la creación de espacios y el apoyo a la participación de la sociedad civil.

A pesar del extenso número de eventos de discusión, análisis y formulación de propuestas en torno a la problemática forestal realizados entre 1994 y 2010, y pese a la significativa participación en ellos de múltiples actores, el análisis permite también concluir que la falta de continuidad de dichos procesos, ligada a la carencia de formalización de tales espacios de diálogo, han limitado la posibilidad de trascender a niveles más avanzados de desarrollo en la interlocución, capaces de conducir hacia una incidencia más clara, permanente y sistemática en las orientaciones de la política sectorial y en la evaluación de los logros y resultados de su implementación (Orozco & Ortiz, 2010).

La falta de un mayor compromiso por parte del Gobierno se evidencia con la suspensión abrupta e inexplicada del proceso de actualización del *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*, iniciado en 2009. Este abrió espacios de diálogo entre diversos actores durante 2010, incluyendo al sector privado, comunidades, entidades administradoras del recurso forestal, entre otros.

Componente 2.2 Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad

Indicador 2.2.1 ¿En qué grado el marco jurídico apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales y aplica sanciones a las entidades que no cumplen con la obligación de revelar información?

Los resultados de la calificación indican una valoración más alta para la categoría deficiente con 35,7%, seguida de “regular” con 28,6%, y “muy deficiente” con 21,4% (Cuadro 3). Dado que el indicador conjuga tres aspectos diferentes, una aplicación posterior que consulte y tome en cuenta fuentes de verificación permitiría conocer el fundamento de dichas apreciaciones o incluso, establecer diferencias entre los diversos tópicos objeto de evaluación. De forma preliminar puede señalarse que en lo que respecta al “apoyo al acceso público a la información”, la tendencia general de la calificación parecería no tener en cuenta que la Constitución Política establece en el Artículo 20 el derecho de toda persona “a recibir información veraz e imparcial”. Así mismo establece en el Artículo 74 que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

Indicador 2.2.2 ¿La información relacionada con los bosques es de alta calidad, oportuna, integral y accesible?

Un 42,9% de las calificaciones ubican el presente indicador en la categoría de deficiente, mientras que un 35,7%, lo catalogan como “regular” (Cuadro 3). En esta materia, un punto clave a analizar posteriormente en detalle es el relativo a las instituciones sobre las cuales se hace esta evaluación, pues podrían presentarse diferencias significativas en las respectivas valoraciones. Por ejemplo, se perciben notorios esfuerzos por brindar una mayor y más oportuna información a través del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), operado por el IDEAM, a pesar que se requieren mejoras sustanciales. En el nivel regional, las diferencias en cuanto al suministro de información por parte de las autoridades ambientales regionales, pueden ser considerables entre unas y otras, incluso en relación con aspectos en los que podrían ser comparables, sobre la base de unos estándares mínimos comunes.

De todas maneras, las calificaciones negativas alcanzan un 50% (42,9%, “deficiente”; y 7,1%, “muy deficiente”), que sumado al 35,7% de las valoraciones del indicador en la categoría “regular”, parecen dar cuenta de la situación que prevalece en torno al desarrollo de la investigación, tecnología e innovación en el campo forestal., en cuyos diagnósticos se ha catalogado como ineficiente el sistema de gestión, divulgación y transferencia de información y conocimiento, en algunos casos. (MADS, 2011). Al mismo tiempo, las calificaciones negativas pueden también hacer referencia a la divulgación, aspecto que presenta limitaciones y carencias, sobre todo en la información requerida para el manejo sostenible de los bosques y el acceso a ella por parte de las comunidades que la demandan.

Indicador 2.2.3 ¿La asignación de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal es transparente?

Los resultados indican una calificación “muy deficiente”, con una proporción del 7,1%; y “deficiente”, con el 21,4%, con lo cual las valoraciones más negativas alcanzan el 28,5%; la categoría “regular” alcanza el 28,6%, mientras que las calificaciones favorables suman 21,4% (14,3% “bueno” y 7,1% “muy bueno”); Cabe anotar que un 21,4% no calificó este ítem (Cuadro 3). Este es un aspecto sobre el cual no existen estudios específicos, pero las calificaciones negativas podrían justificarse en la identificación de la corrupción como una de las causas de la ilegalidad forestal. (IDEAM, ECOFOREST, 2008). Sin embargo, el fenómeno no señala particularmente una incidencia más significativa o específica en cuanto a la asignación de permisos para aprovechamiento de los bosques.

En todo caso, para la asignación de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal, hay una normatividad legal establecida que obliga a cumplir un conjunto de requisitos por parte de los interesados, así como a seguir unos trámites por parte de ellos y de las autoridades ambientales regionales. Actualmente, se trabaja en la estructuración de protocolos que permitan tener una identificación más precisa y uniforme de los pasos y sus respectivos tiempos de duración en estos procesos, donde se conjugan aspectos legales y técnicos.

Componente 2.3 Capacidad y gestión de las partes interesadas

Indicador 2.3.2 ¿La sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas tienen capacidad adecuada para participar e involucrarse en la planificación forestal y las correspondientes toma de decisiones e implementación?

La calificación de este indicador registra una clara tendencia negativa o desfavorable: los valores en las calificaciones “deficiente” y “muy deficiente” suman 58,1%. Si a dicha cifra se le suma el porcentaje de la categoría “regular”, alcanza un total de 86,7%. (Cuadro 3). Estos datos son consistentes con la situación que presentan los eslabones iniciales de la cadena productiva del bosque natural (véase Orozco, 2014).

De otro lado, si se consideran otros actores de la sociedad civil que no habitan los bosques pero sí se benefician de ellos, existe una clara desconexión y entendimiento de lo que dichos ecosistemas representan, de su situación y del rol que juegan tanto en aspectos básicos de vida, como en los culturales y escénicos. Estos actores reciben muy poca o escasa información sobre los bosques, y desconocen su papel y contribución para su mantenimiento y control. Lejos están las consideraciones para su capacitación y el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos, como usuarios y consumidores de productos finales, para el cuidado de los bosques.

Indicador 2.3.4 ¿Hay empresas, comunidades o propietarios individuales que se han adherido a iniciativas de certificación y legalidad forestal?

Las calificaciones de mayor proporción porcentual se encuentran en la categoría de “regular”, con 42,9%, y “deficiente”, con 28,6% (Cuadro 3), lo cual es consistente con la situación real de las iniciativas de certificación forestal. A diciembre de 2013 solo se contaba con seis áreas de bosques certificados, que suman una superficie de 126.130 hectáreas². Esta extensión casi en su totalidad corresponde a plantaciones forestales de grandes empresas, y una minúscula porción está representada por guaduales (en el país aún no hay áreas de bosques naturales certificadas). Existen iniciativas de manejo de bosque natural en los Cabildos Mayores de Chigorodó y Mutatá, en la zona del Urabá colombiano que se encuentran en sus etapas iniciales de aplicación del sistema gradual para la certificación forestal,

Las calificaciones más favorables (14,3%, en la categoría “bueno”; y, 7,1%, “muy bueno”), podrían estar justificadas en el hecho de la adhesión de diversas empresas, comunidades y propietarios individuales, a iniciativas de legalidad forestal, como el Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia, y su equivalente regional: los Acuerdos Departamentales por la Madera Legal.

² file:///C:/Users/JMO/Downloads/FSC-FIG-2013-11-15-Global_FSC_certificates-EN.pdf

Pilar 3. Implementación, fiscalización y cumplimiento

Componente 3.1 Administración de los recursos forestales

Indicador 3.1.3 ¿Los resultados del monitoreo y la evaluación están claramente incorporados en la planificación del manejo forestal?

La tendencia general de la calificación de este indicador evidencia que las categorías de “muy deficiente” y “deficiente” suman 64,3%, en tanto que la de “regular” alcanza el 14,3%. También encontramos valoraciones positivas: 7,1% a la categoría de “bueno” y 14,3% a la de “muy bueno” (Cuadro 3). Esta diversidad de calificaciones confirma lo expresado, en general, para toda esta sección, con respecto a la necesidad de realizar análisis y evaluaciones posteriores que permitan fundamentar la validez de las calificaciones sobre la base de la verificación de fuentes de información. En este contexto, deben tenerse en cuenta las “unidades de medición” del indicador que, por ejemplo, se refieren al “Porcentaje de planes de manejo forestal que presentan evidencias de la incorporación de los resultados del monitoreo y evaluación”, cuya aplicación permitiría una evaluación más objetiva y cercana a la realidad.

Así, la tendencia desfavorable que predomina en la calificación de este indicador, se asocia con la validez de los diagnósticos que han calificado como inadecuada la capacidad de gestión de las entidades públicas, cuyas causas, a su vez, se relacionan entre otros factores a una débil administración forestal y a un inadecuado seguimiento y monitoreo (MADS, 2011).

Indicador 3.1.4. ¿La recaudación, el intercambio y la redistribución de los impuestos forestales, regalías, tasas y rentas forestales son eficaces?

Los resultados de las calificaciones muestran una clara tendencia negativa frente a la situación en este campo: los datos arrojan un revelador 50% para la categoría “deficiente”, junto con un 21,4% para la de “muy deficiente” (Cuadro 3). Dicha tendencia resulta coherente con recientes aproximaciones diagnósticas sobre este aspecto (Orozco, 2014). No deja de llamar la atención que un 7,1% de las calificaciones se ubiquen en la categoría de bueno, y aún más, sorprende que otro 7,1% califiquen este indicador como “muy bueno”. Es evidente la necesidad de aplicaciones y evaluaciones posteriores con apego a fuentes de verificación.

Componente 3.2 Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales

Indicador 3.2.4.a. ¿Las agencias que aplican las leyes tienen capacidad adecuada para reprimir, detectar y prevenir los delitos y actividades ilegales relacionadas con los bosques?

La percepción general de los expertos representada en las calificaciones muestra un resultado visiblemente negativo: Las categorías: “muy deficiente” y “deficiente” suman el 50%, mientras que la categoría “regular” alcanza el 42,9%) para este indicador. (Cuadro 3). Esta tendencia concuerda con diagnósticos y documentos de análisis previo sobre este tópico, que a pesar de haber sido elaborados varios lustros atrás en lo esencial, se presumen vigentes (ver por ejemplo Minambiente y DNP, 1996, Minambiente et al., 2000, Acosta, 2004).

Indicador 3.2.8 ¿Hay oferta de madera legal suficiente para la demanda?

Los resultados de la calificación de este indicador señalan que deben llevarse a cabo evaluaciones posteriores basadas en mayor información. En este caso, una proporción del 57,1% califica entre “muy deficiente” y “deficiente” la oferta de madera legal, a la par que un 21,4% la cataloga como “regular” (Cuadro 3), cifras que deben ser examinadas a la luz de las estadísticas e información complementaria sobre otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, capacidad de producción, etc. En todo caso, para efecto de dichos análisis, debe tenerse en cuenta que durante los últimos 20 años, la ilegalidad forestal se ha estimado en niveles altos en distintos momentos (Orozco, 2014).

La ilegalidad en el aprovechamiento forestal así como en las etapas posteriores de los eslabones de la cadena productiva reviste características críticas. En un documento del Banco Mundial (2006) se señala que en Colombia la tala ilegal alcanza un 42% de la producción total de madera, aunque no se especifica el período al cual corresponde dicha información. En 1997 se calculó que entre el 71% y el 80% de las maderas eran movilizadas ilegalmente en Colombia (TECNIFOREST 1997 citado por MAVDT et al. 2011). En un estudio de 2005 se calculó que el nivel de ilegalidad forestal (“subregistro” en términos del estudio) en el país fue de un 33,5% (IDEAM y ECOFOREST 2008 citado por MAVDT et al. 2011). Sin embargo, una encuesta hecha a usuarios del recurso forestal durante el desarrollo del estudio realizado por IDEAM y ECOFOREST en 2008 mostró que alrededor de un 55% afirmaba no contar con el permiso o autorización legal para el aprovechamiento del bosque.

Como un análisis preliminar, si se tiene en cuenta que durante el periodo 2000-2010 la movilización de madera legal fue de 17.610.150 m³ (IDEAM, 2013), con un promedio anual de 1.600.922 m³, la estimación de madera ilegal anotada, oscilaría entre 806.479m³ y 1.309.845 m³ anuales, para una “demanda”³ anual que estaría entre 2.407.401m³ y 2.910.767m³. Si bien de estos datos se podría inferir que la oferta de madera legal es insuficiente frente a la demanda, tal consideración debería estar relativizada al considerar la oferta potencial, por cuanto la posibilidad de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en bosques naturales productores, teóricamente, permitiría satisfacer tal nivel de producción.

Componente 3.3 Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad

Indicador 3.3.3.a ¿Las personas pueden confiar en la estabilidad y seguridad de derechos sobre recursos forestales?

Las calificaciones asignadas a este indicador evidencian una tendencia negativa: 50% en la categoría “deficiente”, 14,3% “muy deficiente”, y 21,4% como “regular” (Cuadro 3). La tendencia de este aspecto evaluado se relaciona con el de conflicto armado que afecta al país desde hace cinco décadas y que ha originado problemas de violencia en el campo, generando a su vez el fenómeno de desplazamiento de población, en un nivel catalogado como de los más altos del mundo.⁴ En muchos

³ Una información más precisa debe basarse en estadísticas sobre el consumo total aparente y otros estimativos que indiquen la real magnitud de la demanda.

⁴ <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/desplazamiento-en-colombia-segun-consejo-noruego-para-los-refugiados/13989688>

casos, las poblaciones afectadas son comunidades dependientes de los bosques que se han visto en peligro o han sido despojadas de sus territorios.

La zonificación de los bosques en el país es un proceso necesario que aún no se completa, afectando directamente su manejo y administración. Además, la definición y/o aclaración de la tenencia y propiedad de los bosques (tanto del Estado como de las comunidades étnicas), si bien en muchos casos consta “en el papel”, presenta bastante incongruencia con la realidad de campo. Existen casos en los cuales se presenta superposición o traslape de zonas entre áreas protegidas del Estado y territorios étnicos, entre otros. A ello se suma la debilidad de la gestión estatal que no garantiza la protección y el manejo adecuado de sus áreas protegidas, donde constantemente roban sus recursos o se incursiona para ocupar sus tierras. Esta tendencia general contrasta con calificaciones positivas en la categoría de “bueno” (7,1%), e incluso de “muy bueno” (7,1%). De nuevo, los análisis y calificaciones posteriores requerirán la fundamentación de estas valoraciones en la verificación de fuentes válidas de información.

Componentes 3.4 Cooperación y coordinación

Indicador 3.4.3 ¿Las leyes apoyan la protección de derechos de trabajo, ambientales y otros en su aplicación a las actividades forestales?

Al igual que en los casos anteriores, los resultados de esta calificación revelan una situación contradictoria. Es claro que las leyes existentes apoyan la protección de derechos del trabajo, ambientales y otros en su aplicación a las actividades forestales, mientras que las categorías con más altos porcentajes (“deficiente”, 35,7%; “muy deficiente”, 7,1%; y “regular”, 42,9%) no parecen reconocerlo así. En todo caso, la categoría “bueno” representa 7,1%, e inclusive la categoría “muy bueno” recibe una proporción similar (Cuadro 3). Tal diversidad de tendencias señala la necesidad de llevar a cabo evaluaciones posteriores donde se incluyan, además de las opiniones de expertos, la revisión y verificación de información pertinente. Se vuelve imprescindible tener un panorama más comprensible y objetivo de la situación real en este aspecto clave de la gobernanza forestal.

De todos modos, los análisis futuros deberán considerar que, por ejemplo, en las Normas para la Certificación Forestal en Colombia (GTFCV, 2004), son tenidos en cuenta el Código Sustantivo del Trabajo, la Ley sobre Seguridad Social Integral y Resoluciones sobre Seguridad Industrial, para los procesos de evaluación y verificación.

Análisis de los resultados de la calificación por Componentes⁵

El análisis de los resultados de la calificación de los indicadores vistos de manera global por componentes, arroja indicios, y permite formular consideraciones preliminares sobre las temáticas que estos comprenden.

Componentes del Pilar 1. Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios. En el Pilar 1, el Componente con una proporción más alta de calificaciones en la categoría

⁵ Las calificaciones de los Componentes no han sido asignadas directamente por los expertos sino calculadas en desarrollo de este estudio con base en la suma de las calificaciones de los indicadores que los integran y la estimación del respectivo equivalente porcentual

“muy deficiente” es el 1.5 (*Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios*). Resultado consistente con la realidad del país. En la categoría “deficiente”, el *Componente 1.4 Marcos institucionales*, representa la proporción más alta de las calificaciones, indicativo que estaría poniendo de manifiesto las falencias y limitaciones allí presentes. No obstante, debe relativizarse el sentido absoluto de esta interpretación, en función del alcance específico de los diversos indicadores que lo integran, de manera tal que no podría inferirse de allí la existencia de un “marco institucional deficiente”.

A este componente le sigue muy de cerca con una proporción igualmente alta de calificaciones en la categoría “deficiente” el componente 1.3 *Concordancia entre las políticas más amplias de desarrollo y las políticas forestales*, resultados que en este caso reflejarían de manera adecuada la situación que en general se presenta en esta materia en Colombia, en el cual ciertamente no hay una coherencia clara entre las directrices de otras políticas públicas sectoriales con aquellas orientadas hacia el campo forestal.

En la categoría “regular” sobresale con la mayor proporción de calificaciones el componente 1.1. *Políticas y leyes relacionadas con los bosques*, resultado que en principio parece consistente con la situación general en esta materia, si bien, debe precisarse que es también necesario en este caso referirse de manera particular al alcance específico de cada indicador debido a que, tal como se señaló previamente, la inferencia de los resultados para el indicador 1.1.1. (*Leyes, políticas y regulaciones referentes al uso y manejo de bosques que son claras y coherentes*) no es necesariamente la misma que puede hacerse con respecto al indicador 1.1.2. (*Consistencia de las leyes con los compromisos y obligaciones internacionales*).

En la categoría “bueno”, la proporción más alta le corresponde al mismo componente 1.1. Aparentemente resultaría contradictorio con los resultados de la categoría “regular” ya comentados. Sin embargo, no puede olvidarse que en dicha categoría la proporción de calificaciones apenas alcanza una quinta parte del total, debido a que la mayor proporción de las calificaciones para todos los componentes se concentra en las categorías “muy deficiente”, “deficiente” y “regular”. En este mismo sentido, la categoría “muy bueno” apenas representa una mínima proporción del total de las calificaciones y corresponde a los componentes 1.1. y 1.2.

Componentes del Pilar 2. Procesos de planificación y toma de decisiones. En el Pilar 2, el nivel más alto de todas las calificaciones se registra en el componente 2.1. *Participación de las partes interesadas* y lo ubica en la categoría “deficiente”, acorde con las circunstancias que caracterizan este aspecto de la gobernanza en el país. En todo caso, no son tan significativas las diferencias en la calificación que alcanzan los otros componentes en dicha categoría: 2.2. *Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad* y 2.3. *Capacidad y gestión de las partes interesadas*. Esto parece indicar que en tales tópicos, el nivel de la gobernanza forestal presenta carencias significativas. En este mismo sentido, la categoría “regular” arroja niveles similares para los tres componentes, lo cual indicaría que aquí el desempeño en estos aspectos es susceptible de mejoras.

La representación de los valores para la categoría “muy deficiente”, es relativamente baja para todos los componentes, lo que podría interpretarse como que la gobernanza forestal en estos temas no es del todo negativa, o al menos no se percibe como tal. En un nivel similar se registran los valores para la categoría “bueno”, Esto, a su vez, daría cuenta de que tampoco el estado de avance en este campo se percibe en forma positiva, mayoritariamente. Menos aún para el caso de la categoría “muy bueno”, donde los niveles de calificación para todos los componentes son mucho más bajos.

Componentes del Pilar 3. Implementación, fiscalización y cumplimiento. Para el Pilar 3, el valor más alto de las calificaciones se registra en el componente 3.3 *Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad*, en la categoría “deficiente”. Esto es consistente con la situación general que se presenta en este campo, producto de diversos factores, entre los que se cuenta el conflicto interno que afecta significativamente las áreas boscosas del país. El segundo nivel lo ocupa el componente 3.5. *Mecanismos de combate contra la corrupción*, catalogado mayoritariamente en la categoría “regular”, lo que junto con las calificaciones relevantes que registra en la categoría “deficiente”, revelarían un bajo desempeño del país en este aspecto de la gobernanza. También registra un valor significativo el componente 3.2. *Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales*, mismo que también registra valores relativamente altos en las categorías “muy deficiente” y “deficiente”, todo lo cual refleja una situación de tendencia general negativa en este rubro.

Por otra parte, el componente 3.4 *Cooperación y coordinación*, registra valores relativamente altos distribuidos de manera uniforme en las categorías “muy deficiente”, “deficiente” y “regular”, lo que muestra una clara tendencia negativa de las calificaciones para este componente. El resultado es consistente con la situación prevaleciente en este campo, aunque no se tendría un nivel similar de desempeño para todos los indicadores que lo integran. Una situación semejante se presenta para el componente 3.1. *Administración de los recursos forestales*.

Análisis de los resultados de la calificación por Pilares⁶

Al igual que con los Componentes, el análisis de los resultados de la calificación de los Pilares considerados de manera global, permite establecer algunos hallazgos generales sobre sus correspondientes ámbitos temáticos, consideraciones que en este caso son de naturaleza más amplia acerca de la gobernanza forestal en el país.

Pilar 1 Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios. Los resultados de la calificación del Pilar 1 muestran una tendencia de calificación negativa, con un 18,6% en la categoría “muy deficiente”, y 37,5% en “deficiente”, con un acumulado de 56,1%. Lo anterior sería consistente con la situación general relacionada con los diversos aspectos que se engloban bajo este gran campo de los marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios, frente a lo cual habría que tomar en consideración que algo más de una quinta parte de las calificaciones (22,9%) dan a este rubro una valoración presuntamente intermedia (regular), con el contraste de que a la par una proporción menor, un 17,5%, sin embargo la catalogan de manera favorable.

Pilar 2: Procesos de planificación y toma de decisiones. Los resultados de la calificación del Pilar 2 evidencian una mayoría de calificaciones negativas, con un 13,6% en la categoría “muy deficiente”, y 34,6% en “deficiente”, para un total de 47,8%; en cuanto a las valoraciones “regular”, éstas representan el 32,4%, mientras que las positivas alcanzan el 17%, con 11% y 6% en “bueno” en “muy bueno”, respectivamente.

Pilar 3. Implementación, fiscalización y cumplimiento. El Pilar 3 presenta valoraciones negativas que alcanzan un nivel de 51,2%, sumando las correspondientes a las categorías de “muy deficiente” (22%) y “deficiente” (29,2%). La percepción de calificaciones para la categoría “regular” es de una tercera parte (29,2%), mientras que las categorías “bueno” y “muy bueno”, corresponden a un 12,7%.

⁶ Las calificaciones de los Pilares no han sido asignadas directamente por los expertos sino calculadas en el desarrollo de este estudio con base en la suma de las calificaciones de los indicadores que los integran y la estimación del respectivo equivalente porcentual

En resumen, sobre la base de lo ya expuesto aquí, como fruto del análisis de los resultados globales de las calificaciones de los Pilares, y teniendo presente las limitaciones de la aplicación de la metodología, de manera preliminar y solo a manera de indicio, puede señalarse que la situación de la gobernanza forestal en Colombia es percibida mayoritariamente en forma negativa. Esto considerando que alrededor de la mitad de las calificaciones de todos los indicadores se ubican entre las categorías “muy deficiente” y “deficiente”. A pesar de ello, casi a una tercera parte de las calificaciones, ubica el desempeño de los indicadores en la categoría de “regular”. Podríamos inferir que a pesar de las opiniones que reflejan las calificaciones negativas mayoritarias, también se percibe que la situación “no es tan mala”, y que hay avances en diversos aspectos, si bien se precisa introducir mejoras en la mayoría de ellos. Por otra parte, en evidente contraste con estas percepciones, están aquellas observaciones más favorables y positivas que califican la situación de gobernanza en las categorías de “bueno”, e incluso de “muy bueno”, lo que contrasta evidentemente con las otras percepciones. No obstante, debe precisarse que dichas valoraciones son minoritarias y, en términos generales, representan apenas un quince por ciento (15%) del total de las calificaciones.

En términos comparativos, las mayores falencias en la categoría de “muy deficiente”, pueden estarse presentando en el Pilar 3 (*Implementación, fiscalización y cumplimiento*), mientras que en la categoría “deficiente”, el desempeño menos favorable puede corresponder a los aspectos enmarcados en el Pilar 1 (*Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios*). Por otra parte, en la categoría “regular”, los aspectos comprendidos bajo el Pilar 2 (*Procesos de planificación y toma de decisiones*), son aquellos en los que se requeriría emprender mayores acciones de mejoramiento.

Algunas consideraciones sobre la medición

A partir de la evaluación de la prueba de medición realizada en el primer taller, se pensó que no era necesario corregir la formulación de las escalas cuantitativas de calificación de algunos indicadores. Como resultado de la misma evaluación, se determinó ajustar los términos adoptados para indicar la escala cualitativa de valoración, en el caso de los indicadores 1.2.3 y 3.4.5. Por otro lado, se estableció que la medición no aplica (N/A) para el caso de algunos indicadores en los que solamente se solicita información cuantitativa y objetiva sobre los aspectos a los cuales se refieren los respectivos ítems, pero no una calificación propiamente dicha. Este es, en particular, el caso de los indicadores 3.2.10 ¿Cuál es la extensión (km² y m³) de la tala ilegal dentro y fuera de bosques autorizados para la explotación de madera?; 3.6.2.a ¿Cuál es la tasa anual de deforestación en el país?; y, 3.6.2.b. ¿Cuáles son las tendencias en los últimos 5 años y las predicciones para los próximos 5 años?

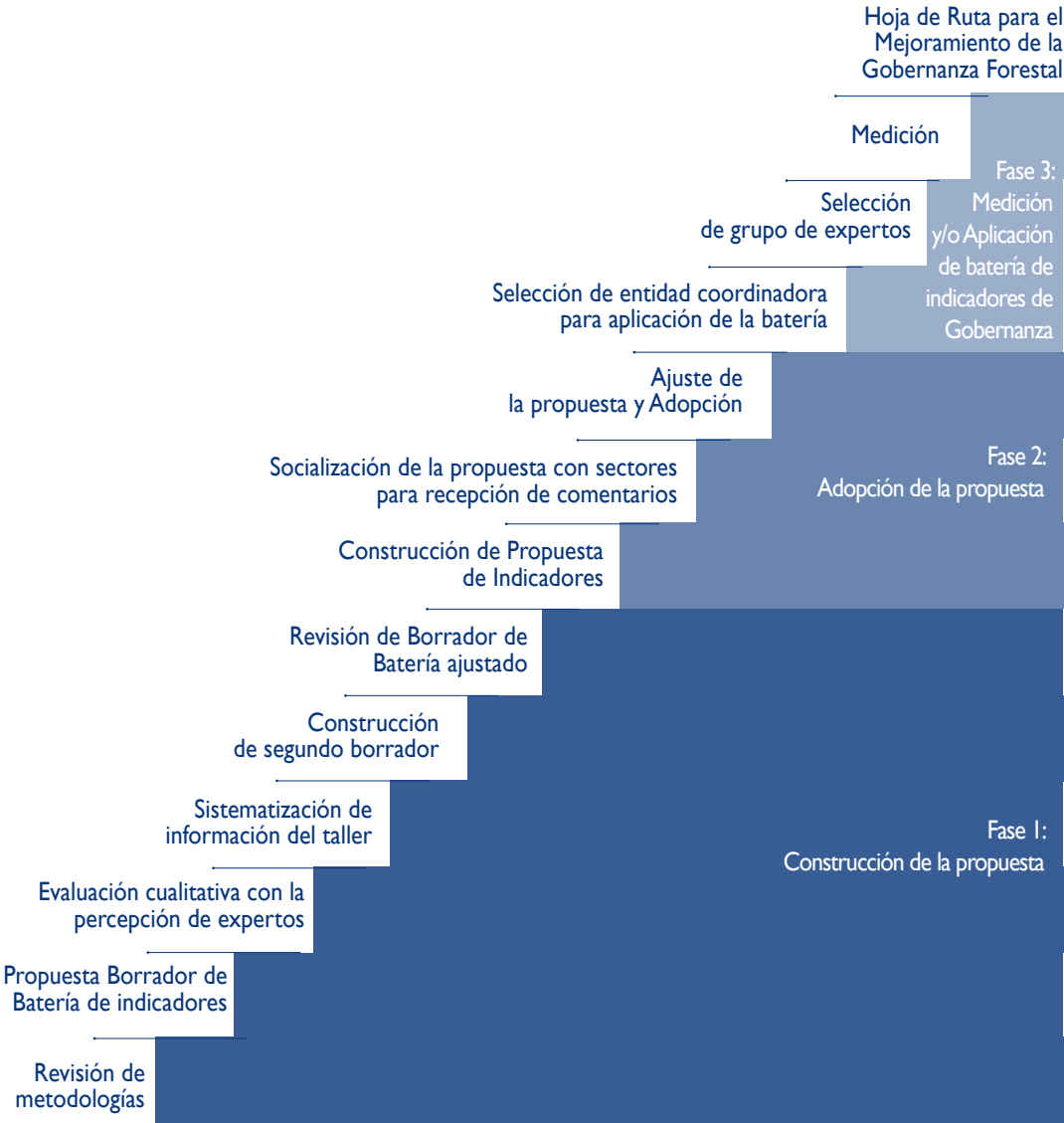
La valoración de algunos indicadores frente a la situación real, señala la eventual necesidad de ajustar en el futuro la escala de calificaciones, por cuanto la opción más negativa es catalogada como “muy deficiente”. Esto, en cualquier caso, indicaría que existe algún tipo de logro, así sea incipiente, cuando en realidad no hay ninguno en absoluto. En tal circunstancia, sería necesario incluir una opción de calificación capaz de valorar este tipo de situación probable, incluyendo la categoría “inexistente”, u otra denominación equivalente. Este ajuste sería necesario para el caso de los indicadores 1.3.6 y 1.5.3.

Con excepción de los indicadores arriba mencionados, sobre la base de los resultados de la validación realizada en los dos talleres, se considera que la formulación de las escalas cuantitativas de calificación de los demás indicadores (72), es adecuada. Igualmente, se establece que la herramienta

de medición es de fácil aplicación por expertos. Por último, es pertinente señalar que el ejercicio de validación de la calificación, no ha incluido el acopio ni la revisión y análisis de fuentes de verificación. Por lo tanto, una aplicación propiamente dicha de la medición, requerirá el uso de tales fuentes de información, para derivar de allí resultados consistentes, así como con base en ellos analizar el estado de la gobernanza forestal en Colombia.

Próximos pasos: hacia una ruta de trabajo

Las fases y pasos que conforman la ruta gradual y progresiva del proceso para la medición de la gobernanza forestal se muestran en la figura 2:



Fuente: Mondragón, M.L. 2014. Powerpoint benchmarking process.

Figura 2. Proceso para la Medición de la Gobernanza Forestal

El proceso ha completado la Fase 1 y se ha avanzado en el primer paso de la Fase 2. Con respecto a algunos de los próximos pasos, se presentan a continuación algunas observaciones:

- **Ajuste de la propuesta y adopción.** La metodología debería contar con algún mecanismo de adopción formal que involucre reconocimiento por parte de los actores públicos, en especial de las entidades de gobierno responsables de la gestión forestal en el país, así como de los actores privados y de la sociedad civil. Esto incluye a los gremios empresariales, las ONG, las comunidades y la academia. No obstante, la carencia de una adopción formal (legal), no debe convertirse en un impedimento para la continuidad en la aplicación de los siguientes pasos.

Dada la trascendencia e importancia estratégica que la aplicación de la metodología debiera tener en cuanto a señalar, con base en sus resultados, aspectos críticos que requerirán ser revisados y ajustados para el mejoramiento de la gobernanza forestal en general, resulta fundamental que el proceso de adopción responda a un esfuerzo conjunto, que no solo permita la vinculación de los múltiples actores clave, sino que además eleve el nivel político del tema, tanto en el plano nacional como regional. En este sentido, las diversas instancias interesadas debieran redoblar sus esfuerzos para integrar en el proceso de adopción y para vincular a los compromisos de implementación el más amplio y diverso conjunto de actores tanto públicos y privados.

Una manera de resaltar la importancia estratégica de este proceso es buscar la participación directa del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la etapa de adopción y de divulgación pública, destacando el potencial de esta herramienta para contribuir en el proceso de construcción de paz y, especialmente, en el manejo del posconflicto en el campo colombiano.

- **Selección de entidad coordinadora para la aplicación de la batería de indicadores.** Preferiblemente, la entidad que coordine la aplicación de la batería de indicadores debe ser una organización no estatal, independiente. Inclusive podría considerarse establecer un grupo colegiado para tal fin, conformado por varias entidades.
- **Selección de grupo de expertos.** Es deseable hacer una cuidadosa selección de ellos que permita garantizar un mínimo nivel de conocimiento, y de ser posible, de experticia y especialización para el abordaje, análisis y calificación. Una posible forma de agrupar el equipo de expertos sería por Pilares, tal y como se realizó durante el segundo taller, para garantizar eficiencia y profundidad en las actividades. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este tipo de distribución, dado los ámbitos temáticos de cada pilar, tiene sus propias limitaciones.
- **Medición.** La medición debe combinar la percepción de expertos con el uso de fuentes de verificación. Este último aspecto implica una previa y exhaustiva revisión y acopio de la información requerida.
- **Hoja de Ruta para el Mejoramiento de la Gobernanza Forestal.** Una mirada integral derivada de una interpretación objetiva y constructiva de los resultados, ayudará a hacer más firmes y seguros los pasos y las acciones hacia el mejoramiento de la gobernanza forestal en Colombia. En esta fase es muy importante la mayor divulgación posible de los resultados y de los análisis y las acciones identificadas a seguir, para asegurar un impacto positivo de la herramienta.

