



La pirámide:

Una herramienta de diagnóstico y planificación para una buena gobernanza forestal

Marzo 2005



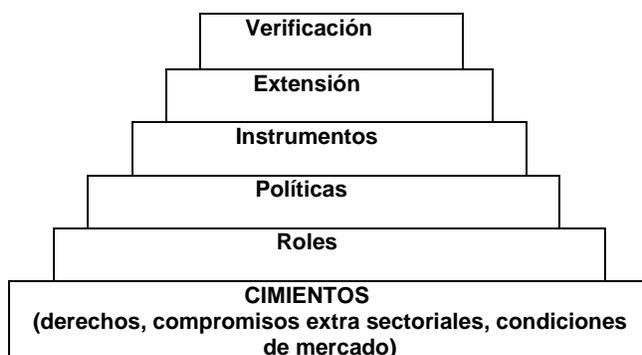
James Mayers, Stephen Bass y Duncan Macqueen prepararon esta herramienta en asociación con la Alianza Banco Mundial-WWF para la Conservación Forestal y Uso Sustentable

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de “La Pirámide”: una herramienta de diagnóstico y planificación para una buena gobernanza forestal es ofrecer un marco para estimular la evaluación participativa y el establecimiento de objetivos en la gobernanza forestal a nivel de país. Aplicada por procesos bien facilitados de múltiples partes interesadas, la herramienta puede ayudar a llenar el “vacío en la gobernanza forestal” entre la evaluación y aceleración de progreso a nivel de campo en el manejo forestal sustentable y política internacional, la evaluación y los informes. Al llenar este vacío, las capacidades de las partes interesadas para ofrecer una gobernanza nacional que apoye a la gobernanza forestal local – y potencialmente mejore la gobernanza forestal internacional – pueden ser mejoradas.

La gobernanza es compleja, cubre vínculos globales-locales, vínculos sector-sector y valores que difieren, pero se reconoce en forma creciente que en los problemas forestales subyacen muchos problemas de gobernanza. En los últimos años se ha avanzado algo en el desarrollo de mejores condiciones que habiliten una gobernanza forestal en muchos países. También se han hecho grandes progresos en la evaluación y planificación a nivel forestal, pero con limitaciones. Mientras tanto, la evaluación y los informes internacionales en el sector forestal no han podido mejorar el desempeño forestal en forma significativa.

Proponemos que es posible identificar algunos de los elementos de la buena gobernanza forestal que son comunes a una amplia gama de naciones diferentes. En un intento por manejar la complejidad, proponemos asimismo que estos elementos sean agrupados en diferentes “niveles” en un diagrama simple en forma de “pirámide”:



Una forma elaborada de este diagrama proporciona la base conceptual para un enfoque más detallado para el diagnóstico y la planificación. Un proceso con múltiples actores para llevar a cabo esto incluiría un período de desarrollo de comunicación de partes interesadas seguido por un foro de partes interesadas. Se hacen tres preguntas de cada uno, de aproximadamente cincuenta elementos de una buena gobernanza forestal: ¿qué está funcionando? ¿qué está faltando? ¿qué debe hacerse? También se genera una simple evaluación con “puntaje” de cada elemento. La información generada de esta manera se registra en un conjunto de tablas – una para cada nivel de la pirámide, de la siguiente forma:

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)

La herramienta está diseñada para un uso creativo, más que para un uso prescriptivo; para estimular ideas, no para dictar la ley. Se llevó a cabo un estudio de caso utilizando la herramienta en Brasil. El objetivo constituía en proporcionar una evaluación preliminar de la aplicabilidad de la herramienta para evaluar la situación de la gobernanza forestal en Brasil, y específicamente el programa forestal

nacional. El estudio de caso de Brasil muestra que el uso de la herramienta es altamente subjetivo y su legitimidad depende de quién la usa, y cómo. *Es esencial un proceso con múltiples actores efectivo.* Asimismo, solamente si esta herramienta fuese desarrollada más y utilizada por equipos verosímiles en una serie de países y contextos será posible “calibrar” su uso para comparar las constataciones de un lugar a otro.

PARTE 1: INTRODUCCIÓN A LA GOBERNANZA FORESTAL Y A LA IDEA DE PIRÁMIDE

Esta parte del informe delinea los problemas y oportunidades en la gobernanza forestal y presenta la herramienta de la pirámide como medio para entenderlas y planificar mejorlas.

1.1 Llenado del vacío de la “gobernanza forestal” – un complemento esencial para evaluar y acelerar el progreso a nivel de campo en manejo forestal sustentable

En los problemas forestales subyacen muchos problemas de gobernanza. El llegar a un manejo forestal sustentable depende en forma crítica de asuntos alejados del bosque en sí. Depende del grado y la calidad de condiciones de política, legales e institucionales *habilitantes* – con respecto a una buena gobernanza forestal. Juntas, estas condiciones influyen cómo se organiza a sí misma una sociedad para desarrollar y manejar la riqueza forestal, para producir bienes y servicios forestales y para consumirlos. Es crecientemente claro que las causas subyacentes de un mal manejo forestal son invariablemente condiciones de política, legales e institucionales *no habilitantes*, y estas causas a menudo funcionan a través del mercado. Las instituciones forestales débiles no pueden aplicar legislación. Las normas sociales debilitadas significan que el abuso forestal se encuentra no se encuentra penado por otras partes interesadas. Son estas debilidades de gobernanza que tienden a subyacer a los problemas dramáticos a nivel forestal – corte de bosques primarios, reforestación que no respeta los derechos y necesidades de los pueblos locales, manejo forestal que extingue la biodiversidad, etc.

Los años recientes han visto algún proceso en el desarrollo de las condiciones habilitantes para la gobernanza forestal¹. El debate de política y la implementación ahora tiende a involucrar a múltiples partes interesadas y asociaciones, y no meramente al gobierno y a algunas elites. Los objetivos de política en muchos países han pasado de preocupaciones principales con respecto a los bosques como recursos de madera o bancos de tierras para el desarrollo a una preocupación por una gama más amplia de bienes y servicios forestales y necesidades de las partes interesadas. Las comunidades dependientes de los bosques en algunos países están comenzando a tener derechos reconocidos, para permitirles ser administradores efectivos del bosque. Una serie de programas internacionales tienen como fin mejorar la gobernanza del sector. Todas estas iniciativas proporcionan ladrillos, pero todavía hay un largo camino por recorrer. Es tiempo de evaluar estos ladrillos.

La evaluación y la planificación a nivel del bosque han hecho un particular progreso, pero tienen limitaciones. Durante la pasada década, un número creciente de iniciativas se ha desarrollado para ayudar a evaluar y planificar el Manejo Forestal Sustentable a nivel de la empresa forestal, estado forestal o posición forestal. Diversas iniciativas de criterios e indicadores han intentado definir las dimensiones de un buen manejo forestal². Los sistemas de manejo ambiental/de la calidad han ayudado a construir y a evaluar la capacidad de manejo para trabajar hacia un Manejo Forestal Sustentable. Los esquemas de certificación han emergido para auditar el desempeño en el manejo forestal o en sistemas de manejo o en ambos. Todos estos enfoques basados en el campo o en la empresa han tenido un impacto significativo sobre nuestro entendimiento de lo que *debería* estar sucediendo a este nivel local y de los reales *resultados* en términos de condiciones forestales. También han ayudado a confirmar o a desarrollar la capacidad de los administradores forestales. Sin embargo su impacto hasta ahora podría ser resumido en la frase “mejorando aún más a los buenos administradores”. Los malos administradores (o en realidad quienes desmantelan los activos forestales) han sido poco afectados³. Por lo tanto, existen *límites* a lo que estos estándares a nivel de campo y esquemas de certificación pueden alcanzar:

¹ Un análisis multi-país de “lo que funciona” (y lo que falla) en la política e instituciones forestales ha sido desarrollado por Mayers y Bass (1999).

² La guía mejor desarrollada hasta la fecha a nivel de bosques ha sido elaborada en formato de conjunto de herramientas por el Center for International Forestry Research (CIFOR, 1999). La FAO (2001) ha elaborado un útil compendio de criterios e indicadores para un manejo forestal sustentable.

³ Una revisión de los impactos de la certificación sobre los bosques, partes interesadas y cadenas de abastecimiento es presentada por Bass, *et al* (2001).

- Hacen poco para evaluar o mejorar las decisiones sobre cómo deberían usarse los bosques, quién está involucrado y los intereses de quién se satisfacen⁴
- Tratan solamente de administradores forestales reconocidos (especialmente los buenos) y no responsabilizan a otros usuarios o abusadores de los bosques a nivel local
- No tratan del grado y dinámica de las causas subyacentes de los problemas forestales o su opuesto, la calidad de las condiciones habilitantes para un Manejo Forestal Sustentable –por lo tanto no responsabilizan a las autoridades ni a los poderes⁵

La evaluación y los informes internacionales sobre el sector forestal no han mejorado significativamente el desempeño forestal. Los marcos internacionales de informes, por ejemplo, para los organismos de las Naciones Unidas, también tienden a centralizarse en lo que está sucediendo en el bosque. Sin embargo, las autoridades nacionales saben que la sustentabilidad está lejos de ser alcanzada en muchos países y por lo tanto son reacios a informar el progreso real a nivel del bosque. Sin embargo, mientras esos resultados no son todavía evidentes en el bosque, hay progreso en ciertos procesos de gobernanza que podría esperarse que lleven al Manejo Forestal Sustentable. Algunos protocolos de informes internacionales incluyen una disposición para informar sobre las dimensiones críticas de la gobernanza forestal, a saber: informes sobre progreso hacia el Objetivo 2000 de la ITTO (Organización Internacional de Maderas Tropicales) de alcanzar un Manejo Forestal Sustentable; informes nacionales a la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable sobre la implementación de aspectos relacionados con la forestación de la Agenda 21; e informes al Comité sobre Forestería de la FAO. Hasta ahora, raramente han sido el producto de evaluación de múltiples partes interesadas, incluyen muy poco diagnóstico sistemático de los temas prioritarios subyacentes que importan, hay muy poca retroalimentación real con respecto a la política nacional y a procesos de cambio institucionales; y nuevamente hay poco incentivo para llevarlos a cabo. En consecuencia, los reales temas difíciles pueden ser dejados sin evaluar y sin resolver.

La brecha crítica dejada abierta tanto por evaluaciones a nivel de campo y necesidades de informes internacionales necesita ser llenada. Una herramienta de diagnóstico y planificación es necesaria para complementar los marcos vigentes de informes internacionales, y, especialmente, evaluaciones a nivel de campo o empresa (principalmente estándares y certificación)⁶. Asimismo, como dichas evaluaciones a nivel de campo/empresa están en sí mismas teniendo algún impacto sobre la gobernanza, es necesaria una herramienta de diagnóstico y planificación para utilizar dichas evaluaciones y colocarlas en contexto. La tabla 1 resume diferentes esquemas de evaluación/informes y qué pueden decirnos sobre el estado tanto de la gobernanza forestal como del manejo forestal. El programa nacional forestal proporciona un marco ideal para reunirlos.

⁴ De hecho la certificación ha sido acusada de facilitar decisiones que implican un retroceso, a saber: abriendo las puertas a la producción de madera en bosques altamente biodiversos que deberían en cambio ser mantenidos como áreas protegidas; o incentivando la plantación en tierras que deberían ser usadas para la producción de alimentos para las personas en situación de pobreza

⁵ La certificación evalúa si las empresas forestales cumplen con la legislación, pero hay un conflicto evidente entre el Manejo Forestal Sustentable y la legislación actual y corresponde al certificador determinar si la empresa ha tomado la correcta línea de acción; esto tiene solamente un efecto indirecto sobre la gobernanza, en el mejor de los casos

⁶ Dos recientes enfoques para progresar paso a paso a nivel del sitio son de notar particularmente: un sistema para la verificación modular del progreso hacia un Manejo Forestal Sustentable a nivel de la empresa (Cozannet y Nussbaum, 2001); y un marco para evaluar el manejo de áreas protegidas (Equilibrium, 2002).

Una de las lecciones clave de todos dichos esquemas de evaluación/informes es que –si van a hacer una diferencia real con respecto al Manejo Forestal Sustentable y gobernanza hacia el mismo- necesitan ser parte integrante del proceso de revisión de política y abordar temas que son actuales para el debate de política. También pueden ser necesarios otros incentivos para dirigir su uso preciso y dirigido. Los esquemas de evaluación/informes en otro sentido son marginales en el mejor de los casos, de interés solamente para entusiastas de la información y expertos en políticas.