La hoja de ruta constituye un instrumento para trazar la implementación de acciones derivadas de los hallazgos de la aplicación de los indicadores e ir mejorando en el tiempo los aspectos de gobernanza forestal descritos en la batería de indicadores de un país, al ir sumando las acciones y

sus efectos de manera gradual (Mondragón, M.L. 2013. *Comunicación personal*). Igualmente, la hoja de ruta permite, a la vez, ir trazando el camino de ese mejoramiento, así como realizar ajustes e innovar frente a los cambios requeridos en la investigación para aplicar los indicadores de largo plazo, generando de esta forma insumos e instrumentos para la misma gobernanza. (Mondragón, M.L. 2013. *Benchmarking process. PP*).

Conclusiones y recomendaciones

En Colombia se determinó basar la propuesta de indicadores en el modelo de FAO/PROFOR, por considerarlo una herramienta clave para la evaluación de la gobernanza forestal en el país. Esto, debido a su integralidad y el hecho de que facilita la descripción, diagnosis, seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre el estado de la gobernanza forestal. El modelo ahora cuenta con diversas adaptaciones y complementos que le dan un valor agregado, por lo cual ha sido denominado “FAO/PROFOR+”. En esta última sección se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones para el sector público, que liderará la posible aplicación de esta propuesta con los ajustes que considere pertinentes, así como también para el sector privado y la sociedad civil, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, las ONG y las entidades académicas y de investigación vinculadas al tema forestal.

Conclusiones sobre la Propuesta y la metodología de selección de los indicadores para el país

Se partió de la propuesta de metodología ajustada de FAO/PROFOR que surgió a partir de la reunión de planificación del Equipo Benchmarking, realizada en Quito, en noviembre de 2013, con los ajustes provenientes de la revisión hecha a la misma por el consultor y la coordinadora del proyecto en Colombia. Toma en cuenta el criterio que se pudiera adaptar en diversos aspectos, a las particularidades y necesidades del contexto nacional.

El proceso de ajuste de indicadores y otros elementos constitutivos de esta propuesta adaptada a las particularidades colombianas, se construyó a partir de un proceso participativo, que contó con la representación de actores claves a nivel nacional de los diversos sectores, en dos talleres realizados en diciembre de 2013 y en febrero de 2014, en Bogotá D.C. Previo a la realización de los talleres, se difundió información pertinente, para nivelar conocimientos sobre aspectos generales de la gobernanza forestal, presentar de manera muy básica diversas metodologías, y explicar en mayor detalle las principales características y elementos constituyentes de la metodología ajustada de FAO/PROFOR para medir gobernanza forestal.

El proceso de revisión se cumplió de manera adecuada. Se recibieron observaciones y sugerencias, generales y específicas, sobre distintos elementos del esquema propuesto. Se acogió gran parte de los aportes formulados por los grupos de trabajo y se realizaron los ajustes correspondientes, tanto de forma como de fondo. El resultado fue la propuesta metodológica FAO/PROFOR+, conformada por un total de 78 indicadores, comparada con el total de 130 indicadores que componen la metodología de FAO/PROFOR.

La Matriz de Indicadores propuesta se presenta en dos versiones. La primera detalla el conjunto de indicadores propuestos con sus correspondientes verificadores y su hoja de ruta. La segunda, difiere la aplicación de dichos indicadores en el tiempo, para tres momentos: a corto plazo

(3 años), a mediano plazo (5 años) y a largo plazo (10 años). Esta gradualidad de la aplicación en los indicadores permite generar condiciones, situaciones, información y documentación pertinente que facilita implementarlos y medirlos en esos determinados momentos. Por ende, la construcción de información es gradual, progresiva e iterativa en todo momento.

Si bien el modelo FAO/PROFOR señala que, probablemente, en la mayoría de los casos no se utilizarán la totalidad de indicadores, sí considera importante usar los suficientes para lograr un diagnóstico comprehensivo acerca de las reformas requeridas en materia de gobernanza forestal para el país, aspecto que queda plenamente cubierto con el conjunto seleccionado que conforma la metodología FAO/PROFOR+.

En cuanto a fuentes de verificación, las clasificaciones de prioridad de componentes e indicadores toman en cuenta que, en algunos casos, actualmente se dispone de la información necesaria y/o es accesible; mientras que en otros se requieren procesos de investigación y de otra índole para tales fines, lo cual demanda una programación de la aplicación de dichos indicadores a más largo plazo.

Conclusiones sobre la aplicación de los indicadores

Se han desarrollado dos calificaciones de prueba de los indicadores seleccionados, con el fin de validar la factibilidad de su aplicación; sin embargo, aquí se presentan solo los resultados de la segunda revisión. Algunas consideraciones derivadas de estos procesos de prueba pueden tomarse en cuenta para futuras aplicaciones de la metodología, y permiten señalar varios puntos. Primero, que las tendencias generales de las calificaciones de una parte de los indicadores, parecen reflejar adecuadamente la situación del país en relación con las temáticas de las que estos actores se ocupan. Sin embargo, las proporciones relativamente altas, o en todo caso significativas, que se registran en las calificaciones no mayoritarias de esos mismos indicadores, señalan la necesidad de llevar a cabo procesos posteriores con verificación de fuentes de información. Segundo, y por el contrario, las tendencias de las calificaciones en otra parte de los indicadores, parecen no reflejar bien la situación real, por lo cual se precisa, en futuros ejercicios de aplicación formal de la metodología, conocer las razones de dichas valoraciones y/o contrastarlas o sustentarlas debidamente con fuentes de verificación.

Al respecto, una causa probable de las calificaciones negativas de algunos indicadores del Pilar 1 (que no parecen adecuadas frente a la situación real), es que se haya juzgado la aplicación de las leyes más que su contenido propiamente dicho. En este sentido, para las futuras aplicaciones de la metodología, deberá resaltarse el alcance preciso de lo que se evalúa en cada Pilar, previniendo así eventuales confusiones a la hora de calificarlos. Ello implica enfatizar la diferencia entre indicadores similares o muy relacionados de los Pilares 1 y 3.

En términos generales, como resultado de los análisis globales de las calificaciones, se puede indicar que en el Pilar 1, el componente con una proporción más alta de la calificación “muy deficiente” es el 1.5 (*Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios*), señal muy clara y consistente con la realidad de la precaria situación del país en esta materia. , para el Pilar 2, el nivel más alto de todas las calificaciones se registra en el componente 2.1. (*Participación de las partes interesadas*), que lo ubica en la categoría “deficiente”, acorde con las circunstancias del contexto nacional. Por su parte, en el Pilar 3, el valor más alto de las calificaciones se registra para el componente 3.3 (*Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad*), también en la categoría “deficiente” Esto tiene sentido con respecto a la situación general de este campo, producto de factores como el conflicto interno que afecta significativamente las áreas boscosas del país.

Teniendo presente las limitaciones de la aplicación de esta metodología y solo de manera preliminar, puede señalarse que la situación de la gobernanza forestal en Colombia es percibida mayoritariamente en forma negativa. Cerca de la mitad de las calificaciones de todos los indicadores se ubican entre las categorías “muy deficiente” y “deficiente”. No obstante, un notorio nivel que corresponde aproximadamente a una tercera parte de las calificaciones, ubica el desempeño de los indicadores en la categoría de “regular”. Esto podría interpretarse como que, aun cuando predominan las calificaciones negativas, se percibe que la situación “no es tan mala”, y que hay avances en diversos aspectos, aunque deben introducirse mejoras en la mayoría de ellos. Por otra parte, aunque minoritarias, existen percepciones más favorables y positivas, las cuales califican la situación de gobernanza en las categorías de “bueno” e incluso de “muy bueno”, lo que contrasta en forma evidente con las otras percepciones.

Con excepción de seis indicadores para los cuales se proponen ajustes, con base en los resultados de la validación realizada en los dos talleres, se considera adecuada la formulación de las escalas cuantitativas de calificación de los 72 indicadores restantes. Igualmente, se establece que la herramienta de medición es de fácil aplicación por expertos. Cabe resaltar que el ejercicio de validación de la calificación, no ha incluido el acopio y examen de fuentes de verificación. Por lo tanto, una posterior aplicación propiamente dicha de la medición, necesitará el uso de tales fuentes de información, para de allí derivar resultados consistentes, así como el análisis sobre el estado de la gobernanza forestal en Colombia.

Recomendaciones

La futura aplicación de la metodología con fines de medición y de divulgación de resultados, debe combinar la calificación de expertos con el uso de las fuentes de verificación identificadas para cada caso.

Se sugiere dar continuidad a las acciones emprendidas, desarrollando las fases y los pasos pendientes que conforman la ruta gradual y progresiva del proceso para la medición de la gobernanza forestal en Colombia. Sobre este punto, se formulan las siguientes recomendaciones:

- La metodología debería contar con algún mecanismo de adopción formal que involucre el reconocimiento tanto de los actores públicos, en especial de las entidades de gobierno responsables de la gestión forestal a nivel nacional, como de los actores privados y de la sociedad civil. Esta última incluye los gremios empresariales, las ONG, las comunidades y la academia. No obstante, la carencia de una adopción estrictamente formal (legal), no debe convertirse en obstáculo para la continuidad de los siguientes pasos.
- Dada la trascendencia y la importancia estratégica que el uso de la metodología debiera tener para señalar aspectos críticos a ser revisados y ajustados para el mejoramiento de la gobernanza forestal, es fundamental que el proceso de adopción responda a un esfuerzo conjunto que permita la vinculación de los múltiples actores claves y, además, eleve el nivel político del tema en el plano nacional y en el regional.
- Se requiere diseñar e implementar una estrategia orientada a lograr una mayor o más permanente participación de algunos actores, sobre todo representantes de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, así como de universidades.

- Es deseable que la entidad que coordine la aplicación de la batería de indicadores, sea una organización no estatal, independiente. Además, que se realice una cuidadosa selección previa de los participantes y expertos, orientada a garantizar un mínimo nivel de conocimiento y, de ser posible, de experticia y especialización para el abordaje, análisis y calificación. En este sentido, se sugiere el agrupamiento por pilares para desarrollar el trabajo.
- La medición debe combinar la percepción de expertos con el uso de fuentes de verificación. Este último aspecto implica una previa y muy exhaustiva revisión y acopio de la información requerida.
- Al considerar el set de indicadores, lo que se muestra es una condición ideal para medir la gobernanza forestal de Colombia, pero no se puede perder de vista que esa aplicación es gradual, y que esa gradualidad exige contar con información que muchas veces debe ser generada y analizada. Además, mucha de la información se encuentra dispersa, en varias fuentes, por lo cual los actores que emprendan el compromiso en esta medición deben hacer un esfuerzo combinado y conjunto para depurarla..
- Una mirada integral, derivada de una interpretación objetiva y constructiva de los resultados, ayudará a afirmar los pasos y las acciones hacia el mejoramiento de la Gobernanza Forestal. Una amplia divulgación tanto de los resultados como de los análisis y acciones identificadas y a seguir, es un requisito importante para asegurar un impacto positivo de la herramienta.
- De acuerdo con los pasos establecidos en la hoja de ruta, es vital que la propuesta metodológica formulada sea enviada nuevamente a los actores participantes, para recibir sus comentarios. También es importante una difusión del trabajo realizado entre diversos grupos, incluyendo aquellos que, por alguna razón, no participaron en, al menos, uno de los talleres realizados.

Referencias citadas en el texto

- ACOSTA, Israel. 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Informe Nacional de Colombia. FAO. 2004. 99 p. Roma.
- FAO. PROFOR. 2011. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. Rome. 32 p.
- _____. *Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal*. Roma. 32 p.
- Grupo de Trabajo en Certificación Forestal Voluntaria para Colombia, GTCFV. 2004. Normas para la Certificación Forestal Voluntaria de Plantaciones Forestales y Bosques Naturales en Colombia bajo el esquema FSC. Cali. 117 p.
- IDEAM. 2013. *Consolidado de movilizaciones y aprovechamiento forestal 2000-2010*. Bogotá. Inédito.
- IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales y ECOFOREST. 2008. *Diseño y puesta en marcha del instrumento de captura de datos (subregistro) e información generada por actividades informales en los procesos de extracción, transformación y comercio de productos forestales*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 89 p.
- INGRAM, Verina y MENTON, Mary. 2013. *Propuesta consolidada Benchmarking* (Versión 1.)
- KISHOR, Nalin & ROSENBAUM, Kenneth. 2012. *Assessing and Monitoring Forest Governance: A user's guide to a diagnostic tool*. Program on Forests (PROFOR). Washington DC. 115 p.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012. *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*. Bogotá. 124 p.
- _____. *Decreto 3570 de 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."*
- _____. 2011. *Política Nacional para la Gestión Sostenible de los Bosques Naturales*. Bogotá. (Borrador inédito)
- Ministerio del Medio Ambiente. *Decreto 1791 de 1996. "Por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal."*
- Ministerio del Medio Ambiente y Departamento Nacional de Planeación. 1996. *Política de Bosques*. Santafé de Bogotá. 35 p.
- Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Desarrollo Económico y Departamento Nacional de Planeación. 2000. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*. Bogotá
- MONDRAGÓN, Martha Lucy. 2014. *Proceso para la medición de la gobernanza forestal. (Diapositiva de power point)*.
- MONDRAGÓN, Martha Lucy & RODRÍGUEZ, Tatiana. 2014. *Reunión para propuesta de selección y aplicación de un conjunto de indicadores para determinar y/o medir el estado actual y los cambios en la gobernanza forestal en Colombia. Memorias*. WWF. Bogotá. 47 p.
- OROZCO, José Miguel. 2004. *Análisis de la política y la legislación forestal en el área de bosques naturales*. Informe de consultoría. Programa Colombia Forestal. WWF. Bogotá.
- _____. 2009. *Aprobación y caída de la Ley Forestal de Colombia: Análisis del proceso*. Ponencia. Congreso Forestal Mundial. Buenos Aires.
- _____. 2009. *Mesa Nacional Forestal. Marco Conceptual*. Informe de Consultoría. Corporación Aldea Global. Bogotá. 61 p.
- _____. *Política de bosques: Gobierno en deuda*. El Tiempo. 10 de septiembre de 2012. Bogotá.
- _____. 2014. *Status de la gobernanza forestal en Colombia*. En: Orozco, J. M.; Mogrovejo, P.; Jara, L.F.; Sánchez, A.; Buendía, B.; Dumet, R. y Bohórquez, N. *Tendencias de la Gobernanza Forestal en Colombia, Ecuador y Perú*. (2014). TRAFFIC. Cambridge. (17-62 p.)
- OROZCO, José Miguel & ORTIZ, Doralice. 2010. *Estrategia de Participación en el Marco de la Actualización del Plan Nacional de Desarrollo Forestal- PNUF*. Informe de Consultoría. GTZ. Comité Interinstitucional del PNUF. Bogotá. 78 p.

RODRÍGUEZ, Tatiana. 2013. *Reunión para propuesta de selección y aplicación de un conjunto de indicadores para determinar y/o medir el estado actual y los cambios en la gobernanza forestal en Colombia. Memorias.* WWF. Bogotá. 19 p.

TRAFFIC Suramérica. 2013. Documento de sistematización de “Reunión de Planificación del Equipo del proyecto para el Benchmarking”. Quito. 28 p.

Referencias en la red

http://www.minambiente.gov.co/documentos/231109_presentacion_cites.pdf, consultada el 3 de abril de 2014

<http://www.incoder.gov.co/Mision/Mision.aspx>, consultada el 14 de junio de 2014

file:///C:/Users/JMO/Downloads/FSC-FIG-2013-11-15-Global_FSC_certificates-EN.pdf, consultada el 21 de junio de 2014

<http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/desplazamiento-en-colombia-segun-consejo-noruego-para-los-refugiados-/13989688>, consultada el 2nio de 2014

Siglas y acrónimos

CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CBD	Convenio de Diversidad Biológica
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna silvestres
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOFORREST	Empresa de Servicios Ambientales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FLEGT	Cumplimiento de las Leyes, la gobernanza y el comercio forestal
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IIED	Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural
GTV	Grupo de trabajo de Certificación Forestal en Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MINAMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PROFOR	Programa sobre bosques
REDD	Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRAFFIC	Red de monitoreo de comercio de vida silvestre
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



5 PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN ECUADOR

Nikolay Aguirre y Jonathan Torres

Introducción

La evaluación de la calidad de la gobernanza forestal ha sido objeto de estudio y análisis durante los últimos años (Bass y Macqueen, 2002; The World Bank, 2009; Rayner *et al.*, 2010; Kishor y Rosenbaum, 2012). Existen múltiples organizaciones alrededor del mundo que han orientado sus esfuerzos hacia este tema. El número y la variedad de las herramientas generadas para describir o evaluar la gobernanza forestal son hasta cierto punto abrumadoras, sobre todo para los profesionales que necesitan explicar e interpretar el concepto en términos claros y sencillos (Moore *et al.*, 2010).

A pesar de la magnitud de la temática, todo conduce a que la gobernanza forestal sea el *modus operandi* a través del cual instituciones formales e informales, conjuntamente con los funcionarios, actores claves, normas, procesos e instrumentos, adquieran y ejerzan autoridad en el aprovechamiento, protección y restauración de los recursos forestales. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de quienes dependen de dichos recursos, mediante la optimización del manejo de los bosques. Sin embargo, este *modus operandi* deberá sustentarse no solo en la tecnología y metodología, sino también en consideraciones de orden social, económico, institucional, político y legales (FAO/PROFOR, 2011; Petkova *et al.*, 2011; Gonzáles *et al.*, 2011; Kishor y Rosenbaum, 2012).

La atención sobre los recursos y la gobernanza forestal ha crecido considerablemente en los últimos años ya que se ha reconocido a la deforestación como una de las principales causas de la degradación (Johnson, 2010; Petkova *et al.*, 2011). De ahí que, en el marco del proyecto “Apoyar la aplicación del plan de acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur”, surgió una **propuesta metodológica para la medición y evaluación comparativa en los cambios de la gobernanza forestal de Ecuador**.

Para cumplir sus objetivos, la propuesta desarrolló una serie de indicadores con el fin de determinar su utilidad en una medición de prueba; allí busco establecer una línea base o percepción inicial, que permita determinar y comparar los principales vacíos en Ecuador.

El presente estudio está dividido en cinco secciones: en primer lugar se presenta un resumen ejecutivo dirigido a todos aquellos involucrados en la toma de decisiones. La segunda sección corresponde a una descripción de los principales aspectos metodológicos utilizados en la propuesta de indicadores para la medición de la gobernanza forestal. Luego se exponen los principales resultados obtenidos y el nivel en el que se encuentra la gobernanza forestal del Ecuador. Finalmente, en las dos últimas secciones se presentan las conclusiones y recomendaciones que se desarrollaron en función de las lecciones aprendidas en este proceso.

Resumen Ejecutivo

TRAFICC, en el marco del proyecto “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur”, planteó la necesidad de diseñar e implementar una propuesta metodológica que permitiera realizar una medición de prueba. Su finalidad era determinar la situación actual y prever cambios futuros en la gobernanza forestal de Ecuador. La meta de dicha propuesta fue generar una **línea base o percepción inicial** que permitiera identificar los principales vacíos y necesidades sobre las cuales trabajar para mejorar la gobernanza forestal en el país.

En el diseño de la propuesta metodológica para la medición de prueba se siguió un proceso participativo compuesto por dos etapas. En la primera, denominada **planificación de la evaluación comparativa de la gobernanza forestal**, se trabajó a escala regional con un grupo formado por 15 expertos de los cuatro países. En esta etapa se analizaron las fortalezas y debilidades de las propuestas que se han diseñado a nivel global para la evaluación de la gobernanza forestal y que han sido aplicadas y validadas en otros países. Cabe señalar que estas propuestas incluían otros temas, tales como la tala ilegal de la madera.

Los resultados de esta primera etapa determinaron que las propuestas generadas por el Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo (IIED) y por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), conjuntamente con el Programa sobre los Bosques del Banco Mundial (PROFOR), fueron las más adecuadas para la realidad forestal de estos cuatro países. Por lo tanto, fue en función de ellas que se identificó una serie de indicadores para esta evaluación.

Para la segunda etapa, llamada **propuesta de indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador**, se consideraron las diferencias en el contexto forestal de cada uno de los cuatro países en estudio. En el caso de Ecuador, se adaptaron las metodologías antes mencionadas de forma específica en concordancia con el contexto del modelo de gobernanza forestal del país implementado por el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE) desde el 2010. Adicionalmente, se elaboró una propuesta de criterios e indicadores basada en la situación actual de dicho modelo.

Para socializar y validar esta propuesta inicial, se realizó un taller nacional en noviembre de 2013, en el que participaron 31 expertos representantes del sector forestal público, privado, organismos no gubernamentales y pueblos indígenas. Los insumos colectados en dicho taller se complementaron con datos obtenidos en consultas por correo electrónico a otros expertos nacionales, y con la revisión exhaustiva de la información forestal existente del país. Con base en ello, se generó una propuesta final con alcance nacional para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador.

Sustentada en la metodología de FAO/PROFOR, la propuesta para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador está integrada, en primer lugar, por tres pilares: el marco legal, político institucional y regulatorio; los procesos de planificación y toma de decisiones; y la implementación, fiscalización y cumplimiento. En el caso de la metodología del IIED, se seleccionaron los criterios de clasificación que más tarde sirvieron para determinar los vacíos de la gobernanza forestal en cada país. Para ello se utilizaron las cuatro preguntas de la propuesta del IIED: ¿Qué está funcionando?; ¿Qué está faltando?; ¿Qué se debe hacer?; ¿Quién va hacerlo?

La propuesta tiene a su vez 13 componentes, 32 subcomponentes o criterios, y 42 indicadores. Estos fueron tomados de dos fuentes: la primera, el análisis de los indicadores generados por

FAO/PROFOR y su adaptación al contexto nacional; y la segunda, el análisis y propuesta de las reuniones en los talleres con los expertos nacionales.

Para la valoración de los indicadores se utilizó una escala de cinco niveles. Esta sirvió para evaluar la gobernanza forestal desde “muy deficiente” (1) hasta “muy bueno” (5). Con el fin de presentar un análisis detallado de los datos, los resultados se presentaron en tres niveles: (a) para los indicadores; (b) para los componentes; y, (c) para los pilares.

Executive Summary

TRAFFIC, under the project “Support implementation of the EU FLEGT Action Plan in South America,” raised the need to design and implement a proposed methodology for a test measurement. Its purpose is to determine the current situation and future changes in forest governance in Ecuador. The goal of this proposal was to generate a baseline or initial perception to identify major gaps and needs to improve forest governance in the country.

A methodology was designed for the test measurement of forest governance through a participatory process consisting of two stages. In the first stage, consisting of benchmarking forest governance, was on a regional scale with experts from the four countries where the strengths and weaknesses of international methodologies that have been designed for the evaluation of forest governance (and other issues such as illegal logging) were analysed and assessed.

The result of this first stage determined that the proposals generated by the International Institute for Environment and Development (IIED); and the Organization of the United Nation for Food and Agriculture (FAO) together with the Forest Program of the World Bank (PROFOR), were the most suitable to the forest context of the four target countries. Therefore, based on these methodologies, a number of indicators were identified for this assessment.

The second stage proposed and analysed indicators for the assessment of forest governance in Ecuador, adapted to the context of the Forest Governance Model of Ecuador implemented by the Ministry of Environment of Ecuador (MAE) since 2010. A proposal for criteria and indicators was developed based on the current status of the model.

This initial methodology was agreed upon at the national level in a workshop that took place in November 2013. This workshop was attended by 31 experts representing the public and private forest sectors, NGOs and indigenous peoples. Inputs compiled from the workshop were supplemented with information derived from answers to email inquiries to other national experts and a thorough review of existing forest-related information in the country. Based on this information, a final methodology for a national assessment of forest governance in Ecuador was developed.

The methodology of FAO/PROFOR for the assessment of forest governance in Ecuador (sorted by hierarchical levels), consists of: three pillars - political, institutional, legal and regulatory framework; planning processes and decision-making; and implementation, monitoring and enforcement. The IIED methodology provided classification criteria that were later used to identify gaps in forest governance in the country. The four questions from the IIED methodology that were used to identify the gaps were: What is working ?; What is missing ?; What needs to be done?; Who will do it?

The proposal for the assessment of forest governance in Ecuador has 13 components; 32 subcomponents or criteria; and 42 indicators. These were taken from two sources: firstly, the analysis of the indicators generated by FAO/PROFOR framework and their adaptation to the national context; and secondly, the analysis and methodology from the workshop with national experts.

For the assessment of the indicators, a scale from one to five was used. This served to assess forest governance from very poor (1) to very good (5). In order to present a detailed analysis of the data, the results were presented at three levels: (a) for the indicators; (b) for components; and, (c) for the pillars.

Conclusions

The following considerations resulted from this process of dialogue and analysis of the Ecuadorian forestry sector.

- This first assessment of experts' perception of forest governance in Ecuador was performed based on the three pillars of the FAO/PROFOR methodology. Based on the data collected from the surveys and the preliminary analysis of existing information in the country it is inferred that levels forest governance in Ecuador are unsatisfactory. However, the country has processes in place to improve forest governance.
- The methodologies 42 indicators used in the test measurement of forest governance are appropriate for Ecuador. Considering that the Forest Governance Model of the MAE has already been implemented for several years the initial assessment does not present a satisfactory picture of forest governance in the country. The level of forest governance was therefore established at 3 (regular), determined particularly by issues related to political and institutional aspects.
- During the first analysis, the study was able to identify 47 inconsistencies within 49 articles of the Forestry Law and Conservation of Natural Areas and Wildlife against what is established by the Constitution of Ecuador. The analysis considered the issues related to the conservation and management of biodiversity; activities to prevent and mitigate negative forestry impacts; ecological restoration; funding for the management of forestry; and penalties for forest crimes. The largest number of inconsistencies relate to planning tools that exist at different levels, including:
 - Constitutional instruments
 - Long-term strategy
 - National plan for the "Good Living"
 - Sectorial and territorial agendas
 - Sector policy
 - Institutional planning
 - Equality agendas.

The articulation of these tools is still incipient, this is possibly due to poor inter-agency coordination and only very recent implementation.

- Ecuador is one of the few countries in South America that has a Forest Governance Model. This model clearly involves the population, key stakeholders and institutions to manage forest

resources. From an overall perspective this model agrees with what the Constitution and the National Plan for Good Living establishes in terms of gender equality. However there is still an evident lack of legal instruments for the direct application of these constitutional principles (e.g., rules and regulations).

- The regulations that regulate forest harvesting in Ecuador have substantial shortcomings. Firstly they do not comply closely with the current legal framework; and secondly major changes are required in the social and technical design of these regulations; e.g. thorough review of the minimum diameter allowed for cuts, harvesting on steep slopes, promoting equitable access to resources, etc.
- Despite significant progress on the issue of prevention of illegal forest activities, through the implementation of the Forest Control System, there is still evidence of shortcomings especially in the detection of crimes. The country does not have an early warning system to help improve efficiency in early detection of illegal activities affecting forest resources.
- Ecuador has made significant progress in recognizing the rights of indigenous peoples. Collective rights related to participation in the use, conservation and management of natural resources benefit communities and contribute to the effective management of forests. Improvements in their organizational capacity is a key strength that has allowed indigenous groups to position themselves in the political scene and gain significant representation.
- Forest research conducted in Ecuador, in general, does not respond to forestry sector needs. Research and development in the forestry sector continues to be: (a) dispersed without proper articulation; (b) outdated and unresponsive to real needs (for example to improve forestry standards); and (c) poor, as there are few institutions that engage in this activity.

Recommendations

On the basis of this first analysis of the current state of forest governance in Ecuador, the following recommendations can be made:

General

- The results presented in this study correspond to a preliminary approximation of forest governance in Ecuador. Therefore, it is recommended to develop a more thorough assessment under the following conditions:
 - Measurements at a local level (e.g. provinces or planning areas);
 - Consider sufficient time for the collection and generation of information needed;
 - Conduct surveys with a larger number of stakeholders related to forest issues;
 - Promote discussion and dialogue amongst forest stakeholders (including policy makers) through participation in local, regional and national events.
 - Plan and implement complementary studies for a more comprehensive evaluation of forest governance.

Public and Private Sector

- The Ecuadorian forest control system would benefit from having a monitoring mechanism that uses a satellite imaging system and other intelligence gathering methods for early detection of forest crimes. This system should coordinate with other existing initiatives such as the verification of compliance with maintenance contracts Socio Bosque project of the National Forest Assessment, etc.
- Official information relating to the levels of illegal timber in Ecuador should be presented, for which there are estimates, sectoral studies and specific data for project areas of interest. This information, however, is not used at national level, although it could be utilised to fight corruption on the ground and in designing incentives to encourage the use of legal and sustainable timber. Based on the inconsistencies between the regulations of forestry and the Forest Governance Model of Ecuador (FGME), it is a high priority to improve coordination and implementation of a forest information system and forest control system.
- Improved coordination is required between institutions whose mission is to generate knowledge and information such as universities and research institutes, and public policy makers to generate public policies for the management of forest resources. The research currently being conducted does not yet meet the needs of the sector.

Indigenous communities

- A more detailed assessment of forest governance also requires the active participation of indigenous peoples, especially in the provision of information to apply the criteria and indicators at the local level.
- Indigenous peoples should actively be integrated into national forest governance processes, for example in the control of legal timber. Experiences from other Latin American countries has shown that indigenous peoples are driving the reduction of illegal timber due to their ownership of the forests which assures the correct harvesting and use of timber and non-timber products.

Aspectos metodológicos y propuesta de indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador

La adaptación, diseño y aplicación de los indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal de Ecuador se enmarcó dentro de un proceso participativo desarrollado en dos etapas (ver figura 1).

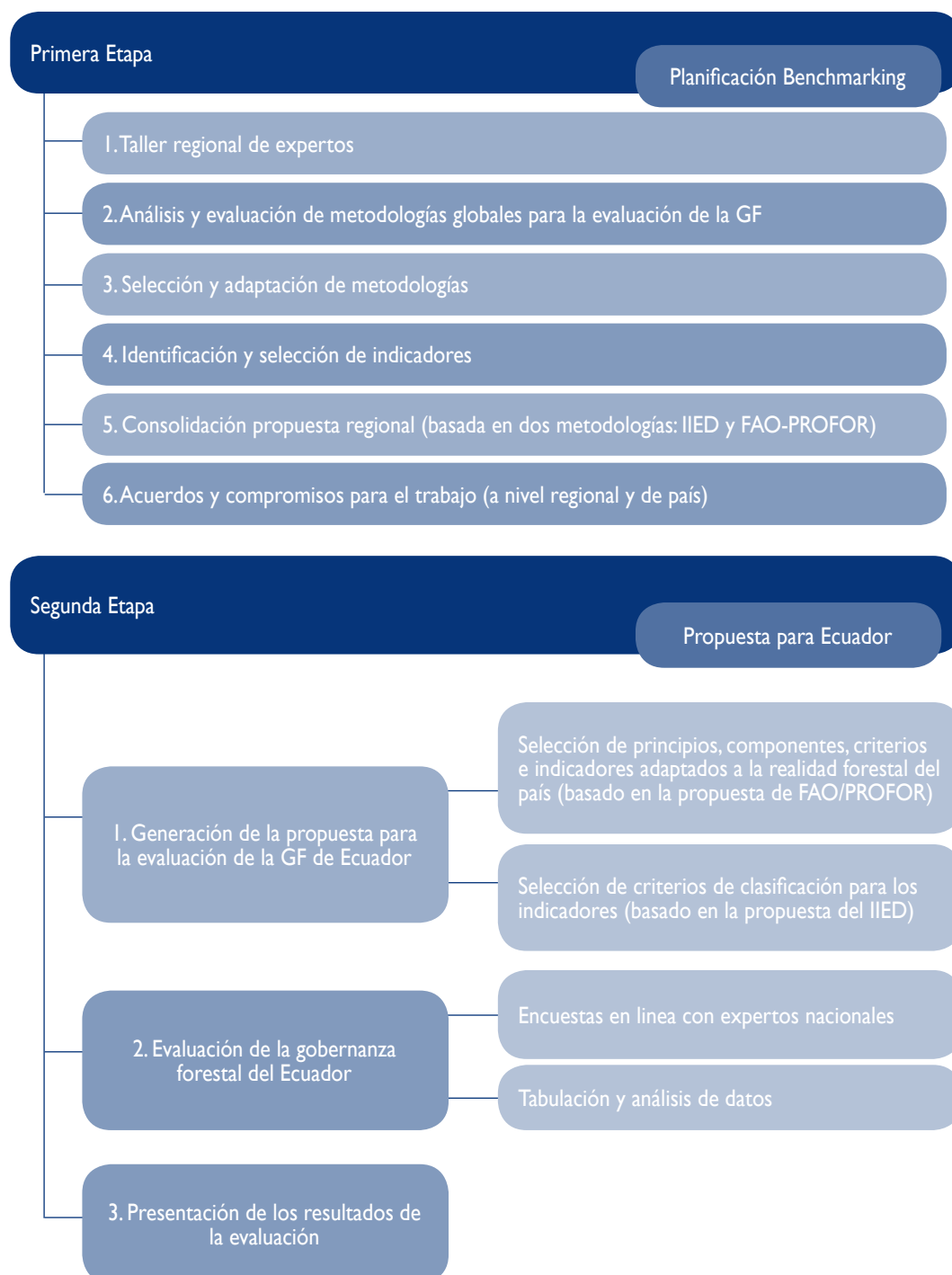


Figura 1. Proceso participativo para la adaptación y formulación de la propuesta para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador.