Tabla 1: Medios para evaluar/planificar el progreso en el manejo forestal sustentable

Elementos de progreso para el manejo forestal sustentable:	Certificación del manejo forestal (por ejemplo, FSC)	Criterios e Indicadores y su información internacional (por ejemplo, ITTO)	Normas e información de normas de política intergubernamentales (por ejemplo, Propuestas de Acción (PfA) de IPF/IFF –Panel Intergubernamental/Foro Intergubernamental sobre Bosques- e informes del UNFF –Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques-)
<p>Progreso en gobernanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Cimientos extra-sectoriales</i> • <i>Roles e instituciones de Manejo Forestal Sustentable</i> • <i>Políticas y estándares de Manejo Forestal Sustentable</i> • <i>Instrumentos de Manejo Forestal Sustentable</i> • <i>Educación/concientización sobre Manejo Forestal Sustentable</i> 	<p>- Ayuda en la aplicación: requiere un cumplimiento probado de las leyes y requisitos administrativos, por ejemplo, planes de manejo y normas legales para la silvicultura y recolección y protección contra actividad ilegal.</p> <p>- Destaca conflictos: entre los criterios e indicadores y la ley, tratados caso por caso</p> <p>- Incentiva la interacción de las partes interesadas: grupo de trabajo nacional (NWG)</p> <p>- Discute política: Los grupos de trabajo nacionales ventilan las implicaciones de gobernanza, pero sin vínculo con la política</p> <p>- Define al Manejo Forestal Sustentable y establece los estándares mediante participación: que tienen como fin mejorar la sustentabilidad y credibilidad</p> <p>- Pero un énfasis en la Unidad de Manejo Forestal (FMU) y (para el FSC) las influencias externas percibidas y ninguna participación del gobierno, limitan la influencia directa de la gobernanza</p>	<p>- La ITTO (2000a) solicita que se complete un cuestionario de 89 partes para informar sobre el progreso hacia el Objetivo 2000</p> <p>- Esto cubre los criterios e indicadores de ITTO y solicita puntos destacados nacionales descriptivos sobre <i>cambios</i>, brechas y propuestas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticas, legislación, administración • Inversión o reinversión • El equilibrio del uso de la tierra • Área y seguridad de establecimientos forestales permanentes (indicando daños) • Conocimiento, inventarios, investigación • Propiedad, tenencia, manejo • Comercio • Involucramiento de las partes interesadas • Principales dificultades enfrentadas <p>- Esto es abarcador, pero no cubre completamente los vínculos macro y extrasectoriales o el amplio marco de la gobernanza (libertades, transparencia, responsabilidad)</p> <p>- El primer informe establecerá las bases, pero la elaboración de informes no es rutinaria todavía</p> <p>- Poco incentivo para que los gobiernos aborden los asuntos problemáticos en los informes a ITTO, por ejemplo, corrupción e ilegalidad</p>	<p>- La lista 270 PfA enumera diversas áreas de la gobernanza forestal, pero proporciona pocos detalles</p> <p>- Exigir una evaluación nacional sistemática de PfA, para determinar prioridades</p> <p>- Luego poner énfasis en un <i>programa forestal nacional</i> integral. Particular énfasis en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Involucramiento de múltiples partes interesadas en la toma de decisiones forestales • Medios de cooperación, coordinación y asociación • Acceso seguro y derechos de uso • Investigación y conocimiento tradicional • Sistemas de información sobre bosques • Estudio y políticas sobre causas subyacentes de deforestación/degradación • Integración de la conservación y el uso sustentable con disposiciones para bosques ambientalmente sensibles y para abordar la baja cobertura forestal • Códigos de conducta para el sector privado • Monitoreo, evaluación, informes de Programas Nacionales sobre Bosques (NFPS) <p>- Convocatorias para informes internacionales tanto sobre la evaluación como la implementación de PfA (UNFF está considerando esto, pero todavía no ha sucedido)</p>
Progreso del Manejo Forestal	- Estándares de amplia gama sobre la	- Criterios e indicadores de la ITTO para	- Convocatoria general para “mejorar la

<p>Sustentable en los bosques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Viabilidad económica del Manejo Forestal Sustentable</i> • <i>Bienestar ambiental</i> • <i>Bienestar y desarrollo social</i> 	<p>mayoría de las dimensiones del Manejo Forestal Sustentable en la mayoría de los diferentes tipos de bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resulta difícil evaluar la sustentabilidad en uso de la tierra complejo/mixto, pequeños productores y biodiversidad y criterios e indicadores sociales en todos los bosques - Generalmente un buen panorama, pero con un costo considerable, de casos individuales de Manejo Forestal Sustentable. - Voluntario e información hecha pública solamente al ser certificado, por lo que solamente cubre buena forestación - Como todavía no hay una base de datos central para desarrollar series de tiempo o mostrar los impactos acumulativos de muchos certificados 	<p>bosques naturales y plantaciones y sus sistemas de manejo, que cubran una amplia gama de dimensiones de Manejo Forestal Sustentable (usados en algunos países para certificación), pero son más débiles en aspectos económicos y sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> - ITTO (2000b) solicita que se complete un formulario de 89 partes para cada Unidad de Manejo Forestal, para informar sobre el progreso hacia el Objetivo 2000. Esto cubre todos los criterios e indicadores de ITTO. Es improbable que esto se haga extensivamente (excepto quizás por algunos bosques del estado, o bosques experimentales), ya que hay poco incentivo 	<p>recolección de datos cuantitativos sobre valores de todos los bienes y servicios forestales e impactos ambientales y sociales”</p>
---	---	---	---

La certificación tiene impacto sobre la gobernanza en algunos contextos, pero es irrelevante en otros. Dado su rápido desarrollo en los últimos años, es oportuno evaluar cómo la propia certificación está teniendo un impacto sobre la gobernanza. Por ejemplo:

- Los estándares de certificación ofrecen por lo menos una *lingua franca* de múltiples partes interesadas para desarrollar una buena actividad forestal, y a menudo también constituyen “derecho no vinculante”, exigiendo y proscribiendo acciones específicas de una manera que sea verosímil para muchas partes interesadas
- La certificación tiene a menudo un mejor reconocimiento de los derechos y potenciales de grupos forestales locales – aunque también ha favorecido a grupos con mayores capacidades e influencia
- Los grupos de trabajo de certificación nacional ofrecen un medio de múltiples partes interesadas de diálogo sobre política sobre una buena actividad forestal, cómo evaluarla y quiénes deberían ser responsables⁷.

Sin embargo, los programas de certificación raramente están insertados en el “conjunto” de instrumentos regulatorios y de política para el desarrollo sustentable, lo que se debe en parte a que los organismos del gobierno han estado apenas involucrados. Desde otro punto de vista, hay limitaciones de gobernanza que pueden hacer que la introducción de la certificación sea difícil o inclusive sin sentido. La evaluación de las interacciones, tanto positivas como negativas, de instrumentos individuales, tales como certificación con gobernanza, pueden ayudar a producir un panorama más maduro del sector forestal e identificar los roles particulares que dichos instrumentos deberían tener realmente.