En la primera etapa, **Planificación de la evaluación comparativa de la gobernanza forestal**, se realizó una reunión con 15 representantes de los cuatro países, todos ellos expertos y conocedores de la realidad forestal. En dicha reunión se analizaron y evaluaron las fortalezas y debilidades de las metodologías y experiencias desarrolladas en otros países para la evaluación de la gobernanza forestal. Además, se identificaron los indicadores a ser utilizados para el desarrollo del proceso de medición de la gobernanza forestal, en función de la realidad forestal de cada uno de los cuatro países que integran este estudio.

El resultado de esta primera etapa fue la adaptación de una propuesta única, basada en dos metodologías: por un lado, la de FAO/PROFOR (Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal; FAO y PROFOR, 2011); y por otra, la del IIED, denominada “la pirámide”: una herramienta de diagnóstico y planificación para la buena gobernanza de los bosques (Bass y Macqueen, 2002).

De la metodología de FAO/PROFOR, se seleccionaron los principios, criterios e indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal. Se los adaptó a la realidad forestal regional y se consolidó en una propuesta unificada para los cuatro países. De la metodología del IIED, se seleccionaron los criterios de clasificación que más tarde sirvieron para determinar los vacíos de la gobernanza forestal en cada país. Para ello se utilizaron las cuatro preguntas de la propuesta del IIED:

- ¿Qué está funcionando?
- ¿Qué está faltando?
- ¿Qué se debe hacer?
- ¿Quién va hacerlo?

Durante la segunda etapa, **Propuesta de indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador**, se analizó la propuesta consolidada para los cuatro países y se la adaptó en función de tres aspectos: (a) la situación del modelo de gobernanza forestal que se implementó en el país; (b) la disponibilidad de información; y, (c) el tiempo para el desarrollo de la evaluación. Esta propuesta fue socializada y validada con un grupo de 31 expertos nacionales, representantes de diferentes actores del sector forestal: privado, público, empresarial, comunidades indígenas y, en general, conocedores de la realidad forestal ecuatoriana actual.

Análisis de los datos

Una vez validados los indicadores, se procedió a coleccionar los datos para el análisis y la determinación del nivel actual de gobernanza forestal del Ecuador. Para ello, se adoptaron dos cambios en la propuesta nacional: por una parte, se utilizó una escala de valoración cuantitativa y no cualitativa, como la propuesta por el IIED (ver Cuadro 1); y por otra, se generó un cuestionario de 73 preguntas con base en la propuesta de indicadores.

Cuadro 1. Escala de valoración para la propuesta de indicadores para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador

Nivel del indicador de gobernanza forestal	Valor
Muy deficiente	1
Deficiente	2
Regular	3
Bueno	4
Muy bueno	5

El levantamiento de datos se elaboró por medio de un muestreo no probabilístico, para lo cual se identificaron 80 expertos nacionales del sector forestal para ser entrevistados en línea. También se contó con las respuestas de 11 expertos representantes del sector gubernamental, privado, ONG y comunidades indígenas. Posteriormente, los datos se ingresaron a hojas electrónicas para el análisis y determinación del estado actual de la gobernanza forestal del Ecuador.

Se determinaron valores en tres niveles: para los indicadores, para los componentes y para los pilares. La puntuación para cada uno de los niveles se obtuvo a través de promedios no ponderados (FAO/PROFOR, 2011), que partieron de los valores que los expertos asignaron a cada indicador. Una vez determinados los valores cuantitativos, se los representó en un gráfico radial (Kishor y Rosenbaum, 2012) y la interpretación se realizó en función de la escala presentada en el Cuadro 1. A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en la primera evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador.

Primera Evaluación de la Gobernanza Forestal del Ecuador

Indicadores para la evaluación de la Gobernanza Forestal del Ecuador

La propuesta generada para Ecuador consta de tres pilares, 13 componentes, 32 subcomponentes o criterios y 42 indicadores. Estos se detallan a continuación en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Criterios e indicadores diseñados para la evaluar la gobernanza forestal del Ecuador

Subcomponentes / Criterios	Indicador
PILAR I. MARCO LEGAL, POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y REGULACIONES	
COMPONENTE I.1 Políticas y leyes relacionadas con los bosques	
I.1.1 Existencia, calidad y coherencia del marco legal relacionado con el uso y manejo del bosque	Coherencia de la Constitución de la República del Ecuador con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
	Coherencia del modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador con las políticas relacionadas con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013
	Coherencia entre las normativas de aprovechamiento forestal con el Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador

I.1.2 Existencia, calidad y coherencia de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre con compromisos y obligaciones internacionales relevantes	Coherencia de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre con acuerdos y compromisos internacionales de los cuales el Ecuador es signatario
COMPONENTE 1.2 Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso	
I.2.1 Grado en el cual el marco regulatorio reconoce y protege los derechos de propiedad relacionados a los bosques, incluyendo los servicios ecosistémicos (agua, carbón, biodiversidad, entre otros)	Leyes que reconocen, validan y protegen los derechos de tenencia de la tierra
	Leyes que reconocen, validan y protegen el acceso y uso equitativo de los servicios ecosistémicos
	Coherencia entre el marco jurídico (leyes) y la Constitución de la República del Ecuador
I.2.2 Grado en el cual el marco regulatorio reconoce los derechos consuetudinarios y tradicionales de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los usuarios tradicionales de los bosques	Reconocimiento de los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas
COMPONENTE 1.3 Concordancia entre las políticas de desarrollo más amplias y las políticas forestales	
I.3.1 Existencia y coordinación de las políticas sectoriales, leyes y regulaciones con las políticas, leyes y regulaciones forestales	Coherencia entre el Modelo de Gobernanza y las políticas sectoriales
I.3.2 Existencia de mecanismos de coordinación política intersectorial de alto nivel, para armonizar las políticas de desarrollo y forestales (de acuerdo con FAO).	Existencia de mecanismos de coordinación de la política intersectorial
COMPONENTE 1.4 Marcos institucionales	
I.4.1 Grado en el cual las políticas forestales y el modelo de gobernanza forestal aseguran la equidad de género	Existencia de normativas donde se incluya el apoyo a la equidad de género
I.4.2 Grado en el cual las responsabilidades y competencias de la autoridad ambiental nacional y los gobiernos autónomos descentralizados son claros y se apoyan mutuamente	Claridad en las competencias del Ministerio de Ambiente y de los GAD
	Vacíos en competencias del MAE y los GAD
I.4.3 Presupuestos de las instancias forestales y de los recursos organizacionales	Adecuación y estabilidad del presupuesto del MAE y de otros actores relacionados con el sector forestal
COMPONENTE 1.5 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios	
I.5.1 Existencia de políticas y estrategias que promuevan la conservación, aprovechamiento sostenible y restauración del bosque	Políticas y estrategias para la conservación, aprovechamiento sustentable y restauración del bosque
I.5.2 Equidad en la distribución del acceso a los recursos de los bosques, derechos y rentas	Políticas que favorecen el acceso a los recursos del bosque de forma equitativa
I.5.3 Existencia de incentivos económicos y de políticas para promover el valor agregado y la utilización sostenible de productos maderables y no maderables	Existencia de políticas y proyectos del gobierno que incentivan y apoyan la conservación, restauración, manejo y el valor agregado
	Cumplimiento de los incentivos y nivel a apoyo a la conservación, manejo y restauración de bosques

PILAR 2. PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	
COMPONENTE 2.1 Participación de las partes interesadas	
2.1.1 En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones	Marco jurídico para la participación pública en las políticas y decisiones
	Mecanismos de comunicación y articulación de instrumentos jurídicos en la gestión forestal
2.1.2 Grado en el cual en el gobierno nacional se articulan, crean espacios para y apoyan la participación de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades que dependen y participan en los procesos y toma de decisiones relacionados a los bosques	Leyes que reconocen la participación pública de los actores relacionados con la conservación, aprovechamiento sustentable y restauración del bosque
	Existencia de mecanismos que facilitan la participación y consulta a un nivel general (incluye todos los procesos relacionados con el sector forestal, menos la construcción de instrumentos jurídicos)
COMPONENTE 2.2. Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad	
2.2.1 Grado en que el marco legal apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales e impone sanciones por incumplimiento de las entidades en sus obligaciones de divulgar información	Marco jurídico para el acceso a la información forestal
2.2.2 Calidad, oportunidad, integralidad y accesibilidad de información relacionada a los bosques, disponible para los actores clave, incluyendo el aviso público de las acciones pendientes por parte de la autoridad forestal	Proceso de notificación pública sobre nuevas leyes, políticas y programas forestales
	Existencia y calidad de un sistema de información forestal que apoye procesos nacionales de la gestión forestal
2.2.3 Transparencia en la aprobación de permisos de aprovechamiento forestal y de productos forestales no maderables (permisos y derechos de los usuarios de la madera)	Procesos administrativos en la asignación de planes de aprovechamiento forestal de bosques
2.2.4 Transparencia en la recaudación de ingresos forestales (tasas), elaboración de presupuestos, gastos, rendición de cuentas, redistribución y auditoría	Funcionalidad del sistema de recaudación de fondos, fortalezas y debilidades
2.2.5 Existencia, eficacia e independencia de mecanismos de supervisión gubernamental externos a la(s) entidad(es) forestal(es)	Existencia de mecanismos de seguimiento y control de la actividad forestal en el Ecuador
COMPONENTE 2.3 Capacidad y gestión de las partes interesadas	
2.3.1 Presencia de organizaciones de la sociedad civil, sólidas e independientes, incluyendo organizaciones no gubernamentales de seguimiento y control.	Organizaciones de la sociedad civil del sector forestal y sus roles frente al seguimiento y control del sector
PILAR 3. IMPLEMENTACIÓN, FISCALIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO	
COMPONENTE 3.1 Administración de los recursos forestales	
3.1.1 Grado en que el manejo forestal a nivel local sigue las políticas, leyes y planes forestales	Consistencia de la normativa de aprovechamiento forestal con la del manejo forestal
	Iniciativas comunales para el manejo forestal de bosques

COMPONENTE 3.2 Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales	
3.2.1 Pertinencia y consistencia en la aplicación de sanciones por infracciones de las leyes y reglamentos forestales	Marco de las sanciones por diferentes delitos forestales y evaluación de su aplicación
3.2.2 Capacidad de las agencias que aplican las leyes para reprimir, detectar y prevenir los crímenes y actividades ilegales relacionadas con los bosques	Capacidad del MAE para reprimir, detectar y prevenir los crímenes y actividades ilegales relacionadas con los bosques
3.2.3 Balance entre la oferta y demanda de madera legal	Oferta de madera legal suficiente para la demanda
3.2.4 Existencia y alcance de un mercado para la madera ilegal	Extensión y alcance del mercado para madera ilegal
3.2.5 Tala de madera ilegal dentro y fuera de los bosques asignados a la explotación de madera	Tala ilegal en áreas protegidas, en bosques con autorización y en bosques sin autorización
COMPONENTE 3.3 Cooperación y coordinación	
3.3.1 Alcance de la cooperación y la coordinación de los organismos nacionales encargados de la aplicación de la ley, incluyendo la policía y la aduana, en la aplicación de la ley forestal en los diferentes niveles y entre agencias	Coordinación y cooperación inter e intrainstitucional (policías, aduanas, otros) en el combate contra delitos forestales
COMPONENTE 3.4 Mecanismos de combate contra la corrupción	
3.4.1 Nivel de la corrupción nacional en todos los sectores	Grado de corrupción general del Ecuador
3.4.2 Existencia, adecuación y eficacia de normas de conducta para funcionarios públicos, cargos políticos y funcionarios electos	Normas y códigos de conducta para funcionarios públicos de las agencias de gobiernos relacionadas con la conservación, aprovechamiento y restauración de los bosques: MAE, MAGAP, SENAGUA y SENPLADES
3.4.3 Alcance y eficacia de las medidas de seguimiento, incluyendo el enjuiciamiento de todas las partes involucradas en casos de corrupción	Denuncias que son investigadas y sancionadas
COMPONENTE 4.1 Manejo forestal sostenible	
4.1.1 Bosques productivos manejados aseguran el mantenimiento de los ecosistemas forestales a largo plazo	Estado actual del manejo forestal en el país
4.1.2 Tasa de deforestación	Tasa anual y tendencias de deforestación en el Ecuador

Evaluación de la Prueba de la Gobernanza Forestal del Ecuador: Resultados por indicadores

Al analizar los valores promedios, no ponderados, obtenidos para cada indicador, se puede apreciar que las respuestas se concentran en dos niveles de la escala de valoración: 2 “deficiente”, y 3 “regular” (ver escala en Cuadro 1).

Como puede observarse en la Figura 2, el 52,38 % de los indicadores alcanzaron la valoración “regular”, y el 47,62 % están dentro del valor “deficiente”.

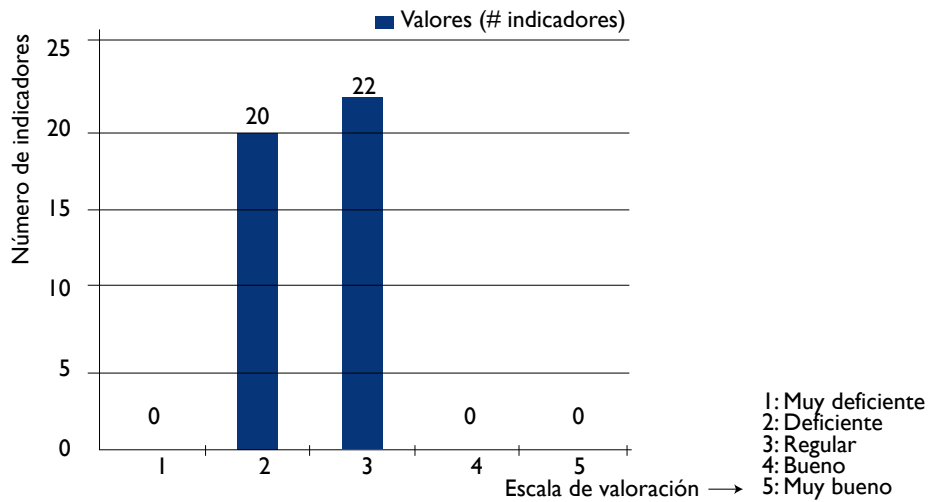


Figura 2. Indicadores de la gobernanza forestal del Ecuador y su relación con la escala de valoración predefinida.

Evaluación de la Prueba de la Gobernanza Forestal del Ecuador: Resultados por Componentes

Con base en los 13 componentes de la propuesta metodológica para la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador, las respuestas de los encuestados se concentraron en los dos niveles intermedios de valoración: “regular” y “deficiente”. El primero abarcó el 60 % de los indicadores, y el segundo, el 40 % (ver Figura 3).

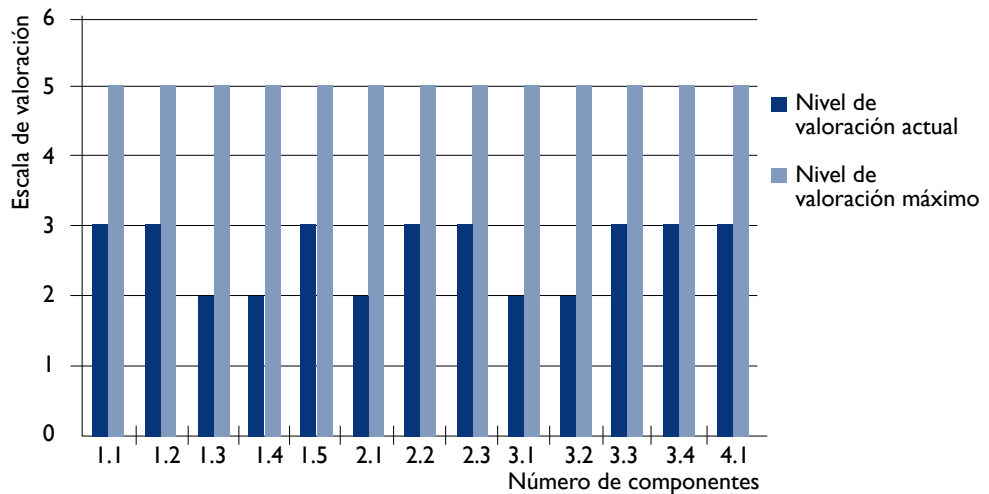


Figura 3. Valores promedio actuales por componentes, en la evaluación de la gobernanza forestal del Ecuador. Componentes: 1.1. Políticas y leyes relacionadas con los bosques; 1.2. Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso; 1.3. Concordancia entre las políticas de desarrollo más amplias y las políticas forestales; 1.4. Marcos institucionales; 1.5. Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios; 2.1. Participación de las partes interesadas; 2.2. Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad; 2.3. Capacidad y gestión de las partes interesadas; 3.1. Administración de los recursos forestales; 3.2. Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales; 3.3. Cooperación y coordinación; 3.4. Mecanismos de combate contra la corrupción; 4.1. Manejo forestal sostenible

Esta situación podría estar vinculada con una serie de aspectos relacionados con el modelo de gobernanza forestal existente en el Ecuador. Para citar algunos: alcance, desarrollo actual, pertinencia, nivel de difusión, etc.

Para explicar las percepciones actuales sobre la gobernanza forestal en el país, se realizó un análisis de las posibles razones que expliquen por qué se considera que los componentes de la gobernanza forestal del Ecuador alcanzan niveles intermedios de cumplimiento. A continuación, en el Cuadro 3, se presenta un resumen de dicho análisis en función de los criterios y de una revisión profunda de publicaciones y diferentes instrumentos políticos y legales disponibles en Ecuador.

Cuadro 3. Descripción de las principales causas que influyen en la percepción del estado actual de los criterios de la gobernanza forestal del Ecuador.

Componente	Causas de los niveles bajos de valoración
1.1 Políticas y leyes relacionadas con los bosques (Nivel de valoración regular)	<p>Luego de comparar entre 49 artículos de la ley forestal y 36 de la Constitución de la República del Ecuador relacionados con temas como el aprovechamiento, la conservación, el manejo de bosques y biodiversidad; impactos ambientales, investigación y difusión de información), se logró identificar 47 incoherencias y 21 coherencias. Las temáticas en las que se encontró más incoherencias incumben a la conservación y el manejo de la biodiversidad; a las actividades para prevenir y mitigar impactos forestales; a la restauración ecológica; a fondos económicos para la gestión del sector forestal, y a sanciones por delitos forestales.</p>
	<p>Existen incoherencias entre las normativas de aprovechamiento forestal y el Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador (MGFE), principalmente en dos ejes: en el sistema de información forestal y en el sistema de control forestal. A pesar de que las normativas fueron reformadas en el 2000, ya no responden al contexto actual del MGFE, puesto que no consideran el Sistema de Administración Forestal y su nueva forma de emitir guías de circulación. Las zonificaciones que se realizan en los programas de aprovechamiento no toman en cuenta la información actualizada sobre los ecosistemas que se encuentran en el Ecuador.</p>
1.2 Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso (Nivel de valoración regular)	<p>No existe una ley específica que reconozca, valide y proteja los derechos de tenencia de la tierra relacionada con los bosques. Añazco et al. (2010) consideran que la tenencia de la tierra es uno de los problemas que ha afectado a los bosques ecuatorianos. Respecto a ello, Aguirre (2012) menciona que para corregir esta debilidad del sector forestal, se requiere de mejores y más eficientes esfuerzos interinstitucionales, ya que se han presentado traslapes significativos entre las diferentes categorías de manejo de las tierras del Estado, de pueblos indígenas y de colonos.</p>
	<p>El Artículo 74 de la Constitución dice: “los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”. A pesar de ello, no existe una ley exclusiva que reconozca, valide y proteja el acceso y uso equitativo a los servicios ecosistémicos.</p>
1.3 Concordancia entre las políticas de desarrollo más amplias y las políticas forestales (Nivel de valoración deficiente)	<p>El Estado ecuatoriano utiliza 7 instrumentos que orientan los distintos niveles de planificación: 1. Bloque de constitucionalidad; 2. Estrategia de largo plazo; 3. Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV); 4. Agendas sectoriales y territoriales; 5. Política sectorial; 6. Planificación institucional; 7. Agendas de la igualdad. Este modelo se implementó apenas en el 2011. Por ello, su aplicación aún no es efectiva en un 100 %. Una de las principales dificultades es la insuficiente articulación interinstitucional (SENPLADES, 2011a y b; MCCTH, 2012).</p>
	<p>Existen políticas sectoriales que no están consideradas dentro del MGFE. Estas corresponden a las áreas de minería y agricultura, las mismas que influyen de manera directa e indirecta en el aprovechamiento y conservación de los bosques del país. Es importante suplir esta carencia, ya que una de las políticas intersectoriales que consta en la agenda para los sectores estratégicos es “desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas que promuevan la equidad territorial y la inclusión social”.</p>

1.4 Marcos institucionales (Nivel de valoración deficiente)	<p>En la Constitución y el PNBV (SENPLADES, 2009) se reconoce de forma directa e indirecta la equidad de género. Sin embargo, la equidad de género no ha tenido un fuerte desarrollo en el país por parte de las instituciones relacionadas con el sector forestal. Han sido las ONG quienes han tomado la iniciativa. Cabe destacar las políticas sobre equidad de género que lleva adelante el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Ecuador, que busca, entre otras cosas, promover la igualdad de oportunidades para todas las personas. En su “Programa País 2010-2014”, el tercer componente se refiere a la igualdad de género (UNFPA Ecuador, 2014).</p>
	<p>El MGFE involucra a la población y actores claves e institucionales en el manejo de los recurso forestales (González et al., 2011). Desde esta perspectiva, no existen incoherencias entre lo que establece la Constitución y el PNBV con relación a la igualdad de género. Sin embargo, como ya se mencionó, el desarrollo de normativas y políticas sobre este tema no ha sido establecido con total plenitud. Es por ello que el MGFE debería incluir en sus elementos transversales, además de la participación social, nuevas estrategias para fomentar la equidad de género, principalmente en el sector forestal.</p>
	<p>Las funciones de los GAD, asignadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentan incoherencias no solo con las funciones del MAE, sino también con otras instituciones como SENAGUA. Existe un problema estructural basado en la débil coordinación entre estos entes que, en muchos casos, ha ocasionado una duplicación de esfuerzos y pérdida de recursos (Villacís et al., 2012).</p>
1.5 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios (Nivel de valoración regular)	<p>Falta una adecuada articulación entre incentivos; inclusive hay una contradicción, ya que el MAE promueve la conservación por medio del Programa Socio Bosque, mientras el MAGAP promueve la producción de cacao. Esta última no se puede realizar en tierras degradadas, sino bajo determinadas condiciones biofísicas, entre ellas, sitios con suelos ricos. Además, la producción cacaotera es más rentable que el Programa Socio Bosque, por lo que muchos la prefieren. Respecto al valor agregado, no hay iniciativas por parte del gobierno, pero sí del sector privado, puesto que las empresas madereras buscan aumentar el valor de sus productos mediante la certificación (Jadán com. per., 2014).</p>
	<p>A pesar de que se ha trabajado mucho en temas de conservación, podemos afirmar que se han dejado de lado tres puntos críticos en el sector forestal: la regularización de tierras forestales, el manejo forestal de los bosques y el control de la cadena de la madera para la reducción de la tala ilegal. Todos estos aspectos han sido analizados en los indicadores anteriores.</p>
2.1 Participación de las partes interesadas (Nivel de valoración deficiente)	<p>Las modalidades de participación social en el sector forestal no se han cumplido con efectividad, sobre todo aquellas relacionadas con los procesos de construcción de los instrumentos jurídicos que rigen al sector forestal ecuatoriano (Añazco et al., 2010). La participación social está reconocida en la Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, sin embargo, no existen leyes exclusivas que reconozcan dicha participación pública en la conservación, aprovechamiento sustentable y restauración del bosque.</p>
	<p>El marco legal e institucional reconoce la participación pública; no obstante, las pautas para implementar lo estipulado en la constitución y las leyes, sobre todo en lo que respecta a la toma de decisiones, no están claras, lo que da como resultado que el nivel de cumplimiento de dichas leyes sea deficiente (Villacís et al., 2012). Jadán (com. per., 2014) considera que sigue existiendo el centralismo institucional. Muchas de las decisiones importantes se toman en Quito.</p>
	<p>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana y al control social en asuntos de interés público. Es considerado como uno de los principales mecanismos de participación pública. Sin embargo, no se ha involucrado en los procesos relacionados con el sector forestal. Además, la participación no es representativa. Solamente se considera a los actores clave para las actividades o estudios que se busca implementar. No involucra a toda la cadena del sector forestal.</p>

2.2 Transparencia y rendición de cuentas/ responsabilidad (Nivel de valoración regular)	<p>El acceso a la información forestal aún no es 100 % efectivo. El proyecto “Transparencia en el sector forestal ecuatoriano”, liderado por el Grupo Faro, evaluó su cumplimiento por parte de las instituciones que tienen relación con el sector forestal. Según los resultados obtenidos para el MAE, en el 2010 se registró uno de los porcentajes más bajos en el cumplimiento del Art. 7 de la LOTAIP (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública), que alcanzó únicamente un 25,02 %. La renovación del portal del MAE en ese mismo año impidió que la información estuviera disponible en su totalidad (Grupo Faro, 2011). En marzo del 2011, este valor bajó al 22 %; sin embargo, para diciembre de ese mismo año se registró un incremento significativo, llegando al 71 %. Cabe señalar que se obtuvo un valor de 75 % en el cumplimiento de la LOTAIP (Villacís et al., 2012; Villacís et al., 2013).</p>
	<p>A pesar de que los actores pueden acceder a información de calidad y que los métodos de difusión han presentado cambios plausibles que ameritan persistencia y continuidad, el marco legal que promueve la difusión y acceso a la información en Ecuador (principalmente el Art. 7 de la LOTAIP), no contiene criterios sectoriales específicos (Transparencia Forestal, 2012; Villacís et al., 2013). A esto tenemos que agregar que no toda la población, en especial en las zonas rurales, tiene acceso a algunos mecanismos de difusión como, por ejemplo, a internet. Es necesario complementar los mecanismos existentes para garantizar que la información forestal llegue a los usuarios de los bosques y estos, a su vez, puedan hacer válido su derecho de participación en la toma de decisiones (Villacís et al., 2013).</p>
	<p>Existen quejas por los procesos burocráticos. Este problema se acentúa en las zonas donde hay una mayor actividad forestal, por ejemplo, en el centro y norte del oriente ecuatoriano. No hay suficiente personal en las oficinas técnicas. Estas tienen a su cargo, además de los asuntos forestales, los de petróleo, minería, obras, etc. (Jadán com. per., 2014).</p>
	<p>No se dispone de un sistema que facilite la redistribución directa de los ingresos recaudados a través de impuestos forestales. Tampoco hay estudios que prueben el cumplimiento de la repartición de ingresos por el pago del derecho de aprovechamiento de madera en pie (Aguirre, 2012). No hay información específica sobre lo recaudado mediante el cobro de pie de monte salvo en Socio Bosque. Las oficinas regionales envían a la planta central un solo valor por las recaudaciones, sin detallar cada rubro de la cuenta. No existe una relación entre las recaudaciones y las asignaciones. Estas últimas dependen de diversos parámetros, como la planificación institucional y la capacidad de ejecución presupuestaria, entre otros (Transparencia Forestal, 2012).</p>
2.3 Capacidad y gestión de las partes interesadas (Nivel de valoración regular)	<p>Según Villacís et al. (2012), los avances que ha tenido Ecuador en términos del desarrollo y mejoramiento del modelo de gobernanza forestal y de la participación de la sociedad civil han sido clave para implementar procesos enmarcados en la realidad y necesidades de los usuarios en sus diferentes niveles: producción, industrialización, comercialización y consumo. El MAE siempre ha estado abierto a la recepción de propuestas, las cuales deben ser legítimas y representar la mayoría de intereses. En este sentido, los canales de diálogo han estado permanentemente abiertos a varios actores que han canalizado sus solicitudes a través de las direcciones provinciales de ambiente y de la planta central.</p>
3.1. Administración de los recursos forestales (Nivel de valoración deficiente)	<p>Las normas de aprovechamiento forestal no promueven un manejo sustentable en función del contexto forestal actual. En temas como el de las pendientes permitidas para su aprovechamiento o tratamientos silviculturales, se requiere de una modificación para asegurar la productividad a largo plazo. Las consideraciones no solo deben ser de orden técnico, sino también social, económico y ambiental, como se hace para la certificación forestal del FSC (Forest Stewardship Council) (Añazco et al. 2010).</p>
	<p>Las iniciativas en el ámbito nacional de manejo forestal de los bosques son escasas. Las que existen, han sido promovidas por ONG. Por ejemplo, la de la provincia de Morona Santiago, donde el Programa SUR (financiado por la USAID y apoyado por la Asociación de Técnicos Locales Forestales) presta el servicio de extracción de madera por cables aéreos. La venta de los productos se realiza mediante acuerdos informales hasta donde llegan los intermediarios (Villacrés, 2011).</p>

<p>3.2 Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales</p> <p>(Nivel de valoración deficiente)</p>	<p>A pesar de que se ha trabajado mucho para controlar delitos y actividades ilegales en el sector forestal, principalmente mediante la implementación del Sistema de Control Forestal, aún falta mucho por hacer. Jadán (com. per., 2014) considera que el MAE presenta una debilidad para detectar delitos, ya que el país no dispone de un Sistema de Alerta Temprana que contribuya a dicho fin. Este problema no solo es de Ecuador, sino de todos los países que carecen de una cultura forestal.</p> <p>Una de las alternativas en las que está trabajando el MAE para sancionar delitos es el monitoreo por medio de imágenes satelitales. El objetivo es identificar las zonas que han sufrido cambios. Esta iniciativa surgió principalmente de la necesidad de verificar el cumplimiento del contrato de conservación Socio Bosque por parte de los beneficiarios.</p> <p>La represión de los delitos presenta debilidades en las Direcciones Provinciales del MAE. El control forestal continúa con un alto grado de concentración. En las jurisdicciones cuentan con poco personal, lo que se acentúa en las zonas con mayor presión forestal; y no se da la potestad de control a los directores provinciales. Los problemas que se vuelven inmanejables a nivel local, son remitidos a Quito, que cuenta con más recursos que las Direcciones Provinciales.</p> <p>Se han logrado avances importantes en el control fijo y en carreteras, pero no hay que dejar de lado que mediante este mecanismo solamente se controla a los legales y no a los ilegales. El control forestal aún es deficiente en el destino final de la madera. Si el control se perfecciona en el destino final, no habría que invertir demasiados recursos en el control fijo (Jadán, com. per., 2014).</p> <p>No hay información oficial sobre la relación entre la cantidad de madera ofertada y la demanda. Sin embargo, el MAE, desde el 2010 y con el apoyo del proyecto “Estadísticas Forestales y Comercialización de la Madera”, ha publicado informes con datos cuantitativos sobre los volúmenes de madera que se han aprovechado en el país, generados en 39 oficinas técnicas durante el periodo comprendido entre 2007 y 2010.</p> <p>La certificación en el país ha avanzado poco, ya que no se ha logrado desarrollar una cultura de consumo responsable de madera legal. Solo existen algunos productos y empresas que están certificadas, pero subsiste una competencia desleal de los mercados de la madera, referenciando la madera más barata y sin considerar su legalidad. Los pocos productos certificados en el país son exportados hacia Europa y Asia, donde los compradores prefieren madera certificada (bajo el sistema FSC) (Valdivieso et al., 2012).</p> <p>No hay un estudio oficial a nivel nacional que proporcione información sobre la existencia de madera ilegal. Añazco et al. (2010) mencionan que uno de los temas que se ha dejado de lado en la gestión forestal es la lucha contra la corrupción de las mafias madereras organizadas que actúan en varios sitios del país y que actualmente facilitan el tráfico de la madera, sobre todo por las fronteras norte y sur del Ecuador.</p>
<p>3.3 Cooperación y coordinación</p> <p>(Nivel de valoración regular)</p>	<p>Según los ingenieros forestales que participaron en el control y verificación forestal en el reciente estado de excepción implementado en Esmeraldas, los avances son innegables: contratación de personal capacitado en ciencias forestales y su normativa; fortalecimiento del cuerpo público y privado integrado por Fuerzas Armadas y Policía Nacional; mejoras en la seguridad personal; mejoramiento en las condiciones laborales, etc. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Por ejemplo, los puestos fijos de control se ubican en carreteras principales, pero existen otras vías (secundarias y terciarias) que muchos madereros conocen y es por donde movilizan la madera de forma ilegal.</p>
<p>3.4. Mecanismos de combate contra la corrupción</p> <p>(Nivel de valoración regular)</p>	<p>Existen deficiencias en las oficinas técnicas, sobre todo en aquellas regiones donde hay mayor actividad forestal -centro y nororiente-. El personal es insuficiente para responder a la demanda y esto repercute en la eficiencia del MAE para investigar y sancionar los delitos y/o denuncias.</p>

4.1 Manejo forestal sostenible (Nivel de valoración regular)	<p>El manejo forestal sustentable en Ecuador, como un concepto más integral, se impulsó a partir de 1999 con la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Forestal Sustentable y, sobre todo, con la normativa de Manejo Forestal Sustentable (MFS) del bosque húmedo. Sin embargo, por la falta de una cultura forestal, las prácticas de manejo no se han extendido y más bien se ha centrado en empresas, comunidades y pequeños propietarios, que representan iniciativas relativamente nuevas en el país. En la actualidad existen prácticas apoyadas por la cooperación internacional y ONG nacionales, así como por programas privados de empresas forestales (Villacrés, 2011).</p>
	<p>La investigación forestal responde a necesidades relacionadas con el cumplimiento de políticas nacionales, pero no se rige a un programa que busque el manejo forestal, tomando como directriz el modelo de gobernanza del país. La investigación en el país todavía es dispersa, porque se la lleva a cabo en diversas instituciones públicas y privadas; desactualizada, porque no se ha renovado gran parte de la información (necesaria incluso para actualizar las normas de aprovechamiento); escasa, porque si se considera, por ejemplo, la diversidad de ecosistemas, de especies y de recursos genéticos forestales, no satisface la creciente demanda en cantidad y calidad de información; y poco consistente, porque los estudios generan datos que no se manejan articuladamente (Añazco et al., 2010).</p>
	<p>A pesar de los avances en el intento por actualizar y concentrar la información para que todos los actores puedan tener acceso a ella, hay que mencionar que la investigación no está institucionalizada. Quienes deben realizarla son las universidades, y aquella debe estar articulada al MAE y demás instituciones públicas del país que tengan relación con el sector forestal. Las investigaciones que ha realizado el MAE han sido para responder a las políticas del país (Jadán, com. per., 2014).</p>

Evaluación de la Prueba de la Gobernanza Forestal del Ecuador: Resultados por pilares

Una primera aproximación de la percepción de la gobernanza forestal en el Ecuador, en función de los tres pilares relacionados con el marco legal y regulatorio, el proceso de planificación y la implementación y fiscalización, alcanzó valores relativamente bajos. Los datos de los expertos alcanzaron la escala intermedia de valoración (ver Figura 4).

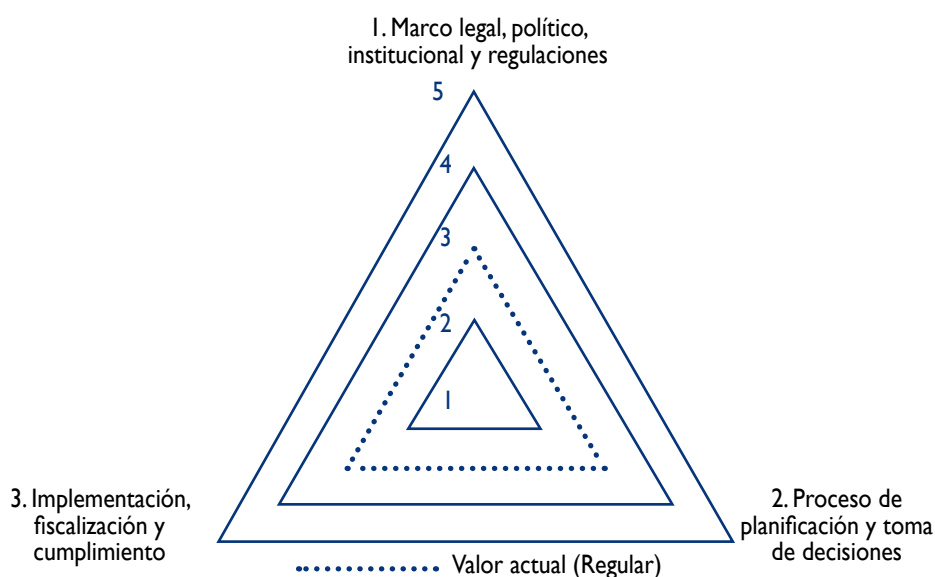


Figura 4. Valores promedio por pilares. Los vértices corresponden a los valores reales de cada pilar y están expresados en función de los valores promedio obtenidos de los componentes.

Con base en la figura anterior, se puede concluir que la gobernanza forestal en el Ecuador se encuentra en un nivel regular. Este resultado puede estar relacionado con los pocos años que tiene el modelo de gobernanza forestal implementado por el MAE. Por otro lado, se deben considerar ciertas premisas por las que este modelo se encuentra en dicho nivel de valoración, expuestas y analizadas en el Cuadro 3, y que pueden servir como elementos para la verificación de cambios en las falencias que se identificaron para el sector forestal ecuatoriano.

Conclusiones

A continuación se presentan algunas consideraciones finales que resultaron de este proceso de diálogo y análisis de comportamiento del sector forestal ecuatoriano.

- La aproximación a la percepción de la gobernanza forestal en el Ecuador fue realizada en función de los tres pilares de FAO/PROFOR: 1) el marco legal, político, institucional y regulatorio; 2) los procesos de planificación y toma de decisiones; y, 3) su implementación, fiscalización y cumplimiento. Con base en este análisis y apoyándonos en los datos resultantes de las encuestas y en el análisis preliminar de información existente en el país, se puede colegir que la gobernanza alcanzó valores no muy satisfactorios. Por lo tanto, se puede decir también que el país dispone de procesos en marcha que orientan y conducen hacia una adecuada gobernanza forestal. La existencia de un modelo de gobernanza forestal en implementación es una muestra de este posicionamiento y de la decisión de mejorar el sector forestal ecuatoriano.
- La propuesta de 42 indicadores utilizados dentro de la medición de prueba de la gobernanza forestal sí es aplicable para Ecuador. Considerando que el modelo de gobernanza forestal del MAE tiene pocos años de implementación, se puede esperar que en una primera evaluación no se obtengan resultados altamente satisfactorios, que llegarán como parte del avance del proceso. Bajo esta premisa, la valoración de la gobernanza forestal del país se estableció en el nivel 3 (regular), determinada por aspectos de carácter político e institucional, principalmente.
- En un primer análisis, se lograron identificar alrededor de 47 incoherencias y 21 coherencias entre 49 artículos de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y lo que establece la Constitución Política del país. El análisis consideró las temáticas relacionadas con la conservación y el manejo de la biodiversidad; las actividades para prevenir y mitigar impactos forestales; la restauración ecológica; los fondos económicos para la gestión del sector forestal, y las sanciones por delitos forestales, punto este último en donde se encontró la mayor cantidad de incoherencias.
- Existen instrumentos de planificación en diferentes niveles, entre los que se destacan:
 - Bloque de constitucionalidad;
 - Estrategia de largo plazo;
 - Plan Nacional para el Buen Vivir;
 - Agendas sectoriales y territoriales;

- Política sectorial;
- Planificación institucional;
- Agendas de la igualdad.

Su articulación todavía es incipiente, posiblemente debido a la poca articulación interinstitucional y a su reciente implementación.

- Ecuador constituye uno de los pocos países que tiene un Modelo de Gobernanza Forestal; además, en este modelo se involucra claramente a la población y actores clave e institucionales para ejercer el manejo del recurso forestal. Desde una perspectiva general, este modelo está articulado con lo que establecen la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir respecto a la igualdad de género; sin embargo, todavía se evidencia la carencia de instrumentos legales de aplicación directa de estos principios constitucionales (por ejemplo, reglamentos y normativas).
- La normativa que regula el aprovechamiento forestal en el Ecuador presenta falencias de fondo. Por un lado, no está articulada al marco jurídico actual; y por otro, se requieren cambios profundos en la concepción técnica y social de esta normativa, por ejemplo, una revisión minuciosa de los diámetros mínimos de corte permitidos, el aprovechamiento en pendientes, el fomento al acceso equitativo de los recursos, entre otros.
- A pesar del avance significativo registrado, el control de delitos y actividades forestales ilegales, mediante la implementación del Sistema de Control Forestal, todavía evidencia fallas en la detección de los mismos. El país no dispone de un sistema de alerta temprana que contribuya a incrementar la eficiencia en la detección oportuna de actividades ilícitas que afectan a los recursos forestales.
- La dinámica social del Ecuador ha permitido un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Los derechos colectivos, como la garantía de la participación en el uso, conservación y administración de los recursos naturales, benefician a las comunidades y contribuyen al manejo efectivo de los bosques. Cabe destacar el desarrollo que ha tenido la capacidad de organización de los pueblos indígenas, ya que a través de ella se han posicionado en la escena política y han obtenido una representación significativa.
- La investigación forestal que se realiza en el Ecuador no responde a necesidades del sector. Esta actividad sigue estando dispersa y carece de la adecuada articulación; está desactualizada ya que no responde a necesidades reales, por ejemplo, para mejorar las normas de aprovechamiento forestal; y es escasa, pues son contadas las instituciones que se dedican a esta actividad.

Recomendaciones

Después de esta primera aproximación al estado de la gobernanza forestal en el Ecuador, es oportuno necesario dejar sentadas las siguientes recomendaciones.

Generales

- Considerando que los resultados presentados en este estudio corresponden a una aproximación preliminar de la gobernanza forestal del Ecuador, se recomienda desarrollar una evaluación de mayor profundidad, bajo las siguientes premisas:
- Realizar mediciones a una escala más local (por ejemplo, por provincias o zonas de planificación);
- Considerar el tiempo necesario para la recopilación y generación de la información necesaria;
- Realizar encuestas a la mayor cantidad de actores relacionados con la temática forestal;
- Fomentar la discusión y el dialogo entre actores del sector forestal (entre ellos, los tomadores de decisiones) mediante la participación en eventos locales, regionales y nacionales.
- Articular e implementar estudios complementarios que permitan disponer y, si es necesario, generar la información indispensable para una adecuada evaluación de la gobernanza forestal.

Sector público y privado

- Sería importante contar con un mecanismo de monitoreo por medio de imágenes satelitales para el sistema de detección temprana de delitos forestales. Sería de gran utilidad articularlo a otras iniciativas en marcha, como la verificación del cumplimiento de los contratos de conservación Socio Bosque o del proyecto la Evaluación Nacional Forestal.
- Es altamente recomendable disponer de información oficial relacionada con la existencia de madera ilegal en el Ecuador, pues lo que existe son estimaciones, estudios sectorizados y datos puntuales de zonas de interés de proyectos, pero se desconoce el comportamiento a nivel nacional. Este tipo de información resulta muy útil para combatir la corrupción y para crear incentivos para el fomento del uso de madera proveniente de mecanismos legales y sustentables.
- A partir de las incoherencias existentes entre las normativas de aprovechamiento forestal y el Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador (MGFE), es de alta prioridad profundizar procesos de articulación, especialmente en dos ejes: el sistema de información forestal y el sistema de control forestal.
- Se requiere una verdadera conexión y articulación entre las instituciones que tienen como misión generar conocimiento e información, tales como las universidades y los institutos, y los encargados de generar política pública para la gestión de los recursos forestales. Es evidente que las investigaciones que se realizan no responden a las necesidades del sector.

Comunidades indígenas

- Una evaluación más detallada de la gobernanza forestal requiere también de la participación activa los pueblos indígenas. Su información es clave para aplicar los criterios e indicadores a una escala más local.
- Los pueblos indígenas podrían integrarse activamente en procesos nacionales de gobernanza forestal, por ejemplo, en el control de la madera legal. Experiencias en otros países latinoamericanos demuestran que con este mecanismo se ha logrado una reducción significativa de la madera ilegal. Los mismos dueños de los bosques son los que verifican el correcto manejo y aprovechamiento de la madera y otros productos.

Referencias citadas en el texto

- Aguirre, N. (2012). *Estudios sectoriales: Evaluación del impacto del cobro por derechos de aprovechamiento de madera en pie y otras tasas sobre el manejo forestal en Ecuador*. Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial. 37 p.
- Añazco, M., Morales, M., Palacios, W., Vega, E. y Cuesta, A. (2010). *Sector forestal ecuatoriano: Propuestas para una gestión forestal sostenible*. Serie Investigación y sistematización, N° 8. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERATION, Quito, Ecuador. 213 p.
- Bass S. y Macqueen, D. 2002. *The Pyramid: A Diagnostic and Planning Tool for Good Forest Governance*. IIED (International Institute for Environment and Development). The World Bank. WWF. 56 p.
- Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre*. RO 418 del 10 de septiembre de 2004.
- Constitución de la República del Ecuador*. RO 449 del 20 de octubre de 2008.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y PROFOR (Programa sobre los Bosques) (2011). *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal*. Roma, Italia. 32 p.
- González C., Galindo, G., Robles, M., Rosero, E., Sarango, O., y Velasco, C. (2011). *Gobernanza forestal en el Ecuador*. Ministerio del Ambiente del Ecuador. Organización Internacional de Maderas Tropicales. 23 p.
- Jadán, O. (2014). Entrevista con el Ing. Owaldo Jadán, Docente de la Carrera de Ingeniería Forestal de la Universidad Nacional de Loja. Loja, Ecuador. 26 de febrero.
- Jonson, S. (Ed.). (2010). Asegurando la gobernanza forestal. OIMT (Organización Internacional de las Maderas Tropicales). *Actualidad Forestal Tropical* 17 (1): 1-2.
- Kishor, N. y Rosenbaum, K. (2012). *Assessing and Monitoring Forest Governance. A User's Guide to a Diagnostic Tool*. PROFOR (Programa sobre los Bosques). Washington, DC. 115 p.
- MCCTH (Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano) (2012). *Hacia el país del conocimiento. Agenda de Coordinación Intersectorial de Conocimiento y Talento Humano*. Quito, Ecuador. 64 p.
- Moore, P., Greiber, T., y Baig, S. (2010). *Strengthening Voices for Better Choices. Forest Governance and Law Enforcement: Findings from the Field*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 32 p.
- Petkova, E., Larson, A. y Pacheco, P. (Eds.). (2011). *Gobernanza forestal y REDD+: desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. CIFOR (Center for International Forestry Research). Bogor, Indonesia. 311 p.
- Rayner, J., Buck, A., y P. Katila (Eds.). (2010). *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance. A Global Assessment Report*. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime. IUFRO World Series Volume 28. Vienna. 172 p.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*. Quito, Ecuador. 519 p.
- SENPLADES (2011a). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Quito, Ecuador. 60 p.
- SENPLADES (2011b). *Guía metodológica de planificación institucional*. Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Quito, Ecuador. 42 p.
- Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental del Ministerio del Ambiente*. RO Edición Especial N° 2 del 31 de marzo de 2003.
- The World Bank (2009). *Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms*. Washington, DC. 47 p.
- Valdivieso, A., Cárdenas, C. y Crespo, E. (2012). *Catálogo de productos maderables y empresas certificadas en el Ecuador: Un apoyo para las compras públicas responsables*. TRAFFIC América del Sur. FSC. 48 p.
- Villacrés, D. (2011). *Situación del manejo forestal sostenible en la Amazonía ecuatoriana*. Recursos Naturales y Ambientales 49 (50): 38 – 42.

Referencias en la red

- Grupo Faro (2011). *Transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano, 2010*. 30 p. <http://www.transparenciaforestal.info/ecuador/downloads>. Consultado febrero 24, 2014.
- Transparencia Forestal (2012). *Promoviendo la transparencia en el sector forestal. Informe anual de transparencia*. <http://www.transparenciaforestal.info/ecuador/2012/themes/17/116>. Consultado febrero 19, 2014.
- UNFPA Ecuador (Fondo de Población de las Naciones Unidas en Ecuador) (2014). *Programa país 2010 – 2014*. http://www.unfpa.org.ec/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=21&Itemid=40. Consultado febrero 21, 2014.
- Villacís, M., Charvet, E., Vásconez, S. y Muñoz, J. (2013). *Transparencia Forestal Ecuador 2012. Estado de la disponibilidad y acceso a la información forestal, cumplimiento con la ley de transparencia y análisis de la inversión fiscal en ambiente*. <http://www.transparenciaforestal.info/ecuador/downloads>. 42 p. Consultado febrero 24, 2014.
- Villacís, M., Charvet, E. y S. Vásconez. (2012). *Transparencia forestal. Es importante informarnos*. Grupo Faro. 42 p. Consultado febrero 17, 2014.

Siglas y acrónimos

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FLEGT	Cumplimiento de las Leyes, la gobernanza y el comercio forestal
FSC	Forest Stewardship Council
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IIED	Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MAE	Ministerio del Ambiente de Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
MCCTH	Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano
MGFE	Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PFNM	Productos Forestales No Maderables
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PROFOR	Programa sobre los Bosques del Banco Mundial
SCF	Sistema de Control Forestal
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TRAFFIC	Red de monitoreo de comercio de vida silvestre
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



6 PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE GOBERNANZA FORESTAL EN PERÚ

Roberto Kometer Mogrovejo

Introducción

El Perú es el noveno país a nivel mundial con mayor superficie boscosa. El bosque amazónico ocupa el 53% del territorio nacional (676.347 km²), siendo en su mayoría, bosques primarios. El 92% de estos bosques se ubican en Selva peruana, constituyendo los bosques húmedos tropicales. Sobre esta superficie se han establecido los bosques de producción permanente (BPP) aptos para la extracción de madera (16.864.557 ha). Los departamentos con mayor superficie de BPP son Loreto, Ucayali, Madre de Dios y San Martín (Ministerio de Agricultura y Riego, 2012). En la sierra y costa del Perú se encuentran también importantes extensiones de bosques, 14.567 km² y 27.782 km² respectivamente. En estas dos regiones del Perú existen 6.400 km² de plantaciones forestales.

La Gobernanza Forestal en Perú es un concepto relativamente nuevo y cada día adquiere más relevancia. En el *marco legal del Sector Forestal Peruano*¹, tanto en la Ley y Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre² la gobernanza forestal es un principio que conduce hacia la armonización de las políticas, y el fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información. De esta manera, hace posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, el acceso a beneficios, el manejo de conflictos y la construcción de consensos. Y lo hace con base en las responsabilidades claramente definidas, la seguridad jurídica, la transparencia y la rendición de cuentas.

El proceso de descentralización del sector forestal no es ajeno a la reforma de políticas e instituciones. Tampoco a las deficiencias de planificación y articulación de los gestores y administradores forestales. A la fecha hay iniciativas subnacionales que indican la disposición por avanzar en procesos de gobernanza forestal. Es posible mencionar la creación de la Autoridad Regional Ambiental en San Martín, como Modelo de gestión interinstitucional de la Selva Central, la conformación de Consejo Interregional Amazónico (CIAM), Mesas REDD+ regionales, Veedurías Forestales indígenas, entre otros.

En el marco social, Perú cuenta con una población de 3,7 millones de personas que viven en la Amazonía³. Se puede decir que el 13,4% de la población nacional tiene su economía relacionada con el uso del bosque. En este contexto, el aspecto social resulta clave para la gobernanza

¹ Ley 29763, Art. II-Principios Generales

² Política Nacional - DS N° 009-2013-MINAGRI aprobada mediante un proceso participativo

³ Censo Estadístico INEI 2007

forestal, para garantizar la construcción social de objetivos comunes en materia de gestión forestal. También aseguraría la toma de decisiones informada, participativa, efectiva y con equidad, con un manejo adecuado de conflictos, mediante los procesos de consulta previa, libre e informada⁴.

El desbalance entre el interés y la expresión actual de la gobernanza forestal en el Perú puede deberse a que aún no se habla de monitoreo de la gobernanza forestal, como tal, a pesar de que existen una serie de acciones y procesos que, según normativa, deberían ser monitoreados. Teniendo en cuenta este marco de referencia, TRAFFIC, en el marco del proyecto “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur”, presenta una propuesta metodológica y herramienta de monitoreo de gobernanza forestal para el Perú, en su construcción participaron las autoridades forestales como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (ex DGFFS), el OSINFOR y Autoridades Forestales Subnacionales.

Resumen Ejecutivo

El Perú es uno de los países de Latinoamérica cuyo marco político estatal y del sector forestal contienen lineamientos y definición de gobernanza forestal. Además, los impulsa dentro de sus procesos de descentralización y participación.

Teniendo en cuenta este marco de referencia, TRAFFIC, a través del proyecto “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur”, ha desarrollado una propuesta de metodología de monitoreo de la gobernanza forestal, con el fin de realizar una medición de prueba para determinar la situación actual y cambios futuros de la gobernanza forestal en el Perú. De esta manera, se busca apoyar los esfuerzos institucionales para mejorar la gestión del bosque.

Esta propuesta metodológica incluye una matriz de indicadores, como herramienta para monitorear a través del tiempo la evolución de las acciones y/o procesos, y tener una medida de cambios de la gobernanza forestal. La propuesta metodológica se basa en el marco conceptual de FAO/PROFOR sobre el fundamento de tres pilares/ejes: Pilar 1: Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios; Pilar 2: Procesos de planificación y toma de decisiones; y Pilar 3: Implementación, fiscalización y cumplimiento.

La construcción de la propuesta metodológica y herramienta de monitoreo y evaluación de la gobernanza forestal se generó en etapas. En la primera, se socializó con los actores claves el marco conceptual de FAO/PROFOR y se planteó la necesidad de la construcción de una matriz que sirva como herramienta de monitoreo y evaluación de la gobernanza forestal. Esta debe permitir evaluar el impacto de intervenciones y/o políticas de gestión de bosques; medir el estado actual de la gobernanza a escala nacional y subnacional; identificar fortalezas y debilidades; entender las barreras para llegar a una buena gobernanza y acompañar los cambios a largo plazo.

De este trabajo conjunto, nació una primera Matriz que presenta los 3 ejes/pilares (cimientos de la buena gobernanza FAO/PROFOR), 12 componentes, 55 subcomponentes y 80 indicadores de gobernanza forestal. Luego de su construcción, comenzó un proceso de revisión de la matriz con actores identificados, quienes plantearon la necesidad de evaluar y priorizar dichos indicadores generados.

⁴ Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ley 29785.

En una segunda etapa, y sobre el planteamiento propuesto por los actores, se construyó la ficha de evaluación de cada indicador. Con base en la evaluación de las condiciones y características de los indicadores (criterios de evaluación recomendados por el FAO/PROFOR) se procedió a la evaluación de los 80 indicadores generados en la primera etapa. Esta evaluación se realizó con actores clave nacionales y subnacionales, y especialistas de TRAFFIC. El resultado se concretó en 34 indicadores, 32 subcomponentes priorizados y 12 componentes dentro de los 3 ejes/pilares definidos originalmente.

Con base en la priorización anterior, se construyó una nueva propuesta de herramienta o matriz de monitoreo y evaluación que permitiera dar validez a la información, evaluación y análisis generados; se procedió a definir y caracterizar la muestra en relación a los actores y su nivel de acción en la gestión del bosque. Asimismo, se establecieron las formas y medios de interacción con los actores en reuniones de trabajo, espacios de capacitación y entrenamiento. A la par, se utilizaron varias herramientas de trabajo tales como la ficha de evaluación de indicador y la matriz de medición de la gobernanza forestal. Para complementar el análisis de la información, se crearon las fichas de perfil del evaluador. Además, se generó una encuesta virtual que incluye la ficha del evaluador, la evaluación para la priorización de indicadores del pilar tres y la matriz de evaluación de gobernanza para el pilar 3.

La muestra se apoya en especialistas, funcionarios y expertos (40 personas), con quienes se realizaron las evaluaciones: 14 a escala nacional y 26 a escala subnacional (San Martín y Madre de Dios). De las 40 personas, 10 participaron en la evaluación del eje 01, 10 en la evaluación del eje 02 y 20 en la evaluación del eje 03. El grupo que conforma la muestra está integrado por 15 personas que laboran en el sector público y 25 que provienen de la sociedad civil. Estos actores remarcaron la importancia de generar procesos de monitoreo de gobernanza forestal. En su mayoría, opinaron que las instituciones del sector público deben ser las que lideren este proceso en un marco de neutralidad.

Con respecto a la **evaluación de los indicadores**, la condición de disponibilidad de información no fue adecuada para el pilar 3: implementación, fiscalización y cumplimiento. Solo el 25% de los indicadores cuenta con información disponible. Esto posiblemente influyó en la calificación obtenida en la evaluación de la gobernanza para este pilar. En cuanto a los costos de recolección de información, un 75% de actores perciben que se podría obtener sin costo y/o a muy bajo costo. Este aspecto representa una característica de viabilidad para impulsar la evaluación de los indicadores propuestos.

En cuanto a la relevancia de los indicadores en los pilares, se puede concluir que, para los tres pilares, los actores les otorgan una alta relevancia (76 – 83%), característica que influye en la selección del indicador. En cuanto a si el indicador es verificable o no, los pilares 1 y 2 presentan un rango importante (83% - 100%), situación que está directamente relacionada con la condición de disponibilidad de la información.

En la condición de promoción del cambio del indicador, hay una tendencia positiva superior al 70%. Esta condición es una de las más importantes y debería tener rangos más cercanos al 100%, si se considera que el monitoreo y la evaluación procuran una mejora continua.

La evaluación del estado de la gobernanza. En esta primera medición prevalece la percepción de los actores de que no existe una buena gobernanza forestal; de que los procesos y acciones dentro del pilar 1 –marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios– y el pilar 3 –implementación,

fiscalización y cumplimiento– se caracterizan por la existencia de factores que limitan su eficacia, avance y/o cumplimiento. Por otro lado, el pilar 2 –procesos de planificación y toma de decisiones– marca una tendencia de avance. Sin embargo, esto podría presentar un sesgo ya que la medida de los indicadores con percepción positiva surge de lo que sucede en otros sectores. Esto quiere decir que puede existir desinformación respecto al indicador por parte de los actores que hacen la evaluación.

Finalmente, se presentan indicadores cuya aplicación por parte de las instituciones interesadas deberá ser revisada periódicamente, a fin de ir ajustándolos a las necesidades y posibilidades de cada usuario. Para esto, se recomienda socializar la herramienta con los actores políticos subnacionales y nacionales, en una mayor escala (Costa, Sierra y Selva).

Executive Summary

Peru has in both its state policy framework and forest sector policy framework both a definition of, and guidelines for, forest governance. In addition forest governance is promoted in the frameworks' processes of decentralization and participation.

In the context of these frameworks TRAFFIC, through the project “Support implementation of the FLEGT Action Plan of the European Union in South America”, developed a proposed methodology for monitoring forest governance, and used it to perform a pilot measurement to determine the current status of forest governance in Peru, and to support institutional efforts to improve forest management.

This model proposes a methodology and set of indicators for diagnosing, assessing and monitoring forest governance-related actions and/or processes, and measure the changes in forest governance. The methodology is based on the conceptual framework of FAO/PROFOR involving the foundation of three pillars: Pillar 1: Legal frameworks, political, institutional and regulatory Pillar 2: Processes for Planning and Decision Making, and Pillar 3: Implementation, enforcement and compliance.

The construction of the methodology, and the set of indicators identified for monitoring and evaluation of forest governance were generated in two stages. In the first stage, the conceptual framework of FAO/PROFOR was socialized with key stakeholders. The indicator matrix aims to allow the assessment of the impact of interventions and/or forest management policies; measure the current state of governance at the national and subnational levels; identify strengths and weaknesses; and identify the barriers to reach good governance and monitor long-term changes.

Through the stakeholder discussions a preliminary “Matrix with forest governance elements” was developed. Based on the FAO/PROFOR framework 12 components, 55 subcomponents and 80 indicators of forest governance were initially identified.

The second stage consisted of an evaluation of the indicator matrix by key stakeholders at the national and subnational levels and specialists from TRAFFIC that resulted in a reduced set of 12 components, 32 sub-components and 34 indicators.

This revised set of indicators was further evaluated and analysed. A test measurement was made, as well as processes for stakeholder engagement established. Various tools such as evaluation form per indicator and a set of indicators for forest governance measurement was also developed at this stage. Evaluator profile forms were developed to provide an indication on the evaluator competency, and identify gaps in stakeholders' expertise. Additionally, an online survey was distributed, which

included the form of the evaluator, the evaluation for prioritizing the indicators of the Pillar 3 (Implementation, enforcement and compliance) and the evaluation matrix for governance assessment for Pillar 3.

The test measurement was conducted by 14 national and 26 subnational (San Martin and Madre de Dios) experts. Of these, 10 participated in the evaluation of axis 01; 10 in the evaluation of axis 02 and 20 in the evaluation of axis 03. As a whole, the group consisted of 15 people from the public sector and 25 from society civil. These actors stressed the importance of generating monitoring processes for forest governance and most felt that the public sector institutions should be the lead in this process within a framework of neutrality and objectivity.

Regarding the evaluation of the indicators, the availability of information provided was low for Pillar 3: implementation, enforcement and compliance. Only 25% of the indicators contain available information. This low percentage could influence the rating in the evaluation of governance for this pillar. As for the costs of data collection, 75% of the information could be obtained at no cost and/or low cost. This is a factor that should boost the feasibility assessment of the proposed indicators.

Overall, stakeholders concluded that the three pillars were highly relevant (76-83%) for measuring forest governance, a characteristic that influenced the selection of the indicators. In relation to stakeholders' perception on the availability of information for measuring the indicators, pillars 1 and 2 show scores of 83% to 100% respectively.

In the condition of promoting change of the indicator, there is a positive trend over 70%. This category is one of the most important so should be closer to 100% range, considering that the monitoring and evaluation seek continuous improvement.

The first measurement suggests that the general perception of actors is that forest governance is poor. The processes and actions within Pillar 1: legal, political, institutional and regulatory frameworks; and Pillar 3: Implementation, enforcement and compliance, are characterized by the existence of factors that limit its effectiveness, progress and/or performance. Furthermore, Pillar 2: Process Planning and Decision Making, shows a trend forward. However, this could be biased because the indicators to measure positive perception arises from what happens in other sectors, i.e. there may be misinformation on the indicator by the actors that make the evaluation.

Finally the indicators are presented as a result of their use by the institutions concerned. They should be reviewed periodically to be adjusted to the needs and possibilities of each user. For this it is recommended that the tool be socialized with subnational and national political actors, on a larger scale (authorities responsible for Coast, Highland and Forest sectors).

Conclusion

Methodology

The proposed methodology is applicable in Peru, both at national and subnational levels, considering that experts and specialists interviewed through an online surveys and working groups successfully answered the questions on the key indicators for each axis.

The construction process of the set of indicators and the methodological approach has been shared with representatives of the main institutions and industry experts. These meetings allowed adjustments to be made to the methodology and more accurate measurement of indicators.

The meetings also demonstrated the importance of ongoing coordination with all institutions in the sector so that this tool can be used to conduct accurate forest governance measurements.

Regarding the tools used, the evaluators' forms helped to recognize the actors that contributed. The information collected in this form facilitated the analysis of information, showing the need to incorporate elements such as knowledge of the evaluators on the management of tools or monitoring elements. The online survey facilitated the gathering of information and their analysis. The online surveys also helped to obtain a greater participation. However, this was a limiting factor in the sense that the evaluator received limited indications for the evaluation.

It was also noted during the meetings that there is a tendency for actors to measure implementation and enforcement, (axis/pillar 3) but not the frames of the pillars 1 and 2. It is therefore necessary to consider for future evaluations the training and/or knowledge of monitoring tools for stakeholders/evaluators.

Stakeholders perceptions

Stakeholders who participated in the project showed interest in the methodology, particularly when the indicators are flexible and allow adjustments to the conditions of the Amazonian regions. Participants also stressed the preliminary evaluation of country-specific indicators as well as the relevance of indicators to identify possible improvements, including in the analysis of forest governance trends.

Stakeholders involved in identifying suitable forest governance indicators stressed the importance and need to invest in and generate monitoring actions to facilitate the oversight of forest governance. The majority believe that public sector institutions should take to lead in monitoring forest governance within a framework of neutrality and objectivity.

Measurement of the indicators

Regarding the evaluation of the indicators, the perception of the availability of the information ranges from 75% to 100% for the indicators of Pillars 1 and 2. However, this perception varies for Pillar 3, where for only 25% of the indicators the information is available. This can influence the governance score for this pillar.

As for the costs of data collection, it is judged that 25% of the indicators have moderate or high costs, compared to 75% for which the information could be obtained without cost and/or low cost. This feature of feasibility promotes the evaluation of the proposed indicators.

Regarding the relevance of the indicators in the pillars it can be concluded that for the three axes, the actors considered them highly relevant. For Pillar 1 and Pillar 2, 83% of the indicators are relevant and Pillar 3 the 76% are relevant.

To address whether the indicator information is verifiable or not, for Pillars 1 and 2 the score ranges between 83% and 100%. This condition is directly related to the availability of the information the actors had access to for the evaluation of the indicators. For Pillar 1, 100% of the indicators met the

Propuesta Metodológica para la Medición y Evaluación de los cambios de Gobernanza Forestal en Perú 163 condition of promoting change. For Pillar 2, 80% of indicators comply with this condition, while for Pillar 3, 65% of the indicators comply. This could be interpreted as a positive trend.

However, given that this is one of the most important pillars, it is expected to be close to 100% whereas the monitoring and evaluation seeks continuous improvement.