Los programas forestales nacionales, y otras iniciativas estratégicas de múltiples partes interesadas necesitan una herramienta efectiva de diagnóstico y planificación de la gobernanza. Como el progreso hacia una buena gobernanza forestal deriva de muchas fuentes, la herramienta de diagnóstico y planificación (descrita a continuación) está diseñada para reunir el conocimiento del progreso en todas ellas. Puede unir evaluaciones de las contribuciones realizadas por diversas intervenciones desde dentro del sector forestal (tales como cambios en la certificación y en la política forestal) y de fuera del sector forestal (tales como procesos de descentralización y políticas exportación). Ofrece una guía abarcadora para la “adecuación” del régimen forestal, ayudando a las partes interesadas a identificar brechas y planificar para llenarlas. Como tal, está destinada para ser usada por procesos y foros estratégicos amplios. En forma ideal, estos son procesos con múltiples partes interesadas, tales como programas forestales nacionales, y procesos multisectoriales, tales como estrategias nacionales de desarrollo sustentable y comisiones de desarrollo sustentable. El uso de la herramienta de diagnóstico y planificaciones contribuye a mejorar el debate y entendimiento mutuo de la diversidad de condiciones, necesidades y contribuciones. Identificando el progreso más sustancial en la gobernanza y las brechas más críticas, puede quitar presión a las partes interesadas (o países), cumpliendo con objetivos específicos, pero no necesariamente pertinentes. Puede ofrecer un puente para la acción real, en base a “lo que funciona”.

1.2 La diversidad de las condiciones de la gobernanza forestal

La gobernanza es compleja, y cubre vínculos globales-locales, sectoriales-sectoriales y valores que difieren. La gobernanza está guiada por la política, aplicada por leyes y ejecutada mediante instituciones⁸. Todos estos aspectos de la gobernanza abarcan la “jerarquía” de niveles de local a global y cubren una amplitud de interacciones de múltiples partes interesadas y múltiples sectores. También están profundamente interesadas en temas de valores y estructura.

⁷ Bass *et al*, (2001) op.cit.

⁸ Woodhouse (1997) define a la gobernanza en el manejo ambiental como “las estructuras y procesos de poder y autoridad, cooperación y conflicto que rigen la toma de decisiones y la resolución de controversias relativas a la asignación y uso de recursos, mediante la interacción de organizaciones e instituciones sociales (gubernamentales y no gubernamentales, formales y no formales)”.

La gobernanza forestal abarca niveles locales a globales. Las condiciones de política, legales e institucionales que afectan a los bosques derivan del nivel local (por ejemplo, reglas comunitarias y normas sociales relativas al uso de los bosques), el nivel nacional (por ejemplo, derechos legales a las tierras y recursos forestales y políticas que afectan la rentabilidad relativa de diferentes usos forestales) y el nivel global (por ejemplo, acuerdos ambientales multilaterales que afectan a los bosques, reglas de comercialización y las políticas de compañías e inversores multinacionales). Hay una tendencia creciente de las corporaciones globales a ejercer influencia en niveles locales. En muchos países la tendencia hacia la descentralización es fuerte, pero en otros, los pueblos dependientes de los bosques están perdiendo derechos. El rol de las autoridades nacionales está, por lo tanto, siendo llevado al de “corredor” de fuerzas locales e internacionales, aunque sus capacidades pueden no estar a la altura de la tarea.

Esto se ve complicado aún más por la amplitud de interacciones entre múltiples actores y múltiples sectores. Los bosques y la forestación no están descritos por un “sector” simple, autónomo (aunque muchas autoridades forestales continúan tratándolos de esta manera, con el resultado de que sus soluciones basadas en la forestación a problemas extra sectoriales tienden a fallar). En cambio, los bosques son recursos que otros sectores y grupos utilizan de diferentes formas, para bienes y servicios específicos o para liquidación en otras formas de capital (por ejemplo, efectivo y tierras deforestadas para uso agrícola o urbano). Las decisiones que afectan la rentabilidad relativa de diferentes formas de uso y liquidación de los bosques son, por lo tanto, determinantes significativos de si se alcanzará el Manejo Forestal Sustentable y si los bosques contribuyen con el desarrollo sustentable. Nuevamente, a nivel nacional existen presiones para desarrollar capacidades de “corretaje”, para determinar el equilibrio “horizontal” de los usos forestales. Hay tendencias hacia la consulta, comités o foros con múltiples partes interesadas, y a menudo mucho de esto ha sido descentralizado. Cuando las decisiones equilibradas están siendo implementadas efectivamente, las asociaciones son crecientemente significativas.

Los paradigmas de gobernanza tratan principalmente de valores, estructuras y otros asuntos contextuales. Es axiomático que las decisiones sobre los bosques estén influenciadas por los valores de aquellos que toman estas decisiones. Pero estos valores pueden variar ampliamente y explican fundamentalmente diferentes políticas. Donde hay un involucramiento de múltiples partes interesadas, los conjuntos (emergentes) de valores universales tienden a ser más predominantes, tales como derechos humanos y valores que han evolucionado recientemente mediante el debate ambiental y de desarrollo (principio precautorio, principio de que quien contamina paga, equidad intra e inter generacional). La estructura del gobierno también afectará cómo se equilibran los temas “verticales” y “horizontales”. Por ejemplo, los sistemas federales tienden a operar en forma diferente a los sistemas centralizados. Finalmente, otros aspectos de la historia, de la dotación ecológica, de las condiciones económicas, etc., también influenciarán a la gobernanza.

En la práctica, los valores, la estructura y otros asuntos contextuales tienden a funcionar juntos para crear paradigmas predominantes de gobernanza. La Tabla 2 ilustra esto.

Tabla 2. Tipología de gobernanza básica

Paradigma predominante de gobernanza	Principal discurso – puntos de entrada clave para el debate/cambio de gobernanza
1. Mando y control	<ul style="list-style-type: none"> • Rol, poderes y responsabilidad de autoridades • Desarrollo de legislación • Extensión y aplicación
2. Privatización relativa a intereses empresariales o de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación • Estándares y certificación • Reformas del mercado, regalías y rentas • Ombudsmen • Monitoreo
3. Nacionalización de empresas y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Principales cambios institucionales y

	legales <ul style="list-style-type: none"> • Derechos de usuario • Mecanismos de compensación
4. Delegación de poder a autoridades locales y/o grupos de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento • Problemas de costos/de transición de desposeimiento • Desarrollo de capacidades
5. Otros enfoques relativos a la descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento • Garantía de derechos • Desarrollo de capacidades • Negociación
6. Consenso y asociaciones intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos y recursos de participación/representación • Disponibilidad de información • Capacidades de grupos de la sociedad civil

Estos paradigmas tienden a definir sus propios procesos de gobernanza, sus propios ámbitos de conflicto o negociación y su énfasis relativos en instrumentos de implementación. Esto significa que también tienden a tener puntos de entrada particulares para discutir sobre gobernanza y para cambiar la gobernanza, como sugiere la Tabla 2. Por ejemplo:

- El paradigma predominante de *privatización y liberalización económica* (evidente en la mayoría de los países actualmente), está actualmente ocupado con estándares y certificación. Estos son puntos de entrada actuales y oportunos para la discusión sobre gobernanza (los debates de certificación están mostrando mucho de lo que está bien y mal con los roles institucionales) y también para mejorar la gobernanza (como estamos viendo en los diferentes tipos de procesos de privatización y asociación que se incorporan a la certificación).
- En países donde está ocurriendo la *descentralización* los temas importantes son frecuentemente el desarrollo de roles y el empoderamiento asociado, la garantía de derechos y el desarrollo de capacidades. Como tales, los procesos de negociación y de desarrollo de capacidades están demostrando ser los puntos de entrada más efectivos para discutir y mejorar la gobernanza.

Ambos ejemplos son también altamente políticos. Los cambios de gobernanza pueden rara vez ser realizados mediante actores del sector forestal solos, generalmente tendrán que involucrar al ámbito macro político.

Puede identificarse a ciertos elementos de una buena⁹ gobernanza que son comunes a muchos contextos o “paradigmas” de gobernanza. Para que una herramienta de diagnóstico y planificación sea útil, debe poder *adaptarse* a una diversidad de contextos (“paradigmas”) de la gobernanza forestal. Pero no debería ser *definida* por el conjunto completo, o será difícil de manejar. Por lo tanto, en este documento, proponemos elementos críticos de una buena gobernanza forestal que puedan ser reconocidos como pertinentes para muchos contextos y que puedan ser interpretados y desarrollados en mayor detalle para circunstancias específicas. A esta altura, dudamos de elevar la condición de estos elementos a “criterios e indicadores de una buena gobernanza forestal”. Esto se debe a que:

- La “buena” gobernanza es muy específica de un contexto – por todas las razones descritas anteriormente, y aunque pueden buscarse elementos críticos de gobernanza en cualquier contexto, su expresión real será específica en forma similar

⁹ Una “buena” gobernanza es un objetivo al que se aspira, relativo a la distribución de poder y autoridad en una sociedad en formas que sirvan mejor a la más amplia muestra representativa de personas (Ribot, 1999).

- En consecuencia, no podemos estar seguros hasta ahora qué elementos de gobernanza tienen validez universal¹⁰
- Hay peligro de que la herramienta de diagnóstico y planificación sea utilizada para operar comparaciones prematuras *entre* naciones que operan en diferentes contextos, por ejemplo, una forma de “certificación a nivel nacional” de gobernanza forestal sería actualmente inválida.

El énfasis de la herramienta descrita a continuación se encuentra por lo tanto en ser creativo en vez de prescriptivo – una lista de verificación para estimular la reflexión y la inclusión, en vez de un conjunto de requisitos que suprima la imaginación y excluya a todos menos a unos pocos elegidos.

1.3 Presentación de la “pirámide” de elementos clave de la buena gobernanza forestal

Esta herramienta de diagnóstico y planificación presenta un medio simple para que las partes interesadas trabajen juntas en la evaluación y planificación de las condiciones habilitantes clave para una buena gobernanza forestal.

Proponemos que:

- Es posible identificar algunos de los elementos de la buena gobernanza forestal que son comunes a una amplia gama de diferentes naciones

Asimismo podemos sugerir que:

- Será necesario ponderar los elementos – algunos de los elementos serán más fundamentales que otros
- Tanto la agrupación como la secuencia de los elementos es importante – algunos elementos dependerán de otros que estarán presentes como requisitos previos
- Algunos elementos se encuentran directamente bajo el control de partes interesadas de los bosques, pero otros (en realidad, muchos de los fundamentales) no
- Dependiendo del “paradigma” de gobernanza, las partes interesadas estarán mucho más interesadas en algunos elementos que en otros; aunque este es un buen punto de partida, no significa que todos los demás elementos no sean importantes

Nuevamente, en un intento de manejar la complejidad, proponemos combinar estas cinco observaciones en un diagrama simple en forma de “pirámide”.¹¹ Esto se ilustra en la Figura 1, que forma la base conceptual para la herramienta de diagnóstico y planificación cuyo uso propuesto se describe en la Parte 2.

¹⁰ Sin embargo, en el tiempo, el uso activo del diagnóstico y consecuente establecimiento de objetivos y monitoreo en varios países podrá revelar –de una diversidad de perspectivas ascendentes en diferentes contextos, ciertos criterios e indicadores “universales” de buena gobernanza forestal.

¹¹ Este concepto de “pirámide” fue introducido en el Taller sobre Certificación/Verificación Forestal de noviembre de 1999 del Banco Mundial/WWF Alliance, simplemente para ilustrar que la certificación debería ser vista en el contexto más amplio de varios esfuerzos hacia un Manejo Forestal Sustentable y particularmente para enfatizar su interacción con y dependencia de los diversos elementos críticos de política e institucionales requeridos para un Manejo Forestal Sustentable. Un conjunto básico de elementos de buena actividad forestal fue introducido, dispuesto en una serie de “pasos” (Bass y Simula, 1999). Esto se desarrolló más en el año 2000, con listas de verificación de buena práctica (Mayers y Bass, 2000).

Figura 1: La “pirámide” de la buena gobernanza forestal



Notas sobre el diagrama de la pirámide:

- La pirámide describe aquellos elementos de la buena gobernanza que están significativamente bajo el control de las partes interesadas de los bosques
- Los “cimientos” de la pirámide están menos directamente controlados por las partes interesadas de los bosques – pero es crucial que las partes interesadas de los bosques entiendan las limitaciones y oportunidades que derivan desde más allá del sector forestal para permitirles defender su caso e influenciar a aquellas personas con el poder de mejorar los cimientos
- Cada nivel representa un grupo de elementos. Su disposición vertical sugiere una secuencia genérica. Pero el nivel de “punto de entrada” y la secuencia precisa en la que los niveles y elementos son tratados, debería depender del contexto del país y las preocupaciones y cronograma del discurso interno del país.
- Sin embargo, los elementos de los niveles hacia la base de la pirámide tienden a ser asuntos más básicos – hay más de ellos y tienden a ser más fundamentales para progresar en muchos contextos.