The evaluation of governance monitoring conducted through the proposed indicators shows that there is no progress for the indicators. Pillar 3 shows a moderate trend of 21% on the total of the indicators, while in Pillars 1 and 2, this trend is low, between 10% and 9% respectively. Low values suggest that there are efforts to build or improve, but there are still elements that need more attention.

For the trend showing the existence of factors that limit actions, the Pillar 3 shows a result of 63% of the total indicators. For Pillar 1 and 2, the tendency is moderate and ranges from 25 to 44%. We could infer that there are certain restrictions limiting the implementation and application of management, which falls on the institutional capacity and forest users. On the other hand this requires incorporating indicators derived from the factors that limit the implementation, especially for pillar 3.

In relation to advances to Pillar 1 there is moderate progress at 33%. For Pillar 2, the result is 53% and for the pillar 3, the result is 7%. That is, for the pillar 1 and 3 the tendency of progress is below 50%, while for the second pillar trend slightly exceeds 50%. This should lead the national forest authority to issue an orange warning light regarding the whole management aspect.

On the positive developments, the three pillars scores range from 7 to 13%, which should also be highlighted. Finally, although there is some progress, it is not clearly perceived by the actors involved; also there is no harmonization of progress between the three pillars.

Overall, in this test measurement, the perception of the actors is that forest governance is currently poor. The processes and actions within Pillar 1: Legal frameworks, political, institutional and regulatory; and Pillar 3: Implementation, enforcement and compliance, are marked by the existence of factors that limit its effectiveness, progress and/or performance. In Pillar 2: Processes for Planning and Decision Making, the measurement shows a trend of further limitations. This trend may be biased since positive values are given because there are indicators that relate to forest policy with other sectors and also because actors are highly misinformed on the information reflected in the indicators.

Recommendations

For the government

- The proposal presents the set of indicators as a result of their application by the representatives of the institutions involved in this process. These indicators should be reviewed according to the context and changes occurring in the country, to ensure that they remain relevant for each user.
- Socialize this tool with subnational and national political actors, on a larger scale (Costa, Sierra and Selva).
- Develop interagency coordination for rating and measuring indicators in order to obtain a higher coverage of information on the status of forest governance.

In applying the methodology

- It is necessary that before the implementation of the proposed tool “Monitoring of governance”, evaluators have sufficient knowledge of elements and/or monitoring tools.
- Indicators that have received the lowest rating percentages by the stakeholders in terms of features/conditions should be reviewed and adapted to reach ratings of 100%. This will facilitate their measurement.
- The formulation of the indicator: “It is expensive to collect indicator information” should be “It is not expensive...” so that the values obtained through the measurement are in the same scope as the other positive characteristics or conditions.
- For future application of the tool it is needed to define the time required to perform the classification and measurement of indicators.
- There is a need to include cost analysis versus the intensity of sample according to the level of intervention (National/Sub-National/Local).
- A test measurement of the indicator set at local level and with specific actors should be undertaken, such as with the Amazonian Indians, in order to analyze the feasibility of a measurement in relation to this category of actors.
- Further measurements should include the participation of stakeholders from indigenous communities, public, private sector and other civil society in order to ensure that the forest governance measurement is accurate and identifies different stakeholders to implement appropriate corrective actions as required.

Aspectos Metodológicos

Definición del marco conceptual de la metodología⁵

TRAFFIC, en el marco del proyecto “Apoyar la implementación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América de Sur”, generó una propuesta de herramienta para el monitoreo de la gobernanza forestal y planteó, como primer paso, definir un marco conceptual o metodológico que se ajuste al contexto de gestión de los bosques sudamericanos (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú). Con este fin, primero se realizaron una revisión bibliográfica y una reunión de coordinación con los cuatro países involucrados, en Quito – Ecuador (noviembre de 2013). Como producto de esta etapa de coordinación, consulta, aportes y análisis, se optó por usar el marco conceptual de Gobernanza Forestal propuesto por FAO/PROFOR, que se muestra a continuación.

Diseño del marco metodológico para Perú

Para el desarrollo del marco conceptual de gobernanza forestal de FAO/PROFOR en el Perú, TRAFFIC plantea un trabajo integral y sistemático, en busca de una efectiva participación de los actores claves. Se busca coordinar las acciones con actores gubernamentales y responsables de la

⁵ TRAFFIC, en Quito, Ecuador (noviembre de 2013).

gestión de los bosques. Además, involucra también a los actores de la sociedad civil y a los expertos en el tema, con quienes se construyen la propuesta metodológica y la herramienta de monitoreo y evaluación de la gobernanza forestal.

Está basado en el marco conceptual de FAO/PROFOR, que propone 3 ejes / pilares: Pilar 1: Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios; Pilar 2: procesos de planificación y toma de decisiones; y Pilar 3: implementación, fiscalización y cumplimiento. Adicionalmente, presenta 12 componentes y criterios para definir subcomponentes e indicadores y métodos de medición.

Construcción de la Matriz General de Gobernanza Forestal⁶

En diciembre de 2013, se inició este proceso con la socialización del marco conceptual de FAO/PROFOR. Se convocó a diversos expertos y actores del sector público, privado y la sociedad civil. En conjunto, se planteó la necesidad de construir una matriz que sirva como herramienta de monitoreo y evaluación de la gobernanza forestal. Se indicó que esta debería permitir evaluar el impacto de intervenciones y/o políticas de gestión de bosques, medir el estado actual de la gobernanza a escala nacional y subnacional, identificar fortalezas y debilidades, entender las barreras para llegar a una buena gobernanza y, por último, acompañar los cambios a largo plazo.

Mediante talleres y reuniones, se construyó una primera “Matriz general, con los elementos gobernanza forestal”. Esta matriz presenta los 3 ejes/pilares (cimientos de la buena gobernanza FAO/PROFOR), está enriquecida con 12 componentes (elemento esencial de un eje) y 55 subcomponentes (elemento identificable de un componente), y cuenta con la definición de 80 indicadores de gobernanza forestal. Además, se concibió una serie de aportes y comentarios que ayudaron a caracterizar los ejes/pilares y componentes, así como los principales medios de verificación y propuesta de actores responsables de la evaluación.

Cuadro I: Resumen de Elementos Identificados en la primera etapa Matriz de Monitoreo de Gobernanza.

EJE	COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	INDICADORES
Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios	4	20	25
Procesos de Planificación y Toma de Decisiones	3	16	20
Implementación, fiscalización y cumplimiento	5	23	35
3	12	59	80

Priorización de indicadores

En abril de 2014, se realizó una serie de reuniones técnicas con actores del sector público y expertos del tema forestal. Allí se presentó la matriz para su revisión. Los actores plantearon la necesidad de evaluar y priorizar los indicadores generados, considerando que la herramienta de monitoreo debe ser de fácil manejo y otorgar información relevante. Propusieron, entre las observaciones más importantes, que esta información sea sencilla para facilitar su análisis y promover cambios.

Con estos nuevos aportes, se crearon fichas de evaluación de los indicadores que se concentran en las condiciones y características del indicador, y siguen los criterios de evaluación

⁶ Desarrollada por la consultoría – TRAFFIC, encargada al Sr. Jorge Ascaño Valencia.

recomendados por FAO/PROFOR. Esta evaluación inicial contempló 80 indicadores elaborados en la primera etapa, la cual se realizó con el apoyo de un equipo técnico de expertos de todo el país. La priorización de indicadores también afectó el número de subcomponentes y produjo como resultado 12 componentes, 32 subcomponentes y 34 indicadores, señalados en la tabla.

Cuadro 2: Resumen de Elementos Identificados de la segunda etapa Matriz de Monitoreo de Gobernanza.

EJE	COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	INDICADORES
Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios	4	10	12
Procesos de Planificación y Toma de Decisiones	3	8	8
Implementación, fiscalización y cumplimiento	5	14	14
3	12	32	34

Definición de la muestra y/o zonas de trabajo

Para validar la información recogida, se planteó el trabajo con actores a escala nacional y subnacional, con base en criterios muestréales.

Para la definición de la muestra, se planteó validar la propuesta metodológica a escala nacional y subnacional, con énfasis en el marco del pilar / eje 3: Implementación, aplicación y conformidad. Así, se procedió de la siguiente manera.

- *El marco nacional* se trabajó con los especialistas, funcionarios y expertos en los indicadores identificados, sobre todo de los dos principales organismos del Estado vinculados a la gestión forestal y fauna silvestre: Dirección General Forestal y Fauna Silvestre (DGFFS) y Organismo Nacional de Supervisión y Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre (OSINFOR). En el caso de especialistas y expertos, participaron los miembros del Grupo REDD a escala nacional, así como miembros de la Academia. Este grupo completó la encuesta en línea diseñada para tales fines.
- *El marco subnacional* se elaboró también con la ayuda de funcionarios y expertos de los Gobiernos regionales (subnacionales), a quienes se les ha transferido las funciones de administración forestal. Además, se contó con especialistas y expertos, representantes de la sociedad civil y pueblos indígenas. Estos grupos realizaron reuniones de trabajo presenciales en San Martín y Madre de Dios, lugares elegidos con base en una muestra mínima que consideró criterios geopolíticos⁷ y ecológico-fisiográficos.
- Es importante mencionar que la priorización y la medición está basada en el conocimiento personal de los actores sobre el estado o situación de los indicadores definidos y medidos. La información sobre gobernanza forestal presentada en este documento es el resultado de la percepción de aquellas personas.

⁷ Criterio geopolítico: regiones que han recibido las competencias de administración de los bosques y a partir de la clasificación de Ecozonas (distribución geográfica basada en criterios fisiográficos y ecológicos, generadas para el inventario nacional forestal y monitoreo de la deforestación en el Perú) considerándose una región de selva alta y una región de selva baja, zonas con mayor porcentaje de bosques.

Cuadro 3: Etapas de Reuniones de trabajo

FASES	DESCRIPCIÓN
Fase I: Exposiciones	Se presenta la metodología que se ha desarrollado. Se capacita a los actores en el desarrollo de la evaluación de indicadores y medición de la gobernanza.
Fase II: Ejercicio práctico	Utilizando las carpetas preparadas para las evaluaciones y papelógrafos se realiza una evaluación con la participación de todos los actores, con el fin de capacitarlos en el uso de los formatos, además de recoger comentarios y observaciones a los elementos presentados.
Fase III: Evaluación	El número total de participantes se debe organizar en tres grupos de trabajo, en relación a los ejes. La tarea consiste en que cada grupo formado proceda a la medición de los indicadores propuestos, así como a la evaluación de la gobernanza.
Fase IV: Plenaria	Los participantes generarán aportes, opiniones y comentarios para enriquecer la evaluación del monitoreo de la gobernanza forestal en el Perú.

Formas y medios de obtención de información

La interacción con los actores se inició en reuniones de trabajo, espacios de capacitación y entrenamiento, así como, el manejo de determinadas herramientas de trabajo:

- (1) Ficha de evaluación de indicador.
- (2) Matriz de medición de la gobernanza forestal.
- (3) Ficha de perfil del evaluador.
- (4) Encuesta virtual (que contiene también la ficha del evaluador, la evaluación para la priorización de indicadores del pilar 3 y la matriz de evaluación de gobernanza para el pilar 3).

Desarrollo de las reuniones de trabajo

La correspondencia de participación de los actores respecto a la muestra planteada se cumplió: de 15 actores invitados en la Región San Martín, participaron 12 (80%); y de 20 invitados en Madre de Dios participaron 15 (75%).

Metodología para análisis de los datos

La evaluación se llevó a cabo bajo los parámetros definidos de la muestra y la priorización de indicadores y subcomponentes. Las evaluaciones fueron desarrolladas en las reuniones en San Martín y Madre de Dios para los 3 ejes/pilares. Las encuestas en línea se enfocaron en el eje/pilar 3 a escala nacional.

Análisis de la evaluación de los indicadores. Se ejecutó según cinco características o condiciones que deben englobar al indicador. Dichas características se recogieron del marco conceptual de FAO/PROFOR y fueron definidas con los actores, quienes expresaron lo siguiente.

- La información del indicador es disponible.
- Es costosa la recolección de la información del indicador.
- Es relevante la información del indicador.

- Es verificable la información del indicador.
- El indicador promueve el cambio a partir de nueva información.

Para la evaluación, se consideró si los actores determinaron si el indicador cumple o no con la característica. Cuando el indicador cumple con la característica, tiene valor uno (1). Si no, tiene valor cero (0). Apegados a esta valoración, se sumaron los valores en relación a cada indicador evaluado. Por ejemplo, para el subcomponente 3.1, **Administración de los recursos forestales**, y el indicador “El personal cumple con sus obligaciones...”, los resultados fueron: 9 de 20 personas establecieron que la información del indicador es disponible, es decir, un 45%.

Cuadro 4: Ejemplo de valoración de los indicadores

Sub componente	Indicador	Caracterización del indicador	Nº personas	% de muestra
Competencia y habilidad del personal de las entidades públicas que trabajan en la administración forestal	El personal cumple con sus obligaciones y servicio al cliente en los plazos previstos en el texto único de procedimiento administrativo (TUPA)	La información del indicador es disponible	9	45%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	2	10%
		Es relevante la información del indicador	18	90%
		Es verificable la información del indicador	12	60%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%

Para la evaluación de los indicadores por componente, se promediaron los valores de cada característica, y se los expresó en porcentajes. Para la evaluación de los indicadores por eje/pilar, se procedió de igual manera. Si los porcentajes promedio de las características superan el 50%, se estableció que existe una percepción positiva. La percepción general para los ejes/pilares y/o componentes se expresan en forma gráfica/porcentual.

Análisis de la evaluación de la gobernanza forestal. Se efectuó la evaluación de la gobernanza forestal con base en los 34 indicadores priorizados. Los resultados, debido al método de levantamiento de información, se presentan de manera general y a escala subnacional para el pilar 1 y 2. Para el pilar 3 a escala nacional, se presentan resultados por componente.

La herramienta de evaluación (matriz propuesta) propone elementos de medición para los indicadores. Estos fueron creados en cuatro niveles o rangos porcentuales, acompañados de una columna de resultados, los mismos que se basan en elementos de caracterización para cada indicador. De esta manera, se obtiene resultados que facilitan el análisis rápido y la visualización de los cambios en la gobernanza forestal.

Por otro lado, se ha planteado trabajar esta medición con base en tendencias expresadas en forma visual con los colores del semáforo. La idea de usar esta modalidad parte de la premisa de que las respuestas de los actores están basadas en el conocimiento general o percepción del indicador. Las tendencias son las siguientes.

- No existen avances 
- Existe algún avance 
- Hay factores que limitan – Limitaciones 
- Hay avances positivos 

Para la evaluación, se consideró el elemento de medición que los actores marcaron para cada indicador. El elemento marcado fue considerado como valor uno (1) para cada actor. De esta forma, se sumaron todos los valores en relación con las tendencias de los elementos para todos los indicadores. Por ejemplo: Para el subcomponente 3.1, **Administración de los recursos forestales**, y el indicador “El personal cumple con sus obligaciones”, unidad de medida: “Porcentaje de solicitudes generadas por usuarios, atendidas según plazos del TUPA”. Según el cuadro, 13 de 20 personas señalaron que “Menos del 50% de solicitudes son atendidas”, lo que significa que más del 50% de la muestra respondió lo mismo. Eso establece una tendencia que implica que hay factores que limitan el desarrollo de la competencia de los funcionarios y se expresa en color rojo.

Cuadro 5: Ejemplo de medición de los indicadores

Sub componente	Indicador	Unidad de Medición	Periodo de Evaluación	Opción	Medición	N° personas	% de muestra	Resultado por indicador	
Competencia y habilidad del personal de las entidades públicas que trabajan en la administración forestal	El personal cumple con sus obligaciones y servicio al cliente en los plazos previstos en el texto único de procedimiento administrativo (TUPA)	% de solicitudes de parte generadas por los usuarios atendidas según los plazos del TUPA	1 año	0	0% de solicitudes atendidas	0	0%	0	No existe competencias ni habilidades en el personal.
				1	Menos del 50% de las solicitudes atendidas.	13	65%	1	Hay factores que lo limitan.
				2	Entre el 50 a 90% de solicitudes atendidas	6	30%	2	Es moderada, la competencia y habilidad del personal
				3	90-100% de solicitudes atendidas.	1	5%	3	El personal es competente y tiene habilidades adecuadas.

Para la evaluación de la gobernanza por componente, se promediaron los valores presentados de cada tendencia en el marco de los indicadores de cada componente, expresándolo también en porcentajes. Para la evaluación de la gobernanza por eje/pilar, se promediaron los valores presentados para cada tendencia en el marco de todos los indicadores, lo que también se expresó en porcentajes. La percepción general de las tendencias para los ejes/pilares y/o para cada componente se expresó en forma gráfica según los colores del semáforo.

MATRIZ DE INDICADORES PROPUESTOS PARA EL PERÚ

EJE I: Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios

I. I Políticas relacionadas con los bosques					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado
Importancia de la política forestal en relación a los otros sectores	Políticas y/o estrategias de otros sectores considerarán lineamientos de la Política Nacional Forestal	Número de sectores que incorporan en sus políticas estrategias y/o lineamientos de la Política Nacional Forestal	I año	(0) Ningún sector incorpora lineamientos de la PNF (1) De 1a5 sector(es) incorpora(n) lineamientos de la PNF (2) De 6 a 10 sectores incorporan lineamientos de la PNF (3) Más de 10 sectores incorporan lineamientos de la PNF	(0) No es importante (1) Es moderada su importancia (2) Es importante (3) Es muy importante
Alineación entre la política forestal nacional y los planes y/o estrategias forestales o de desarrollo regional	Estrategias forestales y/o planes de desarrollo regional incorporan los lineamientos u acciones de la Política Nacional Forestal (PNF)	Número de gobiernos regionales que incorporan en sus planes estrategias y/o lineamientos de la Política Nacional Forestal	I año	(0) Ningún gobierno regional incorpora lineamientos de la PNF (1) De 1a5 gobierno(s) regional(es) incorporan lineamientos de la PNF (2) De 6a10 gobiernos regionales incorporan lineamientos de la PNF (3) Más de 10 gobiernos regionales incorporan lineamientos de la PNF	(0) No está alineado (1) Hay poca alineación (2) Hay moderada alineación (3) Está alineado

1.2. Marco legal relacionados con los bosques						
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado	
Estabilidad del marco legal del sector forestal	Cambios en la legislación (Ley/Reglamento) generan inestabilidad	Porcentaje (%) de modificaciones sobre el número total de artículos de la Ley y Reglamento FFS	1 año	(0) Del 90 al 100% de los artículos son modificados (1) Entre el 50 al 90% de los artículos son modificados (2) Menos del 50% de los artículos son modificados (3) 0% de los artículos son modificados	(0) No hay estabilidad (1) Hay poca estabilidad (2) Hay moderada estabilidad (3) Hay estabilidad	
Consistencia de la Ley y reglamento forestal y de fauna silvestre con compromisos y obligaciones internacionales relevantes	La Ley Forestal y el reglamento incorporan compromisos y obligaciones internacionales asumidos en los convenios relacionados con la gestión del bosque y la conservación de la biodiversidad	Porcentaje (%) de compromisos incorporados en la ley forestal y el reglamento	1 año	(0) 0% de compromisos incorporados (1) Menos del 50% de compromisos incorporados (2) Entre el 50 y el 90% de compromisos incorporados (3) Del 90 al 100% de compromisos incorporados	(0) No existe consistencia (1) Hay poca consistencia (2) Hay moderada consistencia (3) Hay consistencia	
Coherencia del marco legal en los tres niveles de gobierno para el aprovechamiento forestal y la gestión integral del bosque	Las normas en los tres niveles de gobiernos no se contraponen	Número de inconsistencias que se presentan en las normativas de los niveles de gobierno	2 años	(0) Más de 10 inconsistencias entre normas (1) De 6 a 10 inconsistencias entre normas (2) De 1 a 5 inconsistencias entre normas (3) 0 inconsistencias entre normas	(0) No hay coherencia (1) Hay poca coherencia (2) Hay moderada coherencia (3) Existe coherencia	

Componente		I.3 Marcos Institucionales				Resultado	
Subcomponente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado		
Existencia de procedimientos administrativos acorde a las responsabilidades de las agencias de gobierno para la administración forestal	Incorporación de los procedimientos administrativos definidos por la Ley y el Reglamento FFS se encuentran incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)	Porcentaje (%) de procedimientos administrativos definidos por la Ley y Reglamento FFS que se encuentran en el TUPA	I año	(0) 0% de procedimientos son incluidos (1) Menos del 50% de procedimientos son incluidos (2) Entre el 50 y el 90% de procedimientos son incluidos (3) Entre el 90 y el 100% de procedimientos son incluidos	(0) No existen procedimientos (1) Existen pocos procedimientos (2) Hay una moderada cantidad de procedimientos (3) Existen procedimientos completos		
Disponibilidad de recursos en las agencias de gobierno para ejercer sus funciones	Hay suficiente personal de acuerdo al Cuadro de Asignación de puestos (CAP)	Porcentaje (%) de personal contratado respecto al CAP	I año	(0) 0% de personal contratado (1) Menos del 50% de personal contratado (2) Entre el 50 y el 90% de personal contratado (3) Entre el 90 y el 100% de personal contratado	(0) No existe disponibilidad de recursos humanos (1) Hay poca disponibilidad de recursos humanos (2) Hay disponibilidad moderada de recursos humanos (3) Hay disponibilidad de recursos humanos		
	Hay suficientes recursos económicos para la gestión	Porcentaje (%) de variación entre planificado y presupuesto otorgado a las agencias de gobierno	I año	(0) Entre el 90 y el 100% de variación (1) Entre el 50 y el 90% de variación (2) Menos del 50% de variación (3) 0% de variación	(0) Hay variación del presupuesto (1) Hay poca variación del presupuesto (2) Hay una variación moderada del presupuesto (3) No hay variación.		
	Sistemas y herramientas tecnológicas están disponibles para el cumplimiento de los mandatos	Porcentaje (%) de puestos de control que cuentan con el SNIFFS	I año	(0) 0% de puestos de control (1) Menos del 50% de puestos de control (2) Entre el 50 y el 90% de puestos de control (3) Entre el 90 y el 100% de puestos de control	(0) No hay disponibilidad de sistemas (1) Hay poca disponibilidad (2) Hay una disponibilidad moderada de sistemas (3) Hay disponibilidad de sistemas		

1.4 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios						
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado	
Subcomponente						
Existencia de incentivos económicos para promover el valor agregado y el aprovechamiento integral de los productos del bosque	Políticas, leyes, reglamentos y demás instrumentos incorporan incentivos para promover el valor agregado y el aprovechamiento integral del bosque	Número de incentivos que se incorporan en las políticas, leyes, reglamento para promover el valor agregado y el aprovechamiento integral del bosque	2 años	(0) 0 incentivos (1) De 1 a 5 incentivos (2) De 6 a 10 incentivos (3) Más de 10 incentivos	(0) No existen incentivos (1) Hay pocos incentivos (2) Hay una cantidad moderada de incentivos (3) Hay una cantidad adecuada de incentivos	
Existencia de mecanismos financieros para usuarios del bosque	Mecanismos financieros públicos y/o privados favorecen las operaciones en el bosque	Número de mecanismos financieros funcionando	1 año	(0) 0 mecanismos financieros (1) De 1 a 5 mecanismos financieros (2) De 6 a 10 mecanismos financieros (3) Más de 10 mecanismos financieros	(0) No existen mecanismos (1) Hay pocos mecanismos (2) Hay una cantidad moderada de mecanismos (3) Hay una cantidad adecuada de mecanismos	
Existencia de mecanismos para promover compras responsables	Las normas administrativas para las compras del estado contienen el procedimiento para asegurar la adquisición de los productos de origen legal	Número de normas administrativas que reconocen/contienen procedimientos para la adquisición de los productos de origen legal	1 año	(0) 0 normas administrativas (1) De 1 a 5 normas administrativas (2) De 6 a 10 normas administrativas (3) Más de 10 normas administrativas	(0) No existen normas (1) Hay pocas normas (2) Hay una cantidad moderada de normas (3) Hay una cantidad adecuada de normas	

EJE 2: Procesos de planificación y toma de decisiones

2.1 Participación de los actores involucrados /partes interesadas					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado
Existencia de oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones	Leyes y normas que regulan la gestión forestal incluyen mecanismos de participación pública para la toma de decisiones en materia forestal	Número de leyes y normas que incluyen mecanismos de participación pública en materia forestal	I año	<p>(0) 0% de leyes y/ o normas incluyen mecanismos de participación</p> <p>(1) Menos del 50% de normas y/ leyes incluyen participación pública en materia forestal</p> <p>(2) Entre el 50 y el 90% de las normas y leyes incluyen participación pública en materia forestal</p> <p>(3) Entre el 90 y el 100% de normas y leyes incluyen la participación pública en materia forestal</p>	<p>(0) No existe involucramiento de los actores en la toma de decisiones</p> <p>(1) Hay factores que limitan el involucramiento</p> <p>(2) La participación para la toma de decisiones es moderada</p> <p>(3) La participación es efectiva en la toma de decisiones</p>
Existencia de espacios y procesos institucionalizados de participación de los actores involucrados (público y privado) en la gestión forestal a nivel nacional y subnacional	Espacios y procesos institucionalizados de participación de los actores involucrados en la gestión forestal a escala nacional y subnacional	Número de espacios para la participación en la gestión del bosque, a escala nacional	I año	<p>(0) 0 espacios de participación</p> <p>(1) De 1 a 5 espacio(s) de participación</p> <p>(2) De 6 a 10 espacios de participación</p> <p>(3) Más de 10 espacios de participación</p>	<p>(0) No existen espacios de participación</p> <p>(1) Hay pocos de espacios de participación</p> <p>(2) Hay una cantidad moderada de espacios de participación</p> <p>(3) Hay una cantidad adecuada de espacios de participación</p>

2.2 Capacidad y gestión de las partes interesadas en la toma de decisiones.					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado
Capacidad de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas para participar e involucrarse en la planificación forestal	La sociedad civil, pueblos indígenas y las empresas organizadas presentan propuestas para mejorar la gestión de la autoridad forestal	Número de propuestas presentadas	1 año	(0) 0 propuestas presentadas (1) Menos de 5 propuestas presentadas (2) Entre 5 y 9 propuestas presentadas (3) Más de 10 propuestas presentadas	(0) No existe capacidad de involucramiento. (1) Hay factores que limitan la capacidad de involucramiento. (2) Es moderada la capacidad de involucramiento (3) Es adecuada la capacidad de involucramiento
Existencia de espacios en la administración pública para participar e involucrarse en acciones coordinadas para la gestión forestal	Las agencias de gobierno crean espacios para promover la coordinación y articulación para la gestión forestal	Número de espacios generados por agencias de gobierno	1 año	(0) 0 espacios generados por agencias de gobierno (1) Menos de 5 espacios generados por agencias de gobierno (2) Entre 5 y 9 espacios generados por agencias de gobierno (3) Más de 10 espacios generados por agencias de gobierno	(0) No existen espacios de participación. (1) Hay pocos espacios de participación (2) Hay una cantidad moderada de espacios de participación (3) Hay una cantidad adecuada de espacios de participación

2.3. Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad						
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado	
Existencia y publicación de los informes anuales de gestión de las agencias de gobierno, vinculadas al sector forestal	Agencias publican informes anuales en medios de acceso público	Porcentaje (%) de agencias que publican sus informes anuales	1 año	(0) 0% de agencias publican un informe anual (1) Menos del 50% de agencias publica un informe anual (2) Entre el 50 y el 90% de agencias publica un informe anual. (3) Entre el 90 y el 100% de agencias publica un informe anual	(0) No existen informes (1) Pocas agencias publican informes (2) Una moderada cantidad de agencias publican sus informes (3) Todas las agencias publican sus informes	
Existencia de información de la asignación de títulos habilitantes para acceso a los recursos forestales y fauna silvestre	Agencias publican los reportes de asignación de títulos habilitantes otorgados	Porcentaje (%) de agencias que publican reportes de asignación	1 año	(0) 0% de agencias publican reportes de asignación (1) Menos del 50% de agencias publican reportes de asignación (2) Entre el 50 y el 90% de agencias publican reportes de asignación (3) Entre el 90 y el 100% de agencias publican reportes de asignación	(0) No existen reportes (1) Pocas agencias publican los reportes (2) Una moderada cantidad de agencias publican los reportes (3) Todas la agencias publican sus reportes	
Transparencia en la recaudación y administración de los recursos económicos recaudados y otorgados para la gestión forestal.	La administración de los recursos económicos es de conocimiento público	Ejecución presupuestal disponible y publicados en los portales institucionales	1 año	(0) 0% de ejecución presupuestal Disponible (1) Menos del 50% de ejecución presupuestal ejecutada y disponible (2) Entre el 50 y el 90% de ejecución presupuestal ejecutada y disponible (3) Entre el 90 y el 100% de ejecución presupuestal ejecutada y disponible	(0) No existen reportes presupuestales (1) Pocas agencias publican los reportes presupuestales (2) Una cantidad moderada de agencias publica los reportes presupuestales (3) Todas la agencias publican sus reportes presupuestales	
Existencia de auditorías internas y reportes de las agencias de gobierno ligadas a la administración forestal	Agencias son auditadas los reportes de auditoría interna	Porcentaje (%) de agencias que son auditadas	1 año	(0) 0% de agencias son auditadas (1) Menos del 50% de agencias son auditadas (2) Entre el 50 y el 90% de agencias son auditadas (3) Entre el 90 y el 100% de agencias son auditadas	(0) No existen auditorías (1) Pocas agencias son auditadas (2) Una cantidad moderada de agencias son auditadas (3) Todas la agencias son auditadas	

EJE 3: Implementación, fiscalización y cumplimiento

3.1 Administración de los recursos forestales					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado
Competencia y habilidad del personal de las entidades públicas que trabajan en la administración forestal.	El personal cumple con sus obligaciones y servicio al cliente en los plazos previstos en el Texto Único de Procedimientos Administrativo (TUPA)	Porcentaje (%) de solicitudes generadas por los usuarios atendidas según los plazos del TUPA	I año	(0) 0% de solicitudes atendidas (1) Menos del 50% de las solicitudes atendidas (2) Entre el 50 y el 90% de solicitudes atendidas (3) Entre el 90 y el 100% de solicitudes atendidas	(0) No existen competencias ni habilidades en el personal. (1) Hay factores que limitan al personal (2) Es moderada la competencia y habilidad del personal (3) El personal es competente y tiene habilidades adecuadas
Calidad y eficacia de los procedimientos administrativo sistemas de información de datos	Sistemas de información (SNIIFS) de la sede central y las subseeds de la autoridad forestal generan reportes de calidad para los actores	Porcentaje (%) de solicitudes de información al SNIIFS son atendidas según los plazos administrativas correspondientes	I año	(0) 0% de solicitudes atendidas (1) Menos del 50% de las solicitudes atendidas (2) Entre el 50 y el 90% de solicitudes atendidas (3) Entre el 90- y el 100% de solicitudes atendidas	(0) No existe sistema (1) Hay factores que limitan al sistema (2) El sistema funciona pero su aplicación es moderada (3) El sistema es eficaz
Grado en que el manejo de los recursos de flora y fauna se aplica en el territorio administrado por las agencias nacionales y/o regionales	Títulos habilitantes son otorgados para el manejo y administración de recursos de flora y fauna silvestre	Porcentaje (%) de títulos habilitantes que están operando y cumplen sus obligaciones contractuales	I año	(0) 0% de títulos habilitantes operan (1) Menos del 50% de títulos habilitantes operan (2) Entre el 50 y el 90% de títulos habilitantes operan (3) Entre el 90 y el 100% de títulos habilitantes operan	(0) No funciona el sistema de manejo y administración (1) Hay factores que limitan al sistema de manejo y administración (2) Es moderado el manejo y administración de los recursos (3) Es competente el manejo y la administración

3.2. Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Periodo	Medición	Resultado
Eficacia de los incentivos para los funcionarios y entidades para hacer cumplir la ley forestal	Funcionarios superan las metas estándar establecidas por las entidades públicas del sector forestal	Porcentaje (%) de funcionarios que superaron las metas en una entidad	1 año	(0) 0% de funcionarios no recibieron incentivos (1) Menos del 50% de funcionarios recibieron incentivos (2) Entre el 50 y el 90% de funcionarios recibieron incentivos (3) Entre el 90 y el 100% de funcionarios recibieron incentivos	(0) Los incentivos no son eficaces (1) Hay otros factores que limitan a los incentivos (2) Los incentivos no llenan las expectativas (3) Los incentivos son eficaces
Pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones por incumplimiento de la normativa forestal y otros mandatos legales afines	Sanciones por infracciones cometidas son acatadas por los manejadores o administradores de los recursos forestales y de fauna silvestre	Porcentaje (%) de sanciones económicas (multas) que son acatadas/pagadas	2 años	(0) 0% de actores pagan las multas; todas las multas tienen observaciones por parte de los actores (1) Menos del 50% de multas son pagadas, porque tienen observaciones (2) Entre el 50 y el 90% de multas son pagadas; algunas son observadas por los actores (3) Entre el 90 y el 100% de multas son pagadas	(0) No hay pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones (1) Hay factores que limitan la pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones (2) Es moderada la pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones (3) Es adecuada la pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones
Capacidad de las entidades forestales para aplicar y hacer cumplir la normativa forestal y fauna silvestre	Mecanismos de control de actividades ilegales o ilícitas son implementados	Porcentaje (%) de delitos o acciones ilegales (por ejemplo: tala ilegal) reportadas dentro de los mecanismos de control (sobre el total de títulos habilitantes administrados por las entidades forestales)	1 año	(0) 0% de delitos o acciones ilegales reportadas (1) Menos del 50% de los actores con títulos habilitantes reportan delitos o acciones ilegales (2) Entre el 50 y el 90% de los actores con títulos habilitantes reportan delitos o acciones ilegales (3) Entre el 90 y el 100% de los actores con títulos habilitantes reportan delitos o acciones ilegales	(0) Es adecuada la capacidad de las entidades para ejercer control (1) Es moderada la capacidad de las entidades para ejercer control (2) Hay otros factores que limitan la capacidad de las entidades para ejercer control (3) No hay capacidad de control