Una mirada más de cerca de los “niveles” de la “pirámide”. Cada “nivel” describe un elemento de la gobernanza forestal. Pero el “nivel” en sí mismo no explica los procesos necesarios para generar cada elemento. Para llevar la analogía más allá, el “cableado y cañerías” o los “huecos y criptas” de una pirámide son tan significativos como los más obvios “niveles de piedra” sobre lo que se construye. Cada nivel implica “poner en su lugar” a elementos de buena gobernanza forestal que son alcanzados progresivamente mediante importantes sistemas de “cableado y cañerías”. Hemos identificado cinco *sistemas básicos* de ese tipo que pueden contribuir con la buena gobernanza forestal si incluyen ciertos atributos de buena gobernanza (entre paréntesis):

- 1) *Información* (acceso, cobertura, calidad, transparencia)
- 2) *Mecanismos participativos* (representación, igualdad de oportunidades, acceso)
- 3) *Finanzas* (internalización de externalidades, eficacia en función de los costos)
- 4) *Habilidades* (equidad y eficiencia en el desarrollo de capital social y humano)
- 5) *Planificación y manejo de procesos* (establecimiento de prioridades, toma de decisiones, coordinación y responsabilidad)

Si los sistemas están bien desarrollados dentro de un nivel, pueden “fijar” el desarrollo de otros niveles – especialmente si dicho nivel es el nivel en el que el discurso predominante sobre gobernanza está teniendo lugar. Por ejemplo, los foros participativos involucrados en la certificación proporcionan un “cableado” participativo que ha sido demostrado para influenciar el desarrollo de los restantes niveles. Cuanto más desarrollados estén estos sistemas, mejor será la gobernanza forestal general. Con el tiempo, es este sentido más amplio de progreso lo que nos interesa, más que, por ejemplo, cuán lejos ha llegado la certificación.

En resumen, hay algunos puntos fuertes y puntos débiles de la analogía de la pirámide que vale la pena destacar:

Puntos fuertes de la analogía de la pirámide	Puntos débiles de la analogía de la pirámide
<ul style="list-style-type: none">• Los niveles más bajos de la pirámide llevan más desarrollo –son más importantes- que los niveles más altos• Los cimientos son importantes también, pero están ocultos en gran parte y no dependen de los “constructores de la pirámide” forestales solamente	<ul style="list-style-type: none">• No hay secuencia rígida y universal entre los niveles• En la realidad puede realizarse algún progreso que “desafíe a la gravedad” en los niveles más altos, aunque los niveles inferiores no se encuentren completos

PARTE 2: EL OBJETIVO Y USO DE ESTA HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN

Esta parte del informe delinea el objetivo y usos propuestos de la herramienta de diagnóstico y planificación de la pirámide para una buena gobernanza forestal. Continúa describiendo quiénes podrían involucrarse y cómo podría ser usada la herramienta. Finalmente, se proporciona una serie de tablas de diagnóstico en blanco – para estimular el uso de la herramienta.

2.1 El objetivo de la herramienta

El concepto de “pirámide” (ver 1.3) ofrece un marco para la herramienta de diagnóstico y planificación de la gobernanza forestal. El *objetivo* es estimular la evaluación participativa y el establecimiento de metas en la gobernanza forestal a nivel de país. Desglosando esto aún más, vemos tres *usos* principales:

(1) *Evaluación y diálogo participativo* sobre todo el sector forestal, identificando qué *cimientos* existen para la conservación y manejo forestal a nivel nacional; y luego, aislar brechas, problemas y disparidades entre estos *cimientos*.

(2) *Mejoras de planificación – establecimiento de objetivos y metas*, identificando acciones críticas y puntos de entrada para partes interesadas, incluyendo agencias externas, su relación y secuenciamiento para mejorar las sinergias y por lo tanto un tipo de “mapa de ruta” para la planificación.

(3) *Monitoreo e informes continuados*, que proporcionen un marco simple y transparente de elementos que importan para el informe inclusivo del progreso general hacia el manejo forestal sustentable a nivel nacional.

Apuntalando todos estos tres usos está la necesidad de *mantener una visión integral e incentivar la integración*. Esto incluye:

- *Ayudar a las iniciativas individuales desarrollando sinergia con otras personas y entender correctamente los requisitos previos*. El enfoque de la pirámide puede evitar forzar el ritmo de iniciativas individuales (“soluciones”), identificando la gama de otras posibles soluciones con eficacia más inmediata, posibles sinergias y requisitos previos a enfoques más ambiciosos, y estableciendo hitos. Se centra en la serie de acciones necesarias para desarrollar las políticas, instituciones y capacidades para habilitar y sustentar la consecución de iniciativas tales como el área protegida específica y objetivos de certificación del Banco Mundial y WWF Forest Alliance.
- *Comprometerse con desarrollos más allá del sector forestal*. El enfoque de diagnóstico y planificación invita a aquellas personas comprometidas en elementos de gobernanza en otros sectores (a menudo los “cimientos”) a examinar y optimizar las formas en las cuales afectan, o son afectadas, por desarrollos en el sector forestal.
- *Incentivar la integración y complementariedad con otras iniciativas abarcadoras*. Principalmente la integración del programa de forestación nacional del país con la Estrategia de Biodiversidad, Marco de Desarrollo Abarcador, etc.