3.3 Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado
Grado de implementación del ordenamiento y saneamiento territorial	Planes de ordenamiento territorial nacional y regional implementados	Porcentaje (%) de áreas que contienen bosque con categoría definida por el ordenamiento	2 años	(0) 0% del área con bosque está categorizada (1) Menos del 50% del área con bosque está categorizada (2) Entre el 50 y el 90% del área con bosque está categorizada (3) Entre el 90 y el 100% del área con bosque está categorizada	(0) No hay ordenamiento en el área de bosques (1) Hay factores que limitan el ordenamiento en el área de bosques (2) Es moderado el ordenamiento en el área de bosques (3) Es completo el ordenamiento en el área de bosques
Capacidad de las entidades públicas para la administración de los derechos de propiedad	Mecanismos para evitar la superposición de tierras o la superposición de uso de tierras reportadas (sobre el total de títulos habilitantes administrados por las entidades)	Porcentaje (%) de denuncias sobre superposición de tierras o de superposición de uso de tierras reportadas (sobre el total de títulos habilitantes administrados por las entidades)	1 año	(0) Entre el 90 y el 100% de denuncias sobre el total de títulos habilitantes administrados (1) Entre el 50 y el 90% de denuncias sobre el total de títulos habilitantes administrados. (2) Menos del 50% de denuncias sobre el total de títulos habilitantes administrados (3) Hay 0% de denuncias	(0) No hay capacidad para la administración de los derechos de propiedad (1) Hay otros factores que limitan la administración de los derechos de propiedad (2) Es moderada la capacidad para la administración de los derechos de propiedad (3) Hay capacidad para la administración de los derechos de propiedad

3.4 Cooperación y coordinación					
Componente	Indicador	Unidad de medida	Periodo	Medición	Resultado
Efectividad de coordinación entre las organizaciones de gobierno en relación a cumplimiento y aplicación de la normativa forestal	Las agencias de gobierno, cumplen las acciones recomendadas por la comisión de lucha contra la tala ilegal	Porcentaje (%) de acciones recomendadas y cumplidas	2 años	(0) 0% de cumplimiento de las acciones recomendadas (1) Menos del 50% de cumplimiento de las acciones recomendadas (2) Entre el 50 y el 90% de cumplimiento de las acciones recomendadas. (3) Entre el 90 y el 100% de cumplimiento de las acciones recomendadas	(0) No hay efectividad en las coordinaciones (1) Hay factores que limitan la efectividad de las coordinaciones (2) Es moderada la efectividad de las coordinaciones (3) Son efectivas las coordinaciones
Grado de cumplimiento de la normativa impuestas por otros sectores públicos	Existen multas u observaciones impuestas por el ministerio de trabajo por incumplir la normativa, respecto a los derechos laborales	Número de multas u observaciones por incumplimiento de las normas, impuestas a la institución pública evaluada	1 año	(0) Más de 10 multas u observaciones por incumplimiento (1) De 6 a 10 multas u observaciones por incumplimiento (2) De 1 a 5 multas u observaciones por incumplimiento (3) 0 multas u observaciones	(0) No hay cumplimiento (1) Hay otros factores que limitan el cumplimiento (2) Es moderado el cumplimiento (3) Hay excelente cumplimiento de otras normativas
Eficacia de la cooperación transfronteriza en la gestión y el control de los recursos forestales comunes	Son implementados acuerdos de cooperación transfronteriza entre Perú, Colombia y Brasil	Porcentaje (%) de denuncias de países fronterizos investigadas y sancionadas	2 años	(0) 0% de denuncias son investigadas (1) Menos del 50% de denuncias son investigadas (2) Entre el 50 y el 90% de denuncias son investigadas (3) Entre el 90 y el 100% de denuncias son investigadas	(0) No hay eficacia de la cooperación transfronteriza (1) Es moderada la eficacia de la cooperación transfronteriza (2) Hay factores que lo limitan la cooperación transfronteriza (3) Hay eficacia en la cooperación transfronteriza

3.5 Medidas para combatir la corrupción						
Componente	Subcomponente	Indicador	Unidad de medida	Período	Medición	Resultado
3.5.2 Eficacia de normas administrativas ligadas a la conducta de los funcionarios públicos	Denuncias a funcionarios por corrupción mediante oficios, libro de reclamos, procesos judiciales, están en un proceso administrativo y/o judicializado	Porcentaje (%) de denuncias probadas de funcionarios que derivan en procesos administrativos y/o procesos judiciales	I año	(0) 0% de denuncias probadas derivan en un proceso administrativo y/o judicial (1) Menos del 50% de denuncias probadas derivan en un proceso administrativo y/o proceso judicial (2) Entre el 50 y el 90% de denuncias probadas derivan en proceso administrativo y/o judicial (3) Entre el 90 y el 100% de denuncias probadas derivan en proceso administrativo y/o judicial	(0) No hay eficacia en las normas (1) Hay factores que limitan las normas (2) Es moderada la eficacia de las normas (3) Hay eficacia en las normas	
Eficiencia de la normas publicas de transparencia de información	Hay reportes de transparencia sobre información de instituciones publicas	Porcentaje (%) de solicitudes sobre acceso de información que son atendidas	I año	(0) 0% de solicitudes son atendidas (1) Menos del 50% de las solicitudes son atendidas (2) Entre el 50 y el 90% de solicitudes son atendidas (3) Entre el 90 y el 100% de solicitudes son atendidas	(0) No hay eficacia en las normas de transparencia (1) Hay factores que limitan las normas de transparencia. (2) Es moderada la eficacia de las normas de transparencia (3) Hay eficacia en las normas de transparencia	
Eficacia de normas sociales para evitar la corrupción	Hay sanciones de los colegios profesionales a los miembros que tienen denuncias probadas de corrupción u actos ilícitos	Porcentaje (%) de profesionales con denuncias probadas que son sancionados por los colegios profesionales	2 año	(0) 0% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción (1) Menos del 50% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción (2) Entre el 50 y el 90% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción (3) Entre el 90 y el 100% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción	(0) No hay eficacia en las normas sociales (1) Hay factores que limitan las normas sociales (2) Es moderada la eficacia de las normas sociales (3) Hay eficacia en las normas sociales	

Análisis de los datos de la Evaluación Desarrollada

La muestra

Las evaluaciones se realizaron con 40 personas: especialistas, funcionarios y expertos. De ellas, 14 son del nivel nacional y 26 del nivel subnacional. Las 14 personas del nivel nacional respondieron la información basándose en la encuesta en línea. Las 26 personas del nivel subnacional trabajaron en reuniones presenciales. De las 40 personas, 10 participaron en la evaluación del eje 1, otras 10 personas en la evaluación del eje 2 y 20 personas en la evaluación del eje 3.⁸

Información general evaluada

Para complementar el análisis, se levantó información adicional: (1) Perfil de los evaluadores; (2) Necesidad de evaluar la gobernanza forestal y (3) Organismo o institución que debe liderar el proceso de monitoreo de gobernanza forestal. Esta información no se considera en el marco conceptual de gobernanza forestal, pero resulta relevante para dar validez a la información recogida.

Perfil de los evaluadores

Elementos a considerar: género, tiempo involucrado en la gestión forestal, ámbito geográfico de su gestión, grado de instrucción y profesión.

Cuadro 6: Caracterización de los evaluadores por nivel Cuadro 7: Caracterización de los evaluadores por característica

Caracterización de los evaluadores					
Nivel	Sector	Genero	N°	Total	
Nacional	Público	M	2	15	
		F	2		
	Sociedad Civil	M	11		
		F	0		
Regional	San Martín	Público	M	3	11
		Público	F	3	
	Sociedad Civil	M	2	14	
		F	3		
	Madre de Dios	Público	M	5	
			F	0	
Sociedad Civil		M	8		
		F	1		

Caracterización de los evaluadores			
Característica		N°	% muestra
Tiempo en el sector	Más de 5 años	38	95%
	Menos de 5 años	2	5%
Grado de Instrucción	Titulado	28	70%
	Maestría	12	30%
Profesión	Ingeniero	25	63%
	Biólogo	2	5%
	Sociólogo	2	5%
	Abogado	4	10%
	Otros	7	17%

⁸ Los actores de acuerdo a sus competencias eligieron voluntariamente el eje en el cual trabajaron.

Necesidad de evaluar la gobernanza forestal

Con el fin de conocer el parecer de los evaluadores desde su experiencia y gestión, se les consultó la necesidad de medir o no la gobernanza forestal. El 100% respondió: “Se necesita medir la gobernanza forestal, a fin de armonizar las políticas y al fortalecimiento de la institucionalidad, y la participación efectiva de los diversos actores en la toma de decisiones”.

El organismo o institución que debe liderar el proceso

Con el fin de viabilizar la institucionalidad del monitoreo de la gobernanza forestal y considerando el perfil de los evaluadores, se consultó a una muestra de 11 actores qué institución y/o organismo debería liderar el proceso. El 60% respondió que las instituciones públicas deberían liderar el proceso.

Cuadro 8: Instituciones que deben liderar el proceso

Institución	Nº	%
Institución Pública	12	60%
ONG	2	10%
Empresa privada	1	5%
ENIEX	2	10%
Otros	3	15%

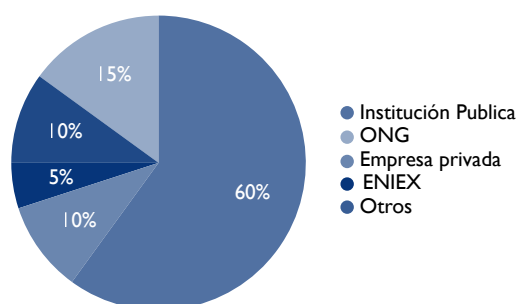


Figura 1: Instituciones que deben liderar el proceso

También se les preguntó sobre las posibles instituciones que podrían liderar este proceso. Las respuestas fueron: en relación al sector público, OSINFOR, y algún organismo de la presidencia de consejo de ministros; sin embargo, consideran que todas las instituciones públicas deben estar capacitadas para realizar este monitoreo. En relación a las ONG, sugirieron a: Derecho Ambiente y Recursos (DAR) o Proética. En relación a ENIEX, mencionaron a una organización del nivel de CIFOR, Además, consideraron necesarias mesas de diálogo por regiones.

Análisis por pilar / eje de gobernanza forestal

Pilar I: Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios

Este pilar es el espacio donde se establecen las condiciones legales, de política y de institucionalidad del sector forestal, de tal manera que permita y facilite la actuación de los diferentes actores del bosque para propender a una buena gobernanza. Los componentes se enmarcan en los siguientes puntos.

(1) Políticas relacionadas con los bosques. Se proponen indicadores para medir el estado actual y su evolución en el tiempo, relacionados con la consistencia y coherencia de las políticas de los diferentes sectores. Consideran las políticas forestales en sus planes de desarrollo.

(2) Marco legal en relación con los bosques. Se busca la coherencia de las leyes forestales, su consistencia con compromisos internacionales; determinar en qué medida el marco regulatorio reconoce los derechos consuetudinarios y tradicionales.

(3) Marcos institucionales. Se proponen indicadores para medir el estado actual y la evolución en el tiempo de la articulación de los mandatos y competencias de las autoridades nacionales y subnacionales.

(4) Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios.

Evaluación de los indicadores del pilar I:

La información para la evaluación de este indicador se obtuvo a través de los talleres realizados en la región de San Martín y la región de Madre de Dios. Los evaluadores fueron diez profesionales: cinco de Madre de Dios y cinco de San Martín. Se evaluaron un total de 12 indicadores propuestos. Se encontró que ambas regiones consideran en un 100% que los indicadores promueven el cambio y que el costo para la obtención de la información no sería alto considerando que representa un 25% para las dos regiones. Consideran, en un 83%, que la información estaría disponible. De esto podemos colegir que los indicadores propuestos generan, en su mayoría, una percepción positiva para uso o medición entre los actores.

Región de San Martín

Se realizó la evaluación de los 12 indicadores propuestos, obteniendo los siguientes resultados.: Para la región de San Martín: (a) El 75 % de los actores señalan que los indicadores propuestos cuentan con información disponible. (b) Solo el 17 % piensa que la información de los indicadores resultaría costosa. (c) El 83% piensa que es relevante y verificable la información de los indicadores propuestos. (d) El 100% cree que los indicadores son relevantes y promueven cambios; 50% de actores piensa que los indicadores tienen condiciones positivas, que el costo de la información sería mínima, que la información es importante y verificable, y que, además, promueve el cambio. De lo que se deduce que más del 80% de las personas considera de importancia los 12 indicadores respecto a su uso para el monitoreo de la gobernanza forestal.

Cuadro 9: Evaluación de los indicadores del Pilar I en San Martín

Caracterización del indicador para Región San Martín	N° de indicadores	% sobre el total de indicadores
La información del indicador es disponible	9	75%
Es costosa la recolección de la información del indicador	2	17%
Es relevante la información del indicador	10	83%
Es verificable la información del indicador	10	83%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	100%

Región de Madre De Dios

Con la participación de cinco profesionales, se realizó la evaluación de los 12 indicadores propuestos. Se alcanzaron los siguientes resultados para el caso de la Región de Madre de Dios: (a) El 83 % de actores piensa que los indicadores propuestos cuentan con información disponible. (b) El 33 % de actores piensa que la información de los indicadores resultaría costosa. (c) El 83% de actores piensa que la información es relevante. (d) El 100% cree que la información de los indicadores propuestos es verificable; y (e) El 100% de actores cree que los indicadores son relevantes y promueven cambios. A partir de esto, se asume que los indicadores propuestos generan, en su mayoría, una percepción positiva en los actores para uso o medición. Más del 50% de actores piensan que los indicadores tienen condiciones positivas en relación

al costo de la información que sería mínimo; consideran que la información es importante y verificable, y que, además, promueve el cambio. De esto se deduce que más del 80% considera la importancia del uso de los 12 indicadores para el monitoreo de la gobernanza forestal.

Cuadro 10: Evaluación de los indicadores del Pilar I en Madre de Dios

Caracterización del indicador para Región Madre de Dios	N° de indicadores	% sobre el total de indicadores
La información del indicador es disponible	10	83%
Es costosa la recolección de la información del indicador	4	33%
Es relevante la información del indicador	10	83%
Es verificable la información del indicador	12	100%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	100%

Evaluación de la gobernanza forestal para el pilar I:

La evaluación se realizó con una muestra de 10 personas, expertos y especialista de las regiones de San Martín y Madre de Dios, con base en la “Matriz de evaluación de Gobernanza Forestal”, que propone 12 indicadores para el Pilar 1.

Los resultados en las dos regiones son: Existe una percepción alta entre las dos regiones (50 y 42% de los actores, respectivamente) sobre la existencia de factores que limitan específicamente los componentes: (a) Coherencia del marco legal en los tres niveles de gobierno para el aprovechamiento forestal y la gestión integral del bosque. (b) Disponibilidad de recursos en las agencias de gobiernos para ejercer sus funciones. (c) Existencia de incentivos económicos para promover el valor agregado y el aprovechamiento integral de los productos del bosque. (d) Existencia de mecanismos financieros para usuarios del bosque.

Asimismo, ambas regiones coinciden en un porcentaje no mayor al 20% en que no existen esfuerzos en el componente de **Disponibilidad de recursos en las agencias de gobiernos para ejercer sus funciones**. Específicamente, la carencia se presenta en *Sistemas y herramientas tecnológicas disponibles para el cumplimiento de los mandatos*; y, para la región Madre de Dios, en *Importancia de la política forestal en relación a los otros sectores*.

Existe una percepción diferenciada entre las regiones. Para Madre de Dios no hubo avances positivos, mientras que para San Martín el avance fue de un 13% en *Estabilidad del marco legal del sector forestal* y en *Existencia de mecanismos financieros para usuarios del bosque*.

Región de San Martín

La evaluación de la gobernanza forestal para el presente pilar se realizó con cinco personas de la región de San Martín, con base en la “Matriz de evaluación”, que contiene los 12 indicadores propuestos.

Los resultados para esta región son: (a) el 42% de los indicadores presentan factores que limitan el establecimiento de las condiciones de los marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios. (b) El 8% de los indicadores establece que no existen esfuerzos para el establecimiento de las condiciones de los marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios. (c) Solo el 33% de los indicadores establecen que existe algún avance.

Prevalece la percepción del 42% de los actores que sostiene la existencia de factores que limitan específicamente los componentes: (a) Coherencia del marco legal en los tres niveles de gobierno para el aprovechamiento forestal y la gestión integral del bosque. (b) Disponibilidad de recursos en las agencias de gobiernos para ejercer sus funciones. (c) Existencia de incentivos económicos para promover el valor agregado y el aprovechamiento integral de los productos del bosque. (d) Existencia de mecanismos para promover compras responsables.

El 8% de los actores percibe que no existen esfuerzos de las agencias de gobiernos, en el componente de *Disponibilidad de recursos*, para ejercer sus funciones, sistemas y herramientas tecnológicas disponibles para el cumplimiento de los mandatos.

Existe una percepción positiva del 17% de los actores sobre avances específicos en *Estabilidad del marco legal del sector forestal* y *Existencia de mecanismos financieros para usuarios del bosque*.

Cuadro 11: Evaluación de la gobernanza para el Pilar I en San Martín

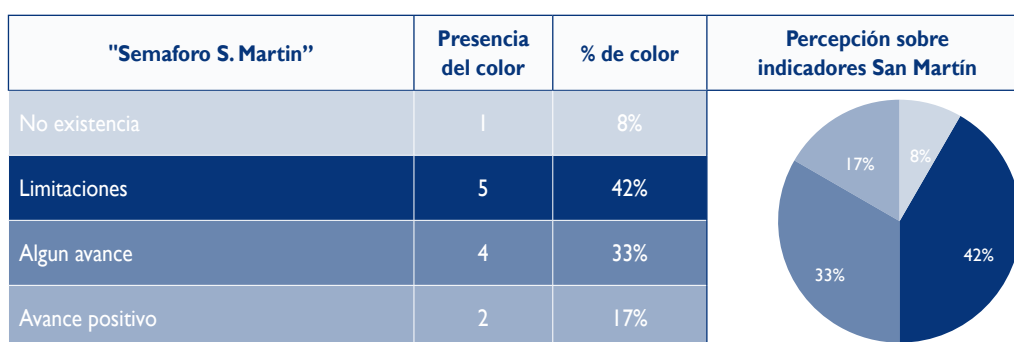


Figura 2 Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar I en San Martín

Región de Madre de Dios

La evaluación de la gobernanza forestal para el presente pilar se realizó con una muestra de cinco personas de la región de Madre de Dios, basada en la "Matriz de evaluación", la cual contiene los 12 indicadores propuestos.

Los resultados para esta región son: (a) el 50% de los indicadores presentan factores que limitan el establecimiento de las condiciones de los Marcos Legales, políticos, institucionales y regulatorios. (b) El 17 % de los indicadores establece que no existe esfuerzos para el establecimiento de las condiciones de los marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios. (c) Solo el 33% de los indicadores establecen que existe algún avance.

El 50% de los actores percibe la existencia de factores que limitan específicamente los componentes: (a) Alineación entre la política forestal nacional y los planes y/o estrategias forestales o de desarrollo subnacional. (b) Coherencia del marco legal en los tres niveles de gobierno para el aprovechamiento forestal y la gestión integral del bosque. (c) Disponibilidad de recursos en las agencias de gobiernos para ejercer sus funciones. (d) Existencia de incentivos económicos para promover el valor agregado y el aprovechamiento integral de los productos del bosque. (e) Existencia de mecanismos financieros para usuarios del bosque.

El 17% de los actores señala que no existen esfuerzos en el componente *Importancia de la política forestal*, en relación a los otros sectores. Lo mismo ocurre con el componente *Disponibilidad de recursos en las agencias de gobiernos para ejercer sus funciones*, sistemas y herramientas tecnológicas disponibles para el cumplimiento de los mandatos.

Ninguno de los actores percibe en forma positiva algún avance significativo en alguno de los componentes de los indicadores propuestos.

Cuadro 12: Evaluación de la gobernanza para el Pilar I en Madre de Dios

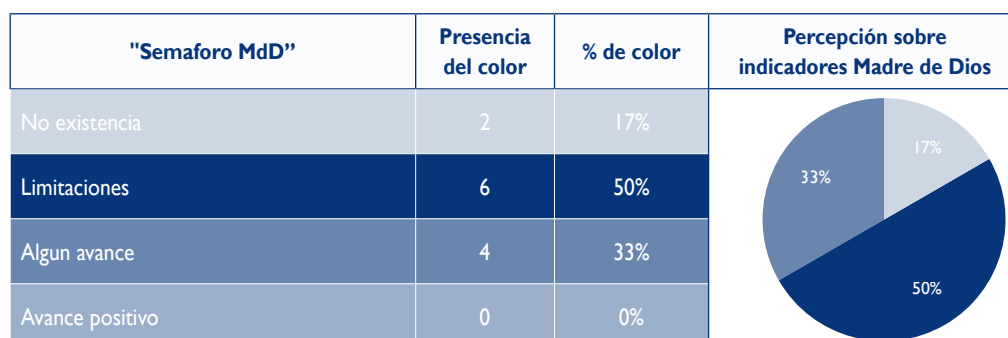


Figura 3: Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar I en Madre de Dios

Pilar 2: Procesos de planificación y toma de decisiones

Este pilar tiene como propósito identificar mecanismos de planificación y toma de decisiones de los actores del bosque, dentro del marco de política, legal y regulatoria, antes descrito. Los componentes se enmarcan en los siguientes puntos.

- (1) Participación de los actores involucrados/partes interesadas. Se proponen indicadores para medir el grado de participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones.
- (2) Capacidad de gestión en la toma de decisiones de los actores del bosque. Se proponen indicadores para medir el nivel de involucramiento de los actores del bosque (sociedad civil, pueblos indígenas, empresas) en la gestión forestal.
- (3) Transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad. Se proponen indicadores para medir el nivel de transparencia en la asignación en el acceso a concesiones, aprovechamiento y uso de los recursos del bosque.

Evaluación de los indicadores del pilar 2

La obtención de la información para la evaluación de este indicador se obtuvo solo a través de los talleres realizados en la región de San Martín y la región de Madre de Dios, basados en una muestra de 10 personas, cinco habitantes de Madre de Dios y cinco de San Martín. Se evaluaron un total de 12 indicadores propuestos, de las cuales se obtuvo que, en ambas regiones, más del 80% consideran que los indicadores promueven el cambio, que el costo por la obtención de la información no sería alto considerando que para las dos regiones no representa más de un 25%; y un 75% percibe que la información estaría disponible y de fácil acceso. A partir de esto, se asume que la mayoría de indicadores propuestos generan en los actores una percepción positiva para su uso o medición.

Región de San Martín

La evaluación de los 12 indicadores propuestos para el caso de la región de San Martín se realizó con cinco actores. Los resultados fueron: (a) El 75 % piensa que los indicadores propuestos cuentan con información disponible. (b) El 13 % piensa que la información de

los indicadores resultaría costosa. (c) El 100% piensa que es relevante. d) El 75%, que la información de los indicadores propuestos es verificable. (e) El 100% de actores cree que los indicadores son relevantes y promueven cambios. Con esto, se ha asumido que los indicadores propuestos generan, en la mayoría de actores, una percepción positiva tanto para uso como para su medición. Esto se debe a que más del 70% de la población piensan que los indicadores tienen condiciones positivas; que el costo de la información sería mínima; admiten la importancia de la información respecto a su relevancia y verificación; piensan que promueve el cambio. Es posible, por lo tanto, deducir que un alto porcentaje (75%) considera de gran importancia el uso de los 12 indicadores.

Cuadro 13: Evaluación de los indicadores del Pilar 2 en San Martín

Caracterización del indicador para Región San Martín	N° de indicadores	% sobre el total de indicadores
La información del indicador es disponible	6	75%
Es costosa la recolección de la información del indicador	1	13%
Es relevante la información del indicador	8	100%
Es verificable la información del indicador	6	75%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	8	100%

Región de Madre De Dios

Con la participación de cinco actores, se realizó la evaluación de los 12 indicadores propuestos y se obtuvieron los siguientes resultados para el caso de la Región de Madre de Dios: (a) El 75% piensa que los indicadores propuestos cuentan con información disponible. (b) Solo el 25% piensa que la información de los indicadores resultaría costosa. (c) El 88% piensa que es relevante. d) El 75% de la información de los indicadores propuestos es verificable. (d) El 100% de actores cree que los indicadores promueven cambios. A partir de estos datos, se asume que, para el uso o medición de los indicadores propuestos, estos generan en su mayoría una percepción positiva en los actores, pues en un alto grado -entre el 75% y 100%- la población piensa que los indicadores tienen condiciones favorables en relación al costo de la información que sería mínimo. Los actores asumen también la importancia de la información respecto a su relevancia y verificación; y cree que genera promoción para el cambio. De esto se colige que más de un 75% reconoce la importancia de los 12 indicadores respecto a su utilidad para el monitoreo de la gobernanza forestal.

Cuadro 14: Evaluación de los indicadores del Pilar 2 en Madre de Dios

Caracterización del indicador para Región Madre de Dios	N° de indicadores	% sobre el total de indicadores
La información del indicador es disponible	6	75%
Es costosa la recolección de la información del indicador	2	25%
Es relevante la información del indicador	7	88%
Es verificable la información del indicador	6	75%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	5	63%

Evaluación de la gobernanza forestal para el Pilar 2

Conforme fue referido en la evaluación del indicador de este pilar, y con 5 profesionales que incluía expertos y especialistas de las regiones de San Martín y Madre de Dios, se realizó la evaluación de la gobernanza forestal para el presente pilar. Se utilizó la “Matriz de evaluación”, que contiene los ocho indicadores propuestos. Los resultados de esta evaluación se han expresado trazando tendencias, representadas bajo la modalidad de semáforo. La propuesta para usar esta modalidad parte de la premisa de que las respuestas de los actores están basadas en conocimientos generales, percepción del estado o medida para el indicador.

Los resultados muestran que hay una percepción y coincidencia del 25% de actores de ambas regiones sobre la existencia de factores que limitan los componentes (a) *Capacidad y gestión de las partes interesadas en la toma de decisiones*. Para San Martín, también se piensa que limita el componente b) *Capacidad y gestión de las partes interesadas* y, para Madre de Dios, limita el componente c) *Transparencia y rendición de cuentas / responsabilidad*.

Cabe señalar que, para la región San Martín, no existen esfuerzos en el componente de transparencia y rendición de cuentas/responsabilidad.

Existe una percepción positiva diferenciada en las regiones -entre 50% y 62%- en el componente *Capacidad y gestión de las partes interesadas en la toma de decisiones*, específicamente, en el subcomponente *Existencia de espacios en la administración pública para participar, involucrarse en acciones coordinadas para la gestión forestal*. Lo mismo sucede en el componente *Transparencia y rendición de cuentas* respecto al indicador *Existencia y publicación de los informes anuales de gestión de las agencias de gobierno, vinculadas al sector forestal*.

Región de San Martín

La evaluación de la gobernanza forestal para este pilar se realizó con una muestra de tres personas de la región de San Martín, con base en la “Matriz de evaluación” que contiene los 8 indicadores propuestos.

Los resultados para esta región son los siguientes: (a) El 25% de los indicadores presentan factores que limitan los procesos de planificación y toma de decisiones. (b) El 13% de los indicadores establece que no existen esfuerzos para el establecimiento de Procesos de planificación y toma de decisiones. (c) El 50% de los indicadores establecen que existe algún avance. d) Solo un 13% señala que el avance es significativo. Existe una percepción del 25% de los actores sobre la existencia de factores que limitan específicamente los componentes: (a) *Participación de los Actores involucrados/partes interesadas* y (b) *Capacidad y gestión de las partes interesadas en la toma de decisiones*. El 13% de los actores percibe que no existen esfuerzos en el componente de *Transparencia y rendición de Cuentas/responsabilidad*, respecto al subcomponente: *Transparencia en la recaudación y administración de los recursos económicos recaudados y otorgados para la gestión forestal*. De igual manera, el 13% de los actores percibe en forma positiva el avance en el componente *Transparencia y rendición de cuentas*, específicamente, en lo que respecta a *Existencia de información de la asignación de títulos habilitantes para acceso a los recursos forestales y fauna silvestre*.

Cuadro 15: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 2 en San Martín

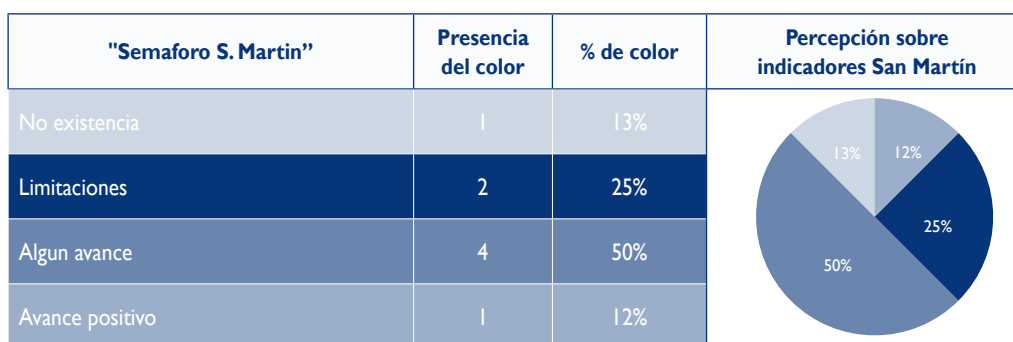


Figura 4: Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar I en San Martín

Región de Madre de Dios

La evaluación de la gobernanza forestal para el presente pilar se realizó con tres personas de la región de Madre de Dios, con base en la “Matriz de evaluación” con sus ocho indicadores propuestos.

Los resultados para esta región son los siguientes: (a) el 25% de los indicadores presentan factores que limitan los *Procesos de planificación y toma de decisiones*, respecto a las oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal, y oportunidades para replantear y proponer soluciones. (b) El 0% de los indicadores establece que no existen esfuerzos para los *Procesos de planificación y toma de decisiones*. (c) El 63% de los indicadores percibe que existe algún avance. El 25% de los actores percibe la existencia de factores que limitan los componentes (a) *Participación de los actores Involucrados/ partes interesadas*, y (b) *Transparencia y rendición de cuentas / responsabilidad*. Solo 13% de los actores percibe en forma positiva algún avance en el componente *Capacidad y gestión de las partes interesadas en la toma de decisiones*, en especial en el subcomponente *Capacidad de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las pequeñas y medianas empresas para participar e involucrarse en la planificación forestal*.

Cuadro 16: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 2 en Madre de Dios

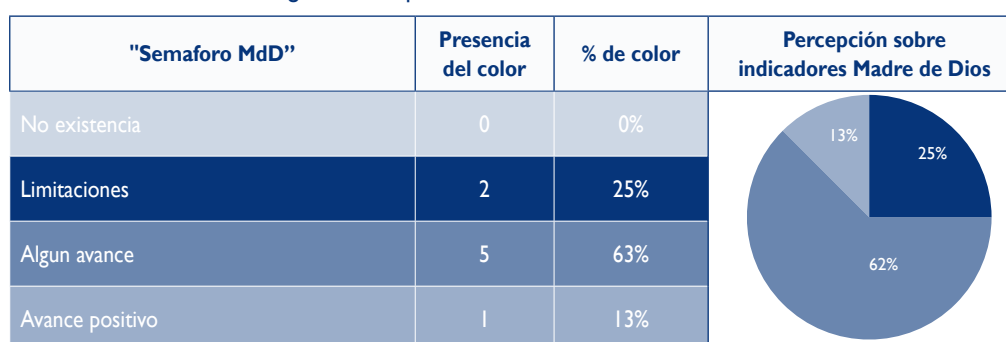


Figura 5: Resultados de la percepción sobre la gobernanza en el Pilar 2 en Madre de Dios

Pilar 3: Implementación, fiscalización y cumplimiento

Para los actores en Perú, este pilar tiene como propósito identificar objetivamente el nivel de capacidad institucional en las entidades forestales, tanto en el plano operativo como en la

implementación, fiscalización y cumplimiento del mandato de dichas entidades y los usuarios del bosque. Los componentes se enmarcan en: (1) Administración de los recursos forestales. Se plantean indicadores para medir la capacidad operativa de las entidades que trabajan en la administración forestal e indicadores para medir la calidad y eficacia de los sistemas de información. (2) Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales. Se establecen indicadores para medir la pertinencia y efectividad en la aplicación de las sanciones por infracciones a la ley y reglamento forestal. (3) Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad. Se trazan indicadores para medir los niveles de avance en el ordenamiento y saneamiento territorial tanto como la capacidad de las entidades para el saneamiento de la propiedad; (4) Cooperación y coordinación. Se formulan indicadores para medir el nivel de coordinación de las entidades forestales en los diferentes niveles: en la supervisión y control de la aplicación de la ley forestal; en el cumplimiento de acuerdos y coordinaciones; en los derechos humanos y legislación laboral en las actividades forestales; efectividad en la aplicación de los compromisos internacionales. (5) Combatir la corrupción. Se presentan indicadores para medir la eficacia de las normas de contratación y de las normas de conducta de los funcionarios públicos forestales.

Evaluación de los indicadores pilar 3

La evaluación de los 14 indicadores propuestos se realizó con 20 personas: 14 del nivel nacional y 6 del nivel subnacional. A diferencia de los Pilares 1 y 2, en este participaron, 3 de Madre de Dios y 3, de San Martín. Los resultados fueron: (a) el 25 % de actores piensa que los indicadores propuestos cuentan con información disponible. (b) El 25 % piensa que la información de los indicadores resultaría costosa. (c) El 44% de la población piensa que la información de los indicadores propuestos es verificable. (d) Mas del 50% de la población cree que los indicadores son relevantes y promueven cambios. A partir de esto, se asume que los indicadores propuestos generan, en su mayoría, una percepción positiva en los actores. Más de la mitad de la población piensa que los indicadores tienen condiciones positivas en relación al costo y a la relevancia de la información, y que generan promoción para el cambio. Además, entre el 25 y el 50 % de la población sostiene que la información de los indicadores está disponible y es verificable.

Cuadro 17: Resultados de la caracterización de los indicadores del pilar 3

Caracterización del indicador	Promedio de N° personas	% de muestra promedio
La información del indicador es disponible	5	25%
Es costosa la recolección de la información del indicador	5	25%
Es relevante la información del indicador	15	76%
Es verificable la información del indicador	9	44%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	65%

Para el Componente 3.1: Administración de los recursos forestales

En relación a los 3 indicadores propuestos, el 70% de la población opina que tienen condiciones positivas en relación al costo, relevancia y veracidad de la información y promoción para el cambio. Y solo el 45 % de la población cree que la información del indicador está disponible.

Cuadro 18: Caracterización de los indicadores del componente 3.1

Sub componente	Indicador	Caracterización del indicador	N° personas	% de muestra
Competencia y habilidad del personal de las entidades públicas que trabajan en la administración forestal	El personal cumple con sus obligaciones y servicio al cliente en los plazos previstos en el texto único de procedimiento administrativo (TUPA)	La información del indicador es disponible	9	45%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	2	10%
		Es relevante la información del indicador	18	90%
		Es verificable la información del indicador	12	60%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%
Calidad y eficacia de los procedimientos administrativos sistemas de información de datos.	Sistemas de información (SNIFFS) de la sede central y el subsedes de la autoridad forestal generan reportes de calidad para los actores.	La información del indicador es disponible	4	20%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	1	5%
		Es relevante la información del indicador	15	75%
		Es verificable la información del indicador	8	40%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	60%
Grado en que el manejo de los recursos de flora y fauna se aplica en el territorio administrado por las agencias nacionales, y/o regionales.	Títulos habilitantes otorgados para el manejo y administración de recursos de flora y fauna silvestre	La información del indicador es disponible	13	65%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	2	10%
		Es relevante la información del indicador	14	70%
		Es verificable la información del indicador	10	50%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	60%

Cuadro 19: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.1

Caracterización del indicador	Promedio de N° personas	% de muestra promedio
La información del indicador es disponible	9	43%
Es costosa la recolección de la información del indicador	2	8%
Es relevante la información del indicador	16	78%
Es verificable la información del indicador	10	50%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	63%

Para el Componente 3.2: Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales

En relación a los tres indicadores propuestos, más del 50% de la población afirma que los indicadores tienen condiciones positivas en relación al costo de la información, relevancia, y promoción para el cambio. Solo el 22 %⁹ de actores cree que la información del indicador está disponible y el 35% que la información es verificable.

⁹ Este 22% corresponde al promedio de los 3 valores (5%, 20% y 40%) del resultado para la información del indicador.

Cuadro 20: Caracterización de los indicadores del componente 3.2

Sub componente	Indicador	Caracterización del indicador	N° personas	% de muestra
Eficacia de los incentivos para los funcionarios y entidades para hacer cumplir la ley forestal	3.2.3.1 Funcionarios superan las metas estandar establecidas por las entidades publicas del sector forestal	La información del indicador es disponible	1	5%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	2	10%
		Es relevante la información del indicador	12	60%
		Es verificable la información del indicador	8	40%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	65%
Pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones por incumplimiento de la normativa forestal y otros mandatos legales afines	Sanciones por infracciones cometidas son acatadas por los manejadores o administradores de los recursos forestales y de fauna silvestre	La información del indicador es disponible	4	20%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	2	10%
		Es relevante la información del indicador	17	85%
		Es verificable la información del indicador	7	35%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	65%
Capacidad de las entidades forestales para aplicar y hacer cumplir la normativa forestal y fauna silvestre	Mecanismos de control de actividades ilegales o ilícitas son implementados.	La información del indicador es disponible	8	40%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	5	25%
		Es relevante la información del indicador	15	75%
		Es verificable la información del indicador	6	30%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	60%

Cuadro 21: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.2

Caracterización del indicador	Promedio de N° personas	% de muestra promedio
La información del indicador es disponible	4	22%
Es costosa la recolección de la información del indicador	3	15%
Es relevante la información del indicador	15	73%
Es verificable la información del indicador	7	35%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	63%

Para el Componente 3.3: Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad En relación a los dos indicadores propuestos, más del 50% de actores manifiestan que los indicadores tienen condiciones positivas en relación al costo y relevancia de la información. Además, piensa que la información es verificable y genera promoción para el cambio. El 23% de actores creen que la información del indicador está disponible.

Cuadro 22: Caracterización de los indicadores del componente 3.3

Sub componente	Indicador	Caracterización del indicador	N° personas	% de muestra
Grado de implementación del ordenamiento y saneamiento territorial	Planes de ordenamiento territorial Nacional y Regional implementados	La información del indicador es disponible	5	25%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	8	40%
		Es relevante la información del indicador	16	80%
		Es verificable la información del indicador	14	70%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%
Capacidad de las entidades públicas para la administración de los derechos de propiedad	Mecanismos para la evitar superposición de tierras o superposición de uso de tierras son implementados. Ejem: Catastros	La información del indicador es disponible	4	20%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	10	50%
		Es relevante la información del indicador	17	85%
		Es verificable la información del indicador	9	45%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%

Cuadro 23: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.3

Caracterización del indicador	Promedio de N° personas	% de muestra promedio
La información del indicador es disponible	5	23%
Es costosa la recolección de la información del indicador	9	45%
Es relevante la información del indicador	17	83%
Es verificable la información del indicador	12	58%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%

Para el Componente 3.4: Cooperación y coordinación

En relación a los tres indicadores propuestos, más del 50% de la población afirma que tienen condiciones positivas en relación al costo y relevancia de la información, y piensa que estos datos son verificables y generan promoción para el cambio. Solo el 18 % de la población cree que la información del indicador está disponible, y el 43% opina que la información es verificable.

Cuadro 24: Caracterización de los indicadores del componente 3.4

Sub componente	Indicador	Caracterización del indicador	N° personas	% de muestra
Efectividad de coordinación entre las organizaciones de gobierno en relación a cumplimiento y aplicación de la normativa forestal	Cumplimiento por parte de las agencias de gobierno, de las de las acciones recomendadas por la comisión de lucha contra la tala ilegal	La información del indicador es disponible	4	20%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	10	50%
		Es relevante la información del indicador	17	85%
		Es verificable la información del indicador	9	45%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%
Grado de cumplimiento de la normativa impuestas por otros sectores públicos	Multas u observaciones impuestas por el ministerio de trabajo por incumplir la normativa, respecto a los derechos laborales	La información del indicador es disponible	4	20%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	10	50%
		Es relevante la información del indicador	17	85%
		Es verificable la información del indicador	9	45%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	14	70%
Eficacia de la cooperación transfronteriza en la gestión y control de los recursos forestales comunes.	Acuerdos de cooperación transfronteriza entre Perú, Colombia y Brasil implementados	La información del indicador es disponible	3	15%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	6	30%
		Es relevante la información del indicador	16	80%
		Es verificable la información del indicador	8	40%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	11	55%

Cuadro 25: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.4

Caracterización del indicador	Promedio de N° personas	% de muestra promedio
La información del indicador es disponible	4	18%
Es costosa la recolección de la información del indicador	9	43%
Es relevante la información del indicador	17	83%
Es verificable la información del indicador	9	43%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	65%

Para el Componente 3.5: Medidas para combatir la corrupción

En relación a los tres indicadores propuestos, más del 50% de actores sostienen que tienen condiciones positivas en relación al costo y relevancia de la información, y genera promoción para el cambio. Solo el 17 % cree que la información del indicador está disponible, y el 37% supone que la información es verificable.

Cuadro 26: Caracterización de los indicadores del componente 3.5

Sub componente	Indicador	Caracterización del indicador	N° personas	% de muestra
Eficacia de normas administrativas ligadas a la conducta de los funcionarios públicos	Denuncias a funcionarios por corrupción mediante oficios, libro de reclamos, procesos judiciales, están con proceso administrativo y/o judicializado	La información del indicador es disponible	1	5%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	6	30%
		Es relevante la información del indicador	11	55%
		Es verificable la información del indicador	7	35%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	60%
Eficiencia de la normas publicas de transparencia de información	Reportes de transparencia sobre información de instituciones publicas	La información del indicador es disponible	5	25%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	4	20%
		Es relevante la información del indicador	16	80%
		Es verificable la información del indicador	7	35%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	15	75%
Eficacia de normas sociales para evitar la corrupción	Sanciones de los colegios profesionales a los miembros que tienen denuncias probadas de corrupción u actos ilícitos	La información del indicador es disponible	4	20%
		Es costosa la recolección de la información del indicador	3	15%
		Es relevante la información del indicador	12	60%
		Es verificable la información del indicador	8	40%
		Indicador promueve el cambio al conocer la información	12	60%

Cuadro 27: Resultados de la caracterización de los indicadores del componente 3.5

Caracterización del indicador	Promedio de N° personas	% de muestra promedio
La información del indicador es disponible	3	17%
Es costosa la recolección de la información del indicador	4	22%
Es relevante la información del indicador	13	65%
Es verificable la información del indicador	7	37%
Indicador promueve el cambio al conocer la información	13	65%

Evaluación de la gobernanza forestal para el pilar 3

Con la participación de 20 personas, los resultados generales son: (a) el 61% de los indicadores presentan factores que limitan la implementación, fiscalización y cumplimiento de la gestión en el sector. (b) El 21 % de los indicadores establece que no existen esfuerzos para la implementación, fiscalización y cumplimiento de la gestión en el sector. (c) Solo el 7% de los indicadores establece que existe algún avance en la implementación, fiscalización y cumplimiento de la gestión en el sector forestal. El 60% de los actores percibe la existencia de factores que limitan el desarrollo y cumplimiento de los componentes: (a) *Administración forestal*, (b) *Aplicación y cumplimiento de*

las leyes, (c) *Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad* y (d) *Medidas para combatir la corrupción*. Hay una percepción del 42% de los actores de que faltan esfuerzos en el componente de *Aplicación y cumplimiento de las leyes*, específicamente en la eficacia de los incentivos a servidores públicos. También en el componente de *Cooperación y coordinación*, particularmente, en los acuerdos y coordinaciones transfronterizas; y en el componente de *Medidas para combatir la corrupción*, en concreto, en la eficacia de normas sociales para combatir la corrupción. Por último, existe una percepción positiva entre el 40 a 60% de los actores de algún avance en el componente de *Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad como mecanismos para evitar la superposición de tierras*; y en el componente de *Cooperación y coordinación*, en particular, en el grado de cumplimiento de la normativa impuesta por otros sectores.

Cuadro 28: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3

Semaforo	Presencia del color	% de color	% de población
No existencia	3	21%	42
Limitaciones	9	64%	60
Algún avance	1	7%	60
Avance positivo	1	7%	40

Para el Componente 3.1: Administración de los recursos forestales

En relación a los tres indicadores medidos, más del 50% de los actores opina que hay factores que limitan el desarrollo de la administración de los recursos para que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones. El SNIFFS genera los reportes de calidad que le competen para el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los títulos habilitantes.

Cuadro 29: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.1

Sub componente	Indicador	Unidad de Medición	Periodo de Evaluación	Opción	Medición	N° personas	% de muestra	Resultado por indicador
Competencia y habilidad del personal de las entidades públicas que trabajan en la administración forestal	El personal cumple con sus obligaciones y servicio al cliente en los plazos previstos en el texto único de procedimiento administrativo (TUPA)	% de solicitudes de parte generadas por los usuarios atendidas según los plazos del TUPA	1 año	0	0% de solicitudes atendidas	0	0%	No existe competencias ni habilidades en el personal.
				1	Menos del 50% de las solicitudes atendidas.	13	65%	Hay factores que lo limitan.
				2	Entre el 50 a 90% de solicitudes atendidas	6	30%	Es moderada, la competencia y habilidad del personal
				3	90-100% de solicitudes atendidas.	1	5%	El personal es competente y tiene habilidades adecuadas.
				0	0% de solicitudes atendidas	1	5%	No existe sistema
Calidad y eficacia de los procedimientos administrativo sistemas de información de datos.	Sistemas de información (SNIFFS) de la sede central y el subse de la autoridad forestal generan reportes de calidad para los actores.	% de solicitudes de información al SNIFFS son atendidas según los plazos administrativos correspondientes.	1 año	1	Menos del 50% de las solicitudes atendidas.	9	45%	Hay factores que lo limitan.
				2	Entre el 50 a 90% de solicitudes atendidas	8	40%	El sistema funciona pero su aplicación es moderada,
				3	90-100% de solicitudes atendidas.	1	5%	El sistema es eficaz
Grado en que el manejo de los recursos de flora y fauna se aplica en el territorio administrado por las agencias nacionales, y/o regionales.	Títulos habilitantes otorgados para el manejo y administración de recursos de flora y fauna silvestre	% de títulos habilitantes que están operando y cumplen sus obligaciones contractuales	1 año	0	0% de títulos habilitantes operan	1	5%	No funciona el sistema de manejo y administración
				1	Menos del 50% de títulos habilitantes operando	12	60%	Hay factores que lo limitan.
				2	Entre el 50 a 90% de títulos habilitantes operando	5	25%	Es moderado, el manejo y administración de los recursos
				3	90-100% de títulos habilitantes operando	1	5%	Es competente, el manejo y la administración.

Cuadro 30: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.1

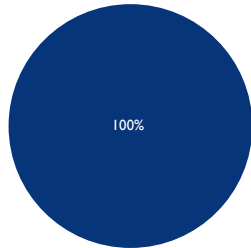
Semaforo	Presencia del color	% de color	Percepción sobre indicadores Madre de Dios
No existencia	0	0%	
Limitaciones	3	100%	
Algun avance	0	0%	
Avance positivo	0	0%	

Figura 6: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.1

Para el Componente 3.2: Aplicación y cumplimiento de las leyes forestales

En relación a los tres indicadores medidos, más del 50% de los actores afirman que hay factores que limitan el cumplimiento de las sanciones que se le da a los manejadores o administradores de bosque, así como la capacidad de las entidades para implementar mecanismos de control de actividades ilícitas. Por otro lado, el 40% de los actores sostiene que los incentivos que se plantean para los funcionarios públicos no son eficaces.

Cuadro 3 I: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.2

Sub componente	Indicador	Unidad de Medición	Periodo de Evaluación	Opción	Medición	Nº personas	% de muestra	Resultado por indicador
Eficacia de los incentivos para los funcionarios y entidades para hacer cumplir la ley forestal	Funcionarios superan las metas estandar establecidas por las entidades publicas del sector forestal	% de funcionarios que superaron las metas en una entidad recibieron incentivos	1 año	0	0% de funcionarios que no recibieron incentivos	8	40%	Los incentivos no son eficaces
				1	Menos del 50% de funcionarios recibieron incentivos	6	30%	Hay otros factores que los limitan
				2	Entre el 50 a 90% funcionarios recibieron incentivos	3	15%	Los incentivos no llenan las expectativas.
				3	90-100% funcionarios recibieron incentivos.	0	0%	Los incentivos son eficaces.
Pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones por incumplimiento de la normativa forestal y otros mandatos legales afines	Sanciones por infracciones cometidas son acatadas por los manejadores o administradores de los recursos forestales y de fauna silvestre	% de sanciones económicas (multas) que son acatadas / pagadas.	2 años	0	0% de actores paga las multas, todas las multas tienen observaciones por parte de los actores.	4	20%	No hay pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones,
				1	Menos del 50% de multas son pagadas, porque tienen observaciones.	13	65%	Hay otros factores que lo limitan,
				2	Entre el 50 a 90% de multas son pagadas, algunas son observadas por los actores.	1	5%	Es moderada, la pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones
Capacidad de las entidades forestales para aplicar y hacer cumplir la normativa forestal y fauna silvestre	Mecanismos de control de actividades ilegales o ilícitas son implementados.	% delitos o acciones ilegales (ejm: tala ilegal) reportadas dentro de los mecanismos de control (sobre el total de títulos habilitantes administrados por las entidades forestales)	1 año	3	90-100% de multas son pagadas.	1	5%	Es adecuada, la pertinencia y consistencia de la aplicación de sanciones.
				0	0% de delitos o acciones ilegales reportados	1	5%	Es adecuada la capacidad de las entidades para ejercer control.
				1	Menos del 50% de los actores con títulos habilitantes reportan delitos o acciones ilegales.	16	80%	Es moderada, la capacidad de las entidades para ejercer control.
				2	Entre el 50 a 90% de los actores con títulos habilitantes reportan delitos o acciones ilegales.	1	5%	Hay otros factores que lo limitan,
				3	90-100% de los actores con títulos habilitantes reportan delitos o acciones ilegales.	1	5%	No hay capacidad de control.

Cuadro 32: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.2

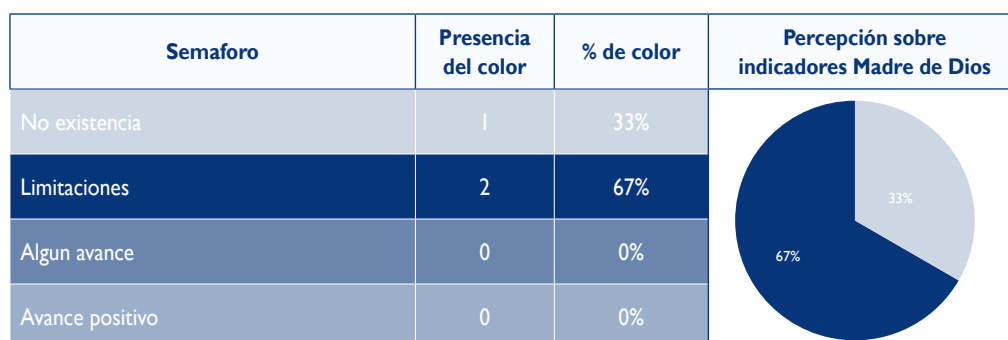


Figura 7: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.2

Para el Componente 3.3: Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad

En relación a los dos indicadores medidos, el 35% de los actores piensa que hay factores que limitan la implementación del ordenamiento y saneamiento territorial. El 65% señala que es moderada la presentación de denuncia por superposición de derechos. Esto se puede interpretar como que no se presenta el hecho, o que no se denuncia por otros factores. Pero, según la evaluación, es posible categorizar que hay un cierto avance en el tema, a pesar de que aún presenta limitaciones.

Cuadro 33: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.3

Sub componente	Indicador	Unidad de Medición	Periodo de Evaluación	Opción	Medición	N° personas	% de muestra	Resultado por indicador
Grado de implementación del ordenamiento y saneamiento territorial	Planes de ordenamiento territorial Nacional y Regional implementados	% de áreas que presentan bosque tienen categoría definida por el ordenamiento	2 años	0	0% del área con bosque esta categorizada	2	10%	No hay ordenamiento en el área de bosques.
				1	Menos del 50% del área con bosque esta categorizada	7	35%	Hay factores que lo limitan.
				2	Entre el 50 a 90% del área con bosque esta categorizada	6	30%	Es moderado, ordenamiento en el área de bosques.
				3	90-100% del área con bosque esta categorizada	5	25%	Es completo el ordenamiento en el área de bosques.
Capacidad de las entidades públicas para la administración de los derechos de propiedad	Mecanismos para la evitar superposición de tierras o superposición de uso de tierras implementados. Ejem: Catastros	% denuncias sobre superposición de tierras o de superposición de uso de tierras son reportadas (sobre el total de títulos habilitantes administrados por las entidades)	1 año	0	90-100% de denuncias sobre el total de títulos habilitantes administrados	1	5%	No hay capacidad para la administración de los derechos de propiedad
				1	90-100% de denuncias sobre el total de títulos habilitantes administrados	5	25%	Hay otros factores que lo limitan,
				2	Menos del 50% de denuncias sobre el total de títulos habilitantes administrados	12	60%	Es moderada, la capacidad para la administración de los derechos de propiedad.
				3	0% de denuncias	0	0%	Hay capacidad para la administración de los derechos de propiedad.

Cuadro 34: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.3

Semaforo	Presencia del color	% de color	Percepción sobre indicadores Madre de Dios
No existencia	0	0%	
Limitaciones	1	50%	
Algun avance	1	50%	
Avance positivo	0	0%	

Figura 8: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.3

Para el Componente 3.4: Cooperación y coordinación

En relación a los tres indicadores medidos, más del 65% de los actores afirma que hay factores que limitan el cumplimiento por parte del gobierno de las acciones de lucha contra la tala ilegal, las cuales fueron recomendadas. Por otro lado, el 40% de la población sostiene que hay un buen cumplimiento de la normativa del Ministerio de Trabajo, puesto que no se observan multas al respecto. Por último, el 30% de los actores opinan que no hay eficacia en la cooperación transfronteriza o que esta presenta factores que la limitan.

Cuadro 35: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.4

Sub componente	Indicador	Unidad de Medición	Periodo de Evaluación	Opción	Medición	N° personas	% de muestra	Resultado por indicador
Efectividad de coordinación entre las organizaciones de gobierno en relación a cumplimiento y aplicación de la normativa forestal	Cumplimiento por parte de las agencias de gobierno, de las de las acciones recomendadas por la comisión de lucha contra la tala ilegal	% de acciones recomendadas han sido cumplidas	2 años	0	0% de cumplimiento de las acciones recomendadas	5	25%	No hay efectividad en coordinaciones
				1	Menos del 50% de cumplimiento de las acciones recomendadas	13	65%	Hay otros factores que lo limitan,
				2	Entre el 50 a 90% de cumplimiento de las acciones recomendadas.	0	0%	Es moderada, la efectividad de las coordinaciones.
				3	90-100% de cumplimiento de las acciones recomendadas	1	5%	(3) Son efectivas las coordinaciones.
Grado de cumplimiento de la normativa impuestas por otros sectores públicos	Multas u observaciones por incumplimiento de las normas, impuestas a la institución pública evaluada	Número de multas u observaciones por incumplimiento de las normas, impuestas a la institución pública evaluada	1 año	0	Más de 10 multas u observaciones por incumplimiento	1	5%	(0) No hay cumplimiento
				1	6 – 10 multas u observaciones por incumplimiento	1	5%	Hay otros factores que limitan el cumplimiento
				2	1 – 5 multas u observaciones por incumplimiento	4	20%	Es moderado el cumplimiento
				3	0 multas u observaciones	8	40%	Hay excelente cumplimiento de otras normativas
Eficacia de la cooperación transfronteriza en la gestión y control de los recursos forestales comunes.	Acuerdos de cooperación transfronteriza entre Perú, Colombia y Brasil implementados	% de denuncias de países fronterizos son investigadas y sancionados	2 años	0	0% de denuncias son investigadas	6	30%	No hay eficacia de la cooperación transfronteriza.
				1	Menos del 50% de denuncias son investigadas	6	30%	Es moderada, eficacia de la cooperación transfronteriza.
				2	Entre el 50 a 90% de denuncias son investigadas	3	15%	Hay otros factores que lo limitan,
				3	90-100% de denuncias son investigadas	1	5%	Hay eficacia de la cooperación transfronteriza..

Cuadro 36: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.4

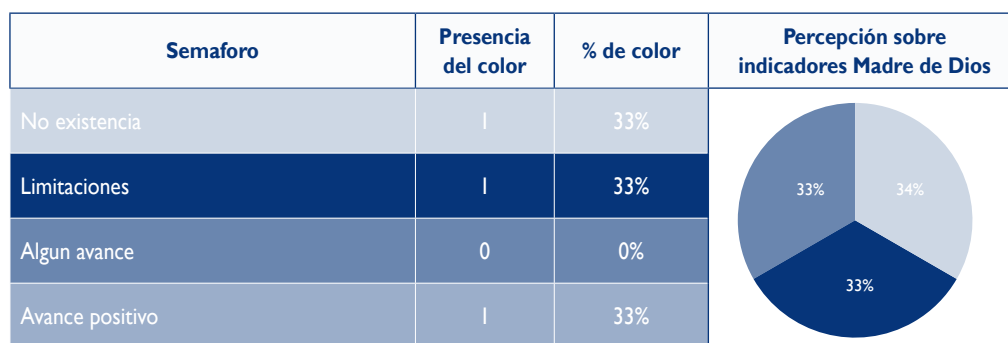


Figura 9. Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.4

Para el Componente 3.5: Medidas para combatir la corrupción

En relación a los tres indicadores medidos, más del 50% de los actores admite que hay factores que limitan la eficacia de las normas administrativas en cuanto a las denuncias probadas de corrupción por parte de funcionarios públicos. Dicho grupo de personas piensa también que hay factores que limitan la atención de solicitudes de información como parte de proceso de transparencia. Finalmente, el 55% de los actores opina que no hay eficacia en las normas sociales de los colegios profesionales en casos de denuncias por corrupción probadas.

Cuadro 37: Evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.5

Sub componente	Indicador	Unidad de Medición	Periodo de Evaluación	Opcion	Medición	N° personas	% de muestra	Resultado por indicador
Eficacia de normas administrativas ligadas a la conducta de los funcionarios públicos	Denuncias a funcionarios por corrupción mediante oficios, libro de reclamos, procesos judiciales, están con proceso administrativo y/o judicializado	% de denuncias probadas de funcionarios que derivan en procesos administrativos y/o procesos judiciales	1 año	0	0% de denuncias probadas derivan en proceso administrativo y/o proceso judicial	0	0%	No hay eficacia de las normas
				1	Menos del 50% denuncias probadas derivan en proceso administrativo y/o proceso judicial	16	80%	Hay otros factores que lo limitan,
				2	Entre el 50 a 90% denuncias probadas derivan en proceso administrativo y/o proceso judicial	0	0%	Es moderada, la eficacia de las normas
Eficiencia de la normas publicas de transparencia de información	Reportes de transparencia sobre informacion de instituciones publicas	% de solicitudes sobre acceso de informacion son atendidas	1 año	3	90-100% denuncias probadas derivan en proceso administrativo y/o proceso judicial	2	10%	Hay eficacia en las normas.
				0	0% de solicitudes atendidas	0	0%	No hay eficacia en la normas de transparencia
				1	Menos del 50% de las solicitudes atendidas.	9	45%	Hay factores que lo limitan.
Eficacia de normas sociales para evitar la corrupción	Sanciones de los colegios profesionales a los miembros que tienen denuncias probadas de corrupción u actos ilícitos	% profesionales con denuncias probadas son sancionados por los colegios profesionales	2 años	2	Entre el 50 a 90% de solicitudes atendidas	7	35%	Es moderada la eficacia de la norma de transparencia
				3	90-100% de solicitudes atendidas.	3	15%	El eficaz la norma de transparencia
				0	0% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción	11	55%	No hay eficacia de las normas sociales
				1	Menos del 50% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción	7	35%	Hay otros factores que lo limitan,
				2	Entre el 50 a 90% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción	0	0%	Es moderada, la eficacia de las normas sociales
				3	90-100% de profesionales con denuncias probadas derivan en sanción	2	10%	Hay eficacia en las normas sociales

Cuadro 38: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.5

Semaforo	Presencia del color	% de color	Percepción sobre indicadores Madre de Dios
No existencia	1	33%	
Limitaciones	2	67%	
Algun avance	0	0%	
Avance positivo	0	0%	

Figura 10: Resultados de la evaluación de la gobernanza para el Pilar 3.5

Conclusiones

Con relación a la metodología

La metodología propuesta es aplicable en el Perú, tanto a escala nacional, como subnacional, considerando que los expertos y especialistas, entrevistados a través de las encuestas en línea y en grupos de trabajo, respondieron satisfactoriamente a las preguntas clave formuladas en los indicadores de cada uno de los ejes.

En el proceso de construcción de la matriz y su enfoque metodológico, se realizaron reuniones de socialización con representantes de las principales instituciones y expertos del sector. Dichas reuniones sirvieron para ajustar la propuesta metodológica y los indicadores de medición. También evidenciaron la importancia de tener una coordinación permanente con todas las instituciones del sector, con el fin de que esta herramienta sirva para la gestión de cada una de las mismas.

En cuanto a las herramientas utilizadas, la ficha de perfil de los evaluadores ayudó a reconocer a los actores. La información recogida en esta ficha facilitó el análisis de la información y mostró la necesidad de incorporar elementos, como el conocimiento de los evaluadores sobre manejo de herramientas o elementos de monitoreo. La encuesta electrónica facilitó la recolección y análisis de información (dato que es parte de un sistema informático). Las encuestas electrónicas han ayudado a obtener una mayor participación, pero pueden tener la limitación de que el evaluador no haya recibido una mayor orientación para la evaluación, a pesar de que el diseño de la encuesta esta basada en alternativas.

También se observó en las reuniones de trabajo que hay una tendencia de los actores por medir la implementación y el cumplimiento, (eje/pilar 3), mas no los marcos de los pilares 1 y 2- Por esta razón, es clave tener en cuenta en evaluaciones futuras la capacitación y/o el conocimiento de herramientas de monitoreo por parte de los actores/evaluadores.

Opinión de los actores

Los actores participantes mostraron interés en la metodología, sobre todo en cuanto a que los indicadores son flexibles y permiten ajustes para las condiciones de las regiones amazónicas. Asimismo, los participantes destacaron la evaluación previa de los indicadores, basada en características y condiciones adecuadas para el país, y rescataron, así, la relevancia del indicador

para generar cambios. Además, se incluye dentro del análisis de resultados sobre el estado de la gobernanza la expresión de tendencia de la misma.

Existe unanimidad por parte de los actores, de la importancia y necesidad de invertir y generar acciones de monitoreo que faciliten la mirada de la gobernanza forestal. En su mayoría, opinan que las instituciones del sector público deben ser las que lideren el monitoreo de gobernanza forestal, en un marco de neutralidad.

Medición de los indicadores

En relación a la *evaluación de los indicadores*, la condición de disponibilidad de información está en un rango de percepción del 75% al 100% para los indicadores de los pilares 1 y 2. Sin embargo, esta condición de percepción varía para el pilar 3, en el que solo el 25% de los indicadores tienen disponibilidad de información. Esto puede influir en la calificación de la gobernanza para este pilar.

En cuanto a los costos de la recolección de información, solo se considera que el 25% de los indicadores presentan costos moderados o altos, frente a un 75% que podría obtenerse sin costo y/o a bajo costo. Esto significa una característica de viabilidad para impulsar la evaluación de los indicadores propuestos.

Respecto a la relevancia de los indicadores en los pilares, se puede concluir que, para los tres ejes, los actores consideran una alta relevancia, pues señalan que, para los pilares 1 y 2, para el 83% de los actores todos los indicadores son relevantes y, para el pilar 3, lo es el 76%, característica que también influye en la selección del indicador.

Frente a si la información del indicador es verificable o no, para los pilares 1 y 2 el rango está entre el 83% y el 100%, situación que guarda una relación directa con la disponibilidad de la información con que han contado los actores para la evaluación de los indicadores. Para el pilar 1, el 100% de los indicadores cumplen con la condición de promoción del cambio. Para el pilar 2, el 80% de los indicadores cumplen con esta condición, mientras que, para el pilar 3, un 65% de indicadores la cumplen. Esto podría interpretarse como una tendencia positiva. Sin embargo, dado que esta categoría es una de las más importantes, se esperaría que tenga rangos cercanos al 100%, si se considera que con el monitoreo y la evaluación se pretende una mejora continua.

En cuanto a la evaluación del monitoreo de existencia de la gobernanza, realizada a través de los indicadores propuestos, **no existe avance para los indicadores**. El pilar 3 presenta una moderada tendencia del 21% respecto al total de sus indicadores, mientras que, en los pilares 1 y 2, esta tendencia es baja, entre el 10% y 9% respectivamente. Los valores bajos sugieren que hay esfuerzos para generar o mejorar, pero que todavía existen elementos que necesitan más atención.