Aunque existen puntos fuertes en este enfoque, también hay algunas limitaciones clave, que se resumen a continuación:

Este enfoque PUEDE	Este enfoque NO PUEDE
<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer una agenda global para reflexionar sobre los principales elementos de la gobernanza forestal –política, legislación, roles, capacidades e instrumentos • Ser llevado a cabo con diferentes grados de información y participación [referirse a la sección sobre “cómo utilizar este enfoque”] • Proporcionar la base para un proceso específico de país hacia una mejor gobernanza forestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar resultados completamente objetivos – no importa cómo sea llevado a cabo; siempre representará una opinión, no la “verdad” • Evaluar la condición de los bosques o su manejo en un país • Proporcionar criterios e indicadores suficientemente específicos para “juzgar” a la gobernanza forestal en cualquier país (sin muchas más pruebas de campo basadas en el país)

2.2 Quién debería usar la herramienta de diagnóstico y planificación

Una serie de partes interesadas en un proceso facilitado. El enfoque propuesto aquí constituye un medio simple para que las partes interesadas trabajen juntas en la evaluación y en la planificación de las condiciones clave para una buena gobernanza forestal. En forma ideal, estos procesos de múltiples partes interesadas serían parte de programas forestales nacionales, o procesos multisectoriales, tales como estrategias de desarrollo sustentable nacionales y comisiones de desarrollo sustentable. En ausencia de dichos procesos estratégicos amplios, se necesitará una iniciativa específica en diagnóstico y planificación de gobernanza forestal – pero esto debería intentarse solamente si hubiera suficiente base lógica y demanda de partes interesadas.

Algunos de los elementos propuestos de buena gobernanza a ser evaluados requieren acceso a algunas personas muy ocupadas o a grupos de partes interesadas muy remotas – y esto sólo es una razón práctica por la cual se requiere un proceso de múltiples partes interesadas. Asimismo, como implica el nivel “cimientos”, es vital que el proceso se encuentre vinculado con aquellas personas más allá del sector forestal – y se necesitarán mecanismos de participación específicos para hacer realidad esta vinculación entre sectores. Se necesita *tiempo* y *recursos* significativos para un proceso participativo de este tipo (ver 2.2).

La herramienta de diagnóstico y planificación también podría ser utilizada por grupos individuales de partes interesadas, tales como autoridades forestales o grupos de campañas, particularmente para evaluar sus propios roles en la gobernanza forestal y los roles de otras personas. Cuando un único grupo realiza la evaluación, el diagnóstico y las directrices ofrecen un marco para garantizar el rigor y la transparencia

Facilitadores. Es necesario una persona que coordine el proceso. Esa persona podrá requerir la ayuda de otras y esté involucrada una persona o un grupo, la función de facilitación y coordinación necesita tener amplios conocimientos, estar bien conectada, ser respetada, confiada para tomar medidas, y capaz de solicitar contribuciones y toma de decisiones a otras personas.

El desarrollo del entendimiento compartido de las nociones involucradas, las mejores formas de utilizar la herramienta y las capacidades apropiadas de facilitación y coordinación de los facilitadores constituyen el próximo paso clave para el Banco Mundial – WWF Forest Alliance y otras entidades involucradas en el desarrollo de esta herramienta. Son necesarios talleres que involucran a aquellos que podrían llevar a cabo ejercicios para “probar” la herramienta en una serie de países.

Revisores. Los resultados de las pruebas y utilización de la herramienta necesitan una divulgación amplia y una revisión por parte de aquellas personas involucradas en el proceso o potencialmente afectadas por sus constataciones. Un revisor o analista líder será útil para coordinar un proceso de revisión de ese tipo y para integrar las reacciones. El IIED está listo para

realizar el esfuerzo anteriormente mencionado para apoyar la capacidad de los facilitadores y para revisar los resultados de las pruebas a nivel de país en el desarrollo adicional de esta herramienta.

2.3 Cómo utilizar la herramienta de diagnóstico y planificación

La naturaleza exacta del proceso de múltiples partes interesadas descrito anteriormente –y las diversas combinaciones de comunicación a distancia e intercambios cara a cara que deberían considerarse– es probable que sea diferente en cada caso. En términos generales, el objetivo será formar un proceso que sea suficientemente coordinado para generar y mantener un compromiso y participación adecuada de las partes interesadas e involucramiento, pero que sea suficientemente breve y focalizado para no desgastar la energía y entusiasmo de todos. Un buen comienzo sobre la evaluación de la gobernanza y la identificación de formas para avanzar podría hacerse con un **mínimo de dos a tres días y un grupo de cuatro a ocho partes interesadas clave**. Se alcanzaría mayor exactitud, credibilidad e “involucramiento” con niveles de involucramiento más amplios y más extensos. Debería quedar claro que el uso inicial de la herramienta no es un ejercicio rápido – aunque futuros controles podrían estar más focalizados y utilizar por lo tanto menos recursos.

Debería factorizarse un **período de “introducción”**. Las partes interesadas necesitan ser “traídas a bordo” para que se familiaricen con los objetivos, necesidades y enfoque de la herramienta – lo que lleva tiempo, mucha explicación y diálogo. Raras veces puede asumirse que existe un grupo de partes interesadas ya hecho, preparado para “funcionar”, sin hablar de la utilización de las constataciones. Las siguientes secciones presentan orientación adicional sobre el uso de las tablas de diagnóstico y planificación para cada uno de los niveles en la analogía de la pirámide.

Orden de los “niveles” de la buena gobernanza forestal. Para facilitar la participación de lo que más “corresponde al sector forestal”, el diagnóstico comienza con los niveles “en la superficie” – aquellos que están más o menos dentro del control de los actores en el sector forestal. El énfasis inicial podría estar en el nivel que está actualmente preocupando a las partes interesadas del sector forestal. Los “cimientos” son dejados para el final. Esto permite un mejor panorama de las condiciones previas vitales y las acciones extra-sectoriales (que pueden estar influenciadas de alguna forma –y en diversos grados- por aquellas personas dentro del sector forestal) a ser desarrolladas. Pero el punto obvio debe ser enfatizado –de ninguna forma último significa menos importante- después de todo, no se puede construir una pirámide sin base.

Elementos de una buena gobernanza forestal. Cada nivel está compuesto por una serie de elementos – que están enumerados en una serie de tablas en blanco en la sección 2.4 a continuación. Los elementos son en general elementos deseables de la buena práctica derivados de una variedad de fuentes y experiencias. Estos elementos deberían ser considerados como una lista de verificación para estimular la reflexión, no para confinar ni limitar las respuestas. Se notará que la tendencia es tener más elementos en los niveles más bajos que en los niveles más altos, lo que sugiere un peso de importancia genera mayor de estos niveles más bajos. Se notará también que en cada nivel tiende a haber uno o más elementos relacionados con los sistemas básicos de “cableado y cañerías” (ver 1.3) – información, participación, finanzas, habilidades y manejos- ya que comúnmente se considera que estos sistemas realmente son cruciales para realizar progresos con roles, políticas e instrumentos.