Para la tendencia que expresa que **existen factores que limitan las acciones**, en el pilar 3 se encontró un resultado del 63% respecto al total de indicadores. Para los pilares 1 y 2, el resultado se mantuvo en el rango del 25 al 44%. Podríamos inferir que existen ciertas restricciones que limitan la implementación y la aplicación en la gestión, que recaen en la capacidad institucional y los usuarios del bosque. Por otro lado, esto exige incorporar indicadores que deriven de los factores que limitan la implementación, sobre todo para el pilar 3.

En relación a los **avances**, para el pilar 1 la tendencia es moderada al representar el 33%. Para el pilar 2, el resultado es de 53% y, para el pilar 3, el resultado es de 7%. Se tiene que para los pilares 1

y 3 la tendencia de avance está por debajo del 50%, mientras que para el segundo pilar la tendencia supera levemente el 50%. Esto debería generar en la autoridad forestal nacional una alerta o un semáforo amarillo respecto a toda la gestión.

En los **avances positivos**, los tres pilares están en un rango del 7 al 13%, lo que también debería generar un llamado de atención. Finalmente, si bien existen algunos avances, estos no son aún percibidos por los actores involucrados; asimismo no existe armonización de avances entre los tres pilares.

En general, en esta primera medición o medición de prueba, la percepción de los actores es que no hay una buena gobernanza forestal y que los procesos y acciones dentro de los pilares 1: Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios y 3: Implementación, fiscalización y cumplimiento están marcados por la tendencia sobre la existencia de factores que los limitan en su eficacia, avance y/o cumplimiento. El pilar 2, Procesos de Planificación y Toma de Decisiones, muestra una tendencia de avance con limitaciones. Esta puede presentar un sesgo, dado que los valores positivos se dan en función a que hay indicadores que relacionan la política forestal con otros sectores o también debido a una alta desinformación de los actores que evaluaron con respecto al indicador.

A través de la medición y la evaluación de los indicadores propuestos de gobernanza forestal, se podrá establecer la situación actual (*benchmarking*) bajo una premisa de percepción. Y, más tarde, se podrá tener una referencia de la evolución de la gobernanza en el tiempo, con una nueva evaluación en un período mínimo de 1 año.

Recomendaciones

Para el gobierno

- La propuesta presenta indicadores que, como consecuencia de su aplicación por parte de los representantes de las instituciones interesadas, deberá ser revisada periódicamente, con el fin de ajustar gradualmente dichos indicadores a las necesidades y posibilidades de cada usuario.
- Socializar esta herramienta con los actores políticos subnacionales y nacionales, en una mayor escala (Costa, Sierra y Selva).
- Desarrollar coordinación interinstitucional para la calificación y medición de indicadores de tal manera que se obtenga mayor cobertura en la información del estado de la gobernanza forestal.

En la aplicación de la metodología

- Es necesario que, antes de la aplicación de la herramienta propuesta “Monitoreo de la gobernanza”, los evaluadores conozcan elementos y/o herramientas de monitoreo.
- Ajustar los indicadores que han tenido los más bajos valores en la calificación de los actores en cuanto a características/condiciones, buscando que se acerquen al 100% de calificación. Esto facilitara la medición de los mismos.
- La formulación del indicador: “Es costosa la recolección de la información del indicador” debió ser “No es costosa.....” Lo anterior permitirá que los valores obtenidos tengan el mismo alcance positivo que las otras características o condiciones.

- Para una futura aplicación de la herramienta se necesita definir los tiempos requeridos para realizar la calificación y medición de los indicadores.
- Necesidad de incluir el análisis de costos versus la intensidad de muestra según el nivel de intervención (Nacional/Subnacional/Local).
- Realizar una prueba de la matriz de indicadores a escala local y con actores específicos, como los indígenas amazónicos, con el fin de analizar la viabilidad de la misma en relación a esta categoría de actores.
- Posteriores mediciones deberán incluir la participación de actores de comunidades indígenas, sector público, privado y sociedad civil. De tal manera que se garantice que la medición de gobernanza forestal es precisa e identifica entre los diferentes actores las acciones correctivas a implementar.

Referencias citadas en texto

- Arce, R. (2013). *Monitoreo de la Gobernanza en el Perú, Proyecto Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático*.
- Defensoría del Pueblo (2011). “Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: tareas pendientes”. Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 017-2011-DP/AEE.
- Ascaño Valencia, Jorge (2014). *Informe Propuesta metodológica para medir la gobernanza forestal en Perú*, TRAFFIC.

Referencias en la red

- DAR (Derecho Ambiente y Recursos Naturales) (2012). *Informe Anual 2011: Transparencia en el sector forestal peruano*.
- Dourojeanni, M., Barandiarán, A. y Dourojeanni, D. (2009). *Amazonia peruana en 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructura, ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?*
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2011). *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal*.
- MINAG (Ministerio de Agricultura), MINAM (Ministerio del Ambiente), OSINFOR (Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre), OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental), SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado), MINCU (Ministerio de Cultura) y MINCETUR (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo) (2013). *Matriz de cumplimiento del Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú – Estados Unidos*.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego) (2012). *Plan Estratégico Multianual Sectorial 2012 –2016*.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego) (2013). *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*.
- PROFOR (Program on Forest – FAO) (2012). *Assessing and monitoring forest governance: a user’s guide to a diagnostic tool*.
- PROFOREST (2011). *Vínculos FLEGT – REDD+. Nota Informativa 3*.

Siglas y acrónimos

BPP	Bosques de Producción Permanente
CGFFS	Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
CIFOR	Center for International Forestry Research
CCNN	Comunidades nativas
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
DGFFS	Dirección General Forestal y Fauna Silvestre
DS	Decreto Supremo
ENIEX	Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
GORE	Gobierno regional
IIED	Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo
ITTO	Organización Internacional de Maderas Tropicales International Tropical Timber Organization
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MOF	Manual de organización y funciones
ONG	Organismo no gubernamental
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PROFOR	Program on Forests
RM	Resolución Ministerial
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Entidad pública que tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SNIFFS	Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGFFS	Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre



7 TENDENCIAS REGIONALES

Mary Menton y Verina Ingram

Introducción

Como se resaltan en los capítulos de este informe y en muchas otras publicaciones sobre el sector forestal de la Amazonía, hay muchas debilidades en la gobernanza forestal y la informalidad todavía predomina (Mejía y Pacheco 2013, Larson y Petkova 2011, Orozco et al 2014). Mediante iniciativas nacionales, junto al apoyo de iniciativas internacionales de preparación para REDD+, y de combate contra la tala ilegal, la atención sobre la gobernanza forestal en la región ha aumentado considerablemente en los últimos años. Por ejemplo, Colombia, Ecuador y Perú son miembros del programa de Naciones Unidas por la Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación Forestal (UN-REDD); Perú y Colombia participan del Fondo Cooperativo para Carbono y los Bosques (FCPF); y Perú y Brasil participan del Programa de Inversión Forestal (FIP). Este conjunto de iniciativas viene acompañado por financiamiento y apoyo técnico dirigido a mejorar la gobernanza forestal en la región. Todo ello hace que este sea un momento oportuno para evaluar el estado actual de la gobernanza en los países de estudio e identificar las tendencias regionales frente a los desafíos, limitaciones y avances en el sector.

Como ha sido resaltado con anterioridad, el desarrollo de la medición de prueba de la gobernanza forestal en los países de estudio busca establecer una línea de base de su estado actual. Se puede empezar a monitorear los cambios a través del tiempo. Como fue detallado en el capítulo de Metodología, partimos de una matriz principal de FAO/PROFOR, y cada país llevó a cabo un proceso de consulta para adaptarla a la realidad nacional y local. Aunque los resultados para cada país (ver capítulos de Perú, Colombia, Ecuador, y Brasil) son más útiles para la identificación de fortalezas, debilidades y posibles soluciones para la mejora de la gobernanza, no se puede hacer una comparación cuantitativa ni exacta del estado actual, pero sí de las tendencias y factores sobresalientes en la región. En este contexto, se revisó los rasgos comunes y sus diferencias en líneas generales de acuerdo a los 3 pilares (marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios; procesos de planificación y toma de decisiones; e implementación, fiscalización y cumplimiento) para identificar los avances en la gobernanza forestal en el ámbito regional y los aspectos que aun requieren mayor atención.

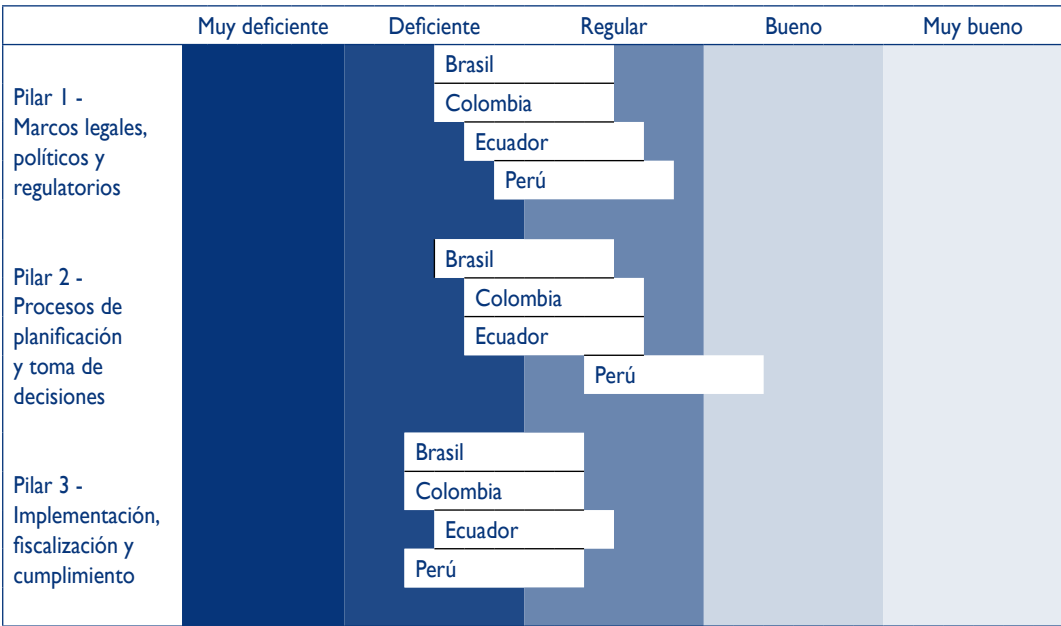
Tendencias por pilares

En cada país de estudio, se calculó un promedio de puntuación para cada uno de los 3 pilares con base en los resultados de la medición de prueba. Es importante resaltar que, como está descrito en mayor detalle en los capítulos respectivos, las metodologías variaron en cada país de acuerdo con los ajustes resultantes de los talleres de consulta, por lo que no siempre se consideraron los mismos indicadores. En Brasil, la medición de prueba fue desarrollada por medio de una sesión de análisis de los indicadores con la participación de expertos del sector forestal que han venido siendo involucrados en el proceso de la Mesa Redonda por la Madera Tropical Sustentable (i.e., WWF-Brasil y la Rede de Amigos de la Amazonia); dicho análisis fue enriquecido por datos obtenidos en una medición anterior desarrollada por Chatam House en 2014 . En el caso de Perú, la aplicación de la metodología se basó en percepciones regionales y no nacionales, como fueron los casos de los otros países. En consecuencia, esta comparación general por pilares sirve apenas como una primera aproximación sobre la opinión general del grupo de expertos entrevistados, para guiar futuras mediciones acerca de los aspectos de la gobernanza forestal que carecen de mayor atención de las iniciativas para mejorarla.

En el cuadro 1 se puede apreciar que los expertos nacionales de Brasil, Colombia y Ecuador clasificaron el estatus actual de la gobernanza nacional en sus países entre “deficiente” y “regular” para los tres pilares. En Perú, donde el estudio fue hecho en dos regiones, la percepción de los actores fue más positiva, entre “regular” y “bueno”, en lo que corresponde a los procesos de participación y toma de decisiones (Pilar 2), pero sigue con la tendencia regional de “deficiente” a “regular” en cuanto a la evaluación de la implementación y aplicación de la ley (Pilar 3). Más adelante destacamos algunas de las tendencias y peculiaridades en los subcomponentes de cada pilar.

Cuadro 1: Percepciones de expertos sobre la gobernanza forestal nacional (Brasil, Colombia y Ecuador) y subnacional (Perú)

Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios



*Para Brasil, se basa en los aportes de expertos del sector forestal, complementado con la información obtenida en el estudio financiado por Chatham House 2014.

Pilar 1 – Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios

En parte impulsado por presiones de organismos internacionales (CITES, FLEGT, REDD+, entre otros), pero también por procesos internos para resolver problemas del sector como la descentralización y el apoyo al manejo forestal comunitario, los países de la región han enfocado su atención en reducir la tala ilegal y mejorar su gobernanza forestal. En tres de ellos se han producido cambios recientes en las leyes y políticas forestales: en Perú, con la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011, aún en proceso de reglamentación) y con la creación de la Política Nacional Forestal; en Ecuador, con el Modelo de Gobernanza Forestal en 2012, y en Brasil, con los cambios al Código Forestal. En Colombia, aunque se inició la actualización al Plan Nacional de Desarrollo Forestal en 2009, el proceso fue suspendido en 2010 y sigue a la espera de ser concluido. Todos los países están en un momento de transición en los marcos jurídicos, políticos e institucionales.

De acuerdo a los resultados de los talleres nacionales (y subnacionales en el Perú), se evidencia que hay importantes limitaciones y deficiencias en los marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios. En los cuatro países, los expertos entrevistados resaltaron la presencia de:

- incoherencias entre las leyes forestales y las constituciones nacionales;
- inconsistencias entre los marcos legales e institucionales en los diferentes niveles del gobierno (nacional y subnacional);
- incoherencias entre las políticas forestales y otras políticas de desarrollo;
- incoherencias en los derechos de tenencia y uso de los bosques; y,
- superposiciones de mandatos institucionales.

Como se mencionó en el capítulo sobre la metodología, las evaluaciones de los expertos a veces fueron influenciadas no solo por la existencia o no de un elemento dentro de la propia ley o política, sino también por la aplicación de las leyes y políticas en la práctica. Aunque el Pilar 1 debería evaluar apenas el marco jurídico/político/institucional y no su aplicación ni cumplimiento, hay un sesgo negativo evidente en algunos casos, cuando una ley o política existe pero no está siendo aplicada en el campo. Por este motivo, todos los países merecen un estudio profundo de las coherencias y consistencias de su marco jurídico/político/institucional para poder ir más allá de las percepciones de los expertos para identificar artículos concretos y elementos específicos que requieren ser mejorados. Vale resaltar que aunque puede haber un grado mayor de coherencia en los marcos institucionales, en el campo muchas veces no hay tanta claridad (de Koning, 2014).

Pilar 2 - Proceso de planificación y toma de decisiones

Todos los países del estudio han ratificado el Tratado¹⁶⁹ de la OIT 169 acerca del derecho de consulta previa, libre, e informada (FPIC) por parte de los pueblos indígenas y la sociedad civil. Aun así, todos los países observaron que en la práctica existen deficiencias en la participación y consulta. Indican tanto una falta de claridad sobre los mecanismos de participación y consulta, como los desafíos que existen para crear espacios adecuados de participación efectiva que tomen en consideración la diversidad de conocimientos y perspectivas de los actores, así como las distancias espaciales que se deben cubrir. Este proceso se complica aún más en las zonas rurales donde había, o todavía hay, conflictos violentos entre las poblaciones locales y los traficantes de productos ilegales y/o grupos disidentes.

Los problemas de participación se observan no solo en los espacios de participación sino también en las debilidades en la transparencia del sector y en la falta de acceso a la información. Aunque en muchos casos existen informes anuales de estadísticas del sector, el gobierno no cumple de manera adecuada con su obligación de poner a disposición la información sobre las infracciones de las leyes u otros datos más específicos y locales.

Otro desafío común en los países es la concentración de la toma de decisiones en los capitales, mientras que los bosques se concentran en las regiones/provincias. En este sentido, aunque hay leyes y políticas de participación, los actores más afectados por las decisiones muchas veces se quedan aislados de este proceso. Aun así, en el caso del Perú, se entrevistaron expertos en las regiones y no en los capitales, lo que revela una percepción positiva de los avances en la participación y la transparencia.

Pilar 3 - Implementación, fiscalización y cumplimiento

Los países del estudio enfrentan muchos desafíos en la implementación y aplicación de las leyes. El pilar con mayor variabilidad en las evaluaciones de los subcomponentes fue el Pilar 3. Aunque hay muchos casos de éxito en la implementación de ciertos aspectos de las leyes/políticas, también hay muchas fallas en casos específicos.

En todos los países de estudio se resaltaron las fallas en la información disponible sobre el sector forestal, no solo en la transparencia y disponibilidad (mencionadas en la discusión sobre el Pilar 2) sino también en cuanto a los términos de su sistematización y la confiabilidad de los datos oficiales. Por este motivo, hay limitaciones extensas en las fuentes de verificación para los indicadores de la aplicación y cumplimiento de las leyes.

Todos los países resaltan los problemas de la corrupción, tanto en el sector forestal como en el ámbito nacional. En el 2013, los cuatro países del estudio recibieron calificaciones de entre 35 a 42 en el índice de corrupción de Transparencia Internacional (0 = muy corrupto, 100 = muy limpio) (Transparencia Internacional, 2014). Por tal razón, el alto índice de corrupción en los ámbitos nacional e intersectorial constituye un gran desafío para la aplicación y cumplimiento de las leyes.

En todos los países del estudio se destacan dos grandes desafíos para la gobernanza forestal:

- el control de la madera ilegal ha sido identificado como uno de los mayores desafíos, pues se estima que las tasas de tala ilegal varían entre más del 40% para Colombia, 70% para Ecuador, y 80% para Perú y Brasil (IMAZON, 2010; Goncalves *et al.*, 2012; Urrunaga *et al.*, 2012; Orozco *et al.*, 2014); y,
- el predominio de la informalidad dentro del sector forestal y su papel. La informalidad no se debe solamente a la corrupción ya mencionada, sino también a las barreras burocráticas y los trámites complejos que se requieren para el manejo forestal legal.

En este sentido, también se destacan los avances alcanzados gracias a las iniciativas de apoyo a la simplificación y adecuación de los sistemas burocráticos del sector forestal, que están siendo elaborados en los países del estudio. Por ejemplo, la visión institucional del nuevo servicio forestal del Perú (SERFOR) es crear un sistema “fácil, eficiente y transparente”.

Además de la corrupción e informalidad, los expertos también resaltaron la dificultad para detectar los delitos forestales. Por cuestiones geográficas y tecnológicas, no hay capacidad suficiente para monitorear todas las actividades del sector y así detectar los delitos en el campo y demandar el cumplimiento de las leyes.

Próximos pasos

Como se mencionó anteriormente, las tendencias citadas surgen de mediciones de prueba en los cuatro países de estudio y reflejan las perspectivas de los expertos nacionales y subnacionales sobre las deficiencias y fortalezas de la gobernanza forestal actual. Una evaluación más profunda, con datos de campo sobre los indicadores de cada subcomponente, sería un aporte fundamental al proceso de mejorar la gobernanza nacional, tanto para resolver inconsistencias en los marcos jurídicos, como para evaluar su implementación y cumplimiento.

Debido a la falta de disponibilidad de informaciones confiables sobre el sector y las limitaciones en las fuentes de verificación, para profundizar la evaluación de la gobernanza forestal se requiere disponer de investigaciones de campo y de los recursos adecuados para poder incorporar informaciones sobre las situaciones locales y subnacionales como parte de una evaluación holística de la gobernanza forestal nacional.

En vista de las semejanzas en cuanto a las deficiencias y los desafíos identificados en los cuatro países, hay muchas potencialidades para intercambiar experiencias y aprendizajes que podrían ser aprovechados. Dadas las interacciones transfronterizas y el tráfico de madera entre los países, una mirada regional es fundamental.

Referencias citadas en el texto

- de Koning, J. (2014). Unpredictable outcomes in forestry: Governance institutions in practice. *Society and Natural Resources*, 27(4): 358-371.
- Fanzeres A. 2014. Elementos, dados e fatos para análise da Governança Florestal e situação da produção e comércio de madeira legal no Brasil. TRAFFIC. Cambridge, UK., 80pp
- Goncalves, M.P., Panjer, M., Greenberg, T.S., y Magrath, W.B. (2012). *Justice for forests. Improving criminal justice efforts to combat illegal logging*. The World Bank, Washington, D.C., 42.
- IMAZON (2010). *A atividade madeireira na Amazonia brasileira: produção, receita e mercados*. Belém, Brasil.
- Larson, A. y Petkova, E. (2011). Riesgos y oportunidades: una introducción a la gobernanza forestal, las comunidades y REDD+ en America Latina. En: Petkova, E., Larson, A. y Pacheco, P. (eds). *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en America Latina*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Mejía, E. y Pacheco, P. (2013). *Aprovechamiento forestal y mercados de la madera en la Amazonía ecuatoriana*. Occasional Paper 97. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Orozco, J. M., Mogrovejo, P., Jara, L.F., Sánchez, A., Buendía, B., Dumet, R. y Bohórquez, N. (2014). *Tendencias de la gobernanza forestal en Colombia, Ecuador y Perú*. TRAFFIC, Cambridge, Reino Unido.
- Urrunaga, J.M., Johnson, A., Dhaynee Orbegozo, I. y Mulligan, F. (2012). *The Laundering Machine: How Fraud and Corruption in Peru's Concession System are Destroying the Future of its Forests*. Environmental Investigation Agency (EIA), Londres, Reino Unido.

Referencias en la red

Transparencia Internacional 2014. *Corruption Perceptions Index*.

Siglas y acrónimos

CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FPIC	Derecho de Consulta Previa Libre e Informada
IMAZON	Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PROFOR	Program on Forests
REED	Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
UN REED	Programa de Naciones Unidas por la Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación Forestal

8 CONCLUSIONES SOBRE LA GOBERNANZA FORESTAL EN LA REGIÓN

Mary Menton y Verina Ingram

Mediante las mediciones de prueba que desarrollo TRAFFIC, en todos los países del estudio se observó una serie de limitaciones y deficiencias en la gobernanza forestal, tanto en los marcos legales como en los procesos de participación en la toma de decisiones y en la implementación y cumplimiento de las leyes. Se resaltan los desafíos relacionados con:

- La falta estructural de control gubernamental y aplicación de la ley, especialmente en zonas alejadas.
- Las deficiencias en la titulación y tenencia de la tierra y fallas en el reconocimiento del derecho a la tierra de las comunidades y pueblos indígenas.
- El incremento en la demanda de productos agrícolas y/o extractivos con los subsidios para agronegocios y políticas de apoyo al sector extractivo, que exacerban las demandas conflictivas por la tierra y aumentan la deforestación y degradación forestal.
- La desigualdad en términos de poder y acceso a la información entre el gobierno, el sector privado, las comunidades y los pueblos indígenas.
- Las fallas en la calidad y disponibilidad de datos sobre el sector forestal y los delitos forestales.
- La corrupción y la informalidad generalizadas, que crean una cultura institucional y sectorial que impide la gobernanza.

Al mismo tiempo, se destacan algunos avances en la región como:

- Revisiones de los marcos jurídicos y normativos, que buscan adecuarse a las realidades del sector forestal y simplificar los procesos burocráticos para formalizar el manejo forestal.
- El aumento en la transparencia de las instituciones gubernamentales frente a la disponibilidad de información sobre el sector forestal. A pesar que no llegan al 100%, sí han mejorado.
- El incremento de iniciativas para asegurar la participación de la sociedad civil. Aunque no todos los procesos han alcanzado las metas de participación efectiva, se ven grandes avances en la apertura de espacios de participación.

Frente al cambio climático (y consecuentemente, el aumento de las sequías y inundaciones que trae), los procesos de globalización de los mercados y el crecimiento de la demanda de materias primas,

tanto forestales como agrícolas o extractivas, hacen que los desafíos de la gobernanza forestal tiendan a complicarse aún más. Encontrar las soluciones adecuadas requiere una evaluación profunda de la situación actual, en las que se tomen en cuenta estos factores externos e internos.

Hasta la fecha, muchas de las iniciativas dirigidas a la gobernanza forestal han apoyado mecanismos de mando y control, pero todavía no han sido exitosas en asegurar la buena gobernanza forestal en la región. La corrupción y la impunidad dentro del sector crean grandes obstáculos para la reducción de la tala ilegal y la aplicación de las leyes existentes. En vista de la falta de capacidad del gobierno para hacer cumplir la ley frente a los desafíos de la gobernanza forestal, Suárez (2014) afirma que las soluciones exitosas descansan en una combinación de mecanismos regulatorios, mecanismos orientados hacia el mercado, y esquemas auto organizados. Dada la intersectorialidad tanto de los desafíos como de las soluciones propuestas, se torna imperativo desarrollar e implementar un sistema multisectorial de monitoreo de la gobernanza forestal que incorpore los diferentes aspectos de esta, para así poder identificar las prioridades de intervención y evaluar los impactos de estas intervenciones hacia la meta de mejorar la gobernanza forestal.

Durante el desarrollo del marco metodológico para medir la gobernanza forestal y la medición de prueba, varios expertos nacionales fueron consultados; quienes en su mayor parte, identificaron el monitoreo de la gobernanza forestal como una herramienta importante para mejorarla a largo plazo. El proceso participativo para adecuar la metodología de FAO/PROFOR a las realidades nacionales y la aplicación de la medición de prueba confirmaron la importancia de estos pasos en el desarrollo de un sistema de monitoreo que puede ser útil a largo plazo.

Recomendaciones

Del proceso desarrollado en los cuatro países de estudio se han obtenido una serie de recomendaciones sobre futuras aplicaciones de la metodología que se describen a continuación:

Alinear y concientizar sobre los conceptos de gobernanza y su monitoreo

En cada país del estudio se destacó la necesidad de pasar primero por un proceso de alineación sobre los conceptos, tanto de la gobernanza forestal como de monitoreo como una herramienta. Aunque muchos actores del sector forestal tienen alto conocimiento sobre aspectos relevantes para la gobernanza, el tema en sí todavía sigue en una fase incipiente. Por este motivo, cualquier iniciativa que busque monitorear la gobernanza forestal deberá incluir una fase de alineación y concientización sobre el mismo. Se deben incluir también capacitaciones sobre el monitoreo: por qué definir indicadores; cómo medirlos; quién puede liderar el proceso; cómo interpretar los resultados, y cómo incorporarlos dentro de las estrategias futuras.

Adecuar el marco metodológico al contexto nacional

Las discusiones durante los talleres y reuniones reforzaron la gran importancia de adaptar la metodología al contexto nacional. Por ejemplo, mientras que algunos aspectos de la institucionalidad son consistentes en un país, en otro varían tanto que una pregunta que sería relevante para uno, pierde el sentido para otro. La formulación de los indicadores y sugerencias de medidas de verificación deberá contar con información específica del país de estudio, para de esa manera reducir las incertidumbres. Además, una matriz que siga las peculiaridades lingüísticas de cada país crea

menos confusión al momento de su aplicación en el campo. Aunque una matriz internacional como la de FAO/PROFOR puede servir como un modelo, el proceso de consulta y revisión con actores nacionales es irremplazable.

Apoyar la participación de representantes de diferentes grupos de actores

Una evaluación nacional requiere la participación de representantes de diferentes grupos de interés. Debe incluir representantes de diferentes culturas (indígenas, diversas etnias) y especializaciones (ingenieros forestales, economistas, agrónomos, antropólogos), y buscar equilibrio de género (incluir tanto mujeres como hombres) así como de actores del ámbito nacional y subnacional. Las evaluaciones de los indicadores deben contar con los aportes de actores subnacionales, tanto del gobierno como de la sociedad civil, ya que los actores que viven en las zonas forestales y que interactúan diariamente en estas zonas tienen perspectivas importantes y distintas sobre el estado real de la gobernanza forestal.

Investigar la disponibilidad y confiabilidad de fuentes de verificación

En todos los países del estudio se encuentran grandes dificultades en términos de acceso a información confiable para poder medir y verificar los indicadores. Muchas de las informaciones del sector forestal en la región no están sistematizadas y no son de fácil acceso. A veces, los datos oficiales de una institución del gobierno no son compatibles con los datos oficiales de otra institución. En otros casos, hay información pero no es confiable debido a la influencia de vías informales o problemas en la medición. En consecuencia, un monitoreo de la gobernanza más completo requerirá una evaluación de la información disponible y su confiabilidad, pero también de esfuerzos adicionales de recolección de datos de campo.

Monitorear a diferentes escalas – nacional y subnacional

Es fundamental llegar a la escala local para evaluar la implementación y cumplimiento en el campo. Aunque el marco nacional puede asignar responsabilidades a ciertas instituciones o la tenencia y derechos de uso a diferentes actores, muchas veces se encuentran adaptaciones locales diferentes a las del marco oficial, algo que fue citado por los expertos nacionales y que ha sido destacado por otras fuentes (Bicalho y Hoefle, 2013; Vieira *et al.*, 2014).

Abordar todos los aspectos de la gobernanza forestal

Muchas de las iniciativas de monitoreo de la gobernanza forestal tienden a enfocarse principalmente en el aprovechamiento de la madera y/o la deforestación. Obtener una visión holística requiere incluir otros productos forestales (productos forestales no maderables, animales de caza) y servicios ecosistémicos como el carbono y el agua.

Abordar los factores externos

Aunque los marcos de FAO/PROFOR y otras iniciativas internacionales buscan incorporar aspectos tanto internos como externos al sector forestal, las experiencias de aplicación de la metodología resaltan la importancia de no subestimar el rol del ámbito no forestal en la afectación de la calidad de la gobernanza. Los conflictos sociales, ya sean armados o más pacíficos, pueden crear escenarios

extralegales e inestabilidades que no se notan dentro de una matriz que se enfoca únicamente en la gobernanza de los bosques.

Monitorear a largo plazo requiere de compromisos institucionales

Aunque los equipos nacionales de TRAFFIC con representantes de diferentes sectores lograron implementar una ronda de medición de la gobernanza forestal, el monitoreo a largo plazo requiere el compromiso de las instituciones nacionales del sector público, privado y sociedad civil. En este sentido, los esfuerzos de alineación y consulta se tornan aún más importantes. El empoderamiento y la adopción del marco metodológico dentro de un proceso nacional puede influenciar la toma de decisiones y los pasos hacia una mejora en la gobernanza forestal nacional.

Liderazgo del monitoreo por una entidad independiente

Aunque la importancia de la participación de instituciones gubernamentales es inestimable, el monitoreo requiere el liderazgo de una entidad independiente para poder garantizar la validez de los resultados y la reducción de sesgos en las mediciones.

Disponer de recursos suficientes para el monitoreo

Un proceso de adecuación de un marco modelo a la realidad nacional lleva tiempo y recursos que muchas veces son subestimados: i) el consenso es un proceso demorado; ii) la alineación sobre los conceptos de la gobernanza y la importancia del monitoreo requieren de tiempo suficiente; iii) crear un proceso de consulta que alcance a diferentes actores y iv) deficiente disponibilidad de información requiere una inversión de recursos en la investigación y sistematización de datos. Es necesario resaltar la importancia de contar con tiempo y recursos suficientes para ir más allá de una lista de comprobación o un sondeo de las percepciones de expertos.

Difundir los resultados y aplicar los aprendizajes en los esfuerzos por mejorar la gobernanza

La difusión de los resultados en un público amplio (sector público, privado y sociedad civil) provee la oportunidad de aplicar los aprendizajes del monitoreo en los procesos de mejora de la gobernanza. La creación de una hoja de ruta (según la metodología del IIED) ofrece un mecanismo para identificar los pasos siguientes que permitan conseguir los cambios necesarios para enfrentar las limitaciones y deficiencias en la gobernanza actual.

Apoyar intercambios regionales

El flujo de personas y productos (sean legales o ilegales) crea una situación de interconectividad en la región, que exige coordinación y colaboración frente los desafíos de la gobernanza. Dada la existencia de desafíos y limitaciones comunes entre los países, como también de avances y soluciones distintas, hay muchas oportunidades de aprendizaje mediante intercambios regionales.

Referencias citadas en el texto

Bicalho, A.M.S.M. y Hoefle, S. W. (2013). The governance of rainforest preservation in the Brazilian Amazon: The Tapajós national forest and the *Amazon National Park compared*. *Amazon: Biodiversity Conservation, Economic Development and Human Impact*, Nova Science Publishers, Inc.: 223-242.

Vieira, I. C. G., Gardner, T., Ferreira, J., Lees, A. C. and Barlow, J. (2014). Challenges of governing second-growth forests: A case study from the Brazilian Amazonian state of Pará. *Forests* 5(7): 1737-1752.

Referencias en la red

Suárez, L. (2014). Enhancing forest governance and climate change mitigation in the Brazilian Amazon. Integrating regulation, market -mechanisms and self -organizational schemes.

TRAFFIC, la red de monitoreo de comercio de vida silvestre, es la organización no gubernamental líder que trabaja a nivel mundial en el comercio de animales y plantas silvestres en el contexto tanto de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Para mayor información contactar a:

**TRAFFIC
Headquarters Office**

219a Huntingdon Rd
Cambridge CB3 0DL
UK
Tel: +44 1223 277427
Fax: +44 1223 277237
Email: traffic@traffic.org
Website: www.traffic.org

**TRAFFIC
Oficina regional América del Sur**

Calle Quiteño Libre E15-12 y La Cumbre,
Sector Bellavista
Quito, Ecuador
+593 2 226 10 75 Ext.38
+593 2 226 10 75 Ext.99
website: www.traffic.org