A continuación de los elementos de buena gobernanza forestal, las tablas presentan una serie de columnas a ser completadas por aquellos que lleven a cabo la evaluación:

- **¿Qué está funcionando?** En esta columna deberían proporcionarse evaluaciones resumidas del estado de la interacción en el país de cada elemento. Deberían considerarse tres aspectos de esto: ¿qué existe? – los **resultados** “observables” de las acciones; cuál es la **calidad** – la “fortaleza, amplitud y profundidad” de estos resultados; y ¿qué **impactos** tienen en términos de alcanzar un Manejo Forestal Sustentable?

- ❑ **¿Qué está faltando?** En esta columna deberían proporcionarse evaluaciones resumidas para cada elemento de las **brechas y problemas** evidentes en términos de presencia de resultados, su calidad o sus impactos.
- ❑ **Puntuación.** En esta columna debería proporcionarse una evaluación simple del estado de avance y desarrollo de cada elemento, eligiendo una de tres opciones: **rojo** – acciones no tomadas o acciones detenidas o lo que está funcionando está siendo superado por lo que está faltando; **amarillo** – algo de disposición y acción tomada para avanzar o lo que está faltando se equilibra más o menos con lo que está funcionando; **verde** – avance constante, estando lo que falta superado por lo que está funcionando.
- ❑ **¿Qué debe hacerse?** En esta columna debería proporcionarse una evaluación del siguiente paso práctico para cada elemento (si hay uno).

Para cada nivel, lo que antecede se compila en una tabla con el siguiente formato:

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos, responsabilidades)

En casos en los que el diagnóstico es usado en procesos que apuntan a un progreso paso a paso hacia la buena gobernanza forestal, será necesaria mayor especificidad en las acciones. Éstas podrían ser capturadas en columnas adicionales a la derecha de las tablas en el siguiente orden:

- ❑ **Actor líder** (¿quién asumirá el liderazgo – para hacer el siguiente movimiento?)
- ❑ **Prioridad** (¿cuán importante es esto? – medio alto, muy alto – ¿cuán urgente es? – ahora, pronto, más tarde - ¿y qué haría que se transformara en una prioridad si no lo fuera actualmente?, por ejemplo, podría ocurrir algún evento como un colapso de precios, el cambio de un gobierno nacional o un desastre natural que cambie las prioridades considerablemente)
- ❑ **Meta/indicador** (¿cuál es la meta o indicador específicos para esta acción?)
- ❑ **Monitoreo** (¿cómo se monitorearán la meta/indicador o, cuando corresponda, el disparador?)

La evaluación y puntuación descritas anteriormente son altamente subjetivas, y su legitimidad en opinión de otras personas dependerá de quién las lleva a cabo y cómo. Asimismo, solamente si estas tablas de diagnóstico fueran usadas por equipos verosímiles en una buena gama de países y contextos será posible “calibrarlas” y comparar “puntuaciones” de un lugar a otro. Para mejorar dicha evaluación y puntuación indicativas, podrían desarrollarse criterios más rigurosos para evaluar tipos y niveles de impactos sobre cada uno de los elementos componentes.

Visión. Para recapitular sobre los objetivos de la herramienta, argumentamos que la buena gobernanza a nivel nacional es vital para que el Manejo Forestal Sustentable se establezca a sí mismo y se divulgue. También argumentaríamos que el Manejo Forestal Sustentable abarque dos amplias nociones que a menudo necesitan ser enfatizadas en cualquier grupo que aborde la gobernanza forestal: en primer lugar, los medios de vida locales – tenemos un sesgo explícito hacia la forestación para los medios de vida locales y la reducción de la pobreza; y en segundo lugar, paisajes – los bosques y los árboles toman su lugar en amplios paisajes que pueden incluir usos únicos de la tierra o combinaciones de usos. Sean estas nociones aceptadas o no por un grupo de partes interesadas – es probable que sea necesario un elemento de “Visión” en el proceso en el que la planificación de futuros pasos en la gobernanza forestal se encuentren involucrados.

2.4 Elementos de buena gobernanza forestal

Los elementos de buena gobernanza forestal para cada nivel de la pirámide se encuentran enumerados en el siguiente conjunto de seis tablas. Las columnas en blanco están prontas a ser llenadas con las constataciones de procesos de múltiples actores a nivel de país.

Nivel 1. ROLES: Roles de partes interesadas e instituciones negociados y desarrollados

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
1.1 Reconocimiento entre los actuales titulares de políticas sectoriales de que hay <i>múltiples perspectivas y partes interesadas válidas</i> en el sector				
1.2 <i>Representantes</i> capaces de diferentes grupos de partes interesadas (no necesariamente todas las partes interesadas para comenzar) <i>prontos para negociar</i>				
1.3 <i>Sistema de participación</i> organizado que comprende una combinación de foros a nivel nacional y local para análisis, consulta y toma de decisiones				
1.4 <i>Información</i> generada y accesible en forma equitativa por las partes interesadas – sobre activos, demandas y usos forestales				
1.5 Una <i>visión</i> del rol de los bosques en el uso de la tierra y medios de vida desarrollada y compartida				
1.6 <i>Roles</i> de las partes interesadas en la forestación y en el uso de la tierra –incluyendo derechos, deberes, dividendos y dependencias y relaciones negociados y claros para todos				
1.7 <i>Arquitectura institucional</i> (estructuras) forestal básica y derechos y poderes de toma de decisiones acordados y establecidos				
1.8 Capacidad desarrollada de <i>agencias líderes</i> para impulsar y apoyar el desarrollo de recursos humanos entre partes interesadas				
1.9 Mecanismos establecidos para el <i>desarrollo de habilidades</i> , motivación e interacciones de todas las partes interesadas				
1.10 Fuentes de <i>financiamiento</i> para el sector – comerciales, de ONGs y públicas- identificadas, evaluadas y comprometidas a nivel nacional				
1.11 <i>Colaboraciones y asociaciones</i> para el manejo forestal están acordadas y perseguidas con una atención activa al aprendizaje de lecciones y adaptación				
1.12 <i>Agencias internacionales</i> y ONGs involucradas y que apoyan prioridades para la gobernanza forestal acordadas a nivel nacional				

Nivel 2. POLÍTICAS: Políticas forestales, estándares para el Manejo Forestal Sustentable y legislación existente

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
2.1 <i>Visión, roles y arquitectura institucional básica</i> (estructuras) acordadas del sector forestal reconocidas en las políticas y leyes forestales centrales				
2.2 Métodos/criterios acordados y adoptados de <i>establecimiento de prioridades</i> del sector forestal nacional				
2.3 <i>Propiedad forestal</i> nacional (“permanente”) designada, bajo diversos tipos de propiedad, en base a visión compartida (ver 2.1) y capacidad de la tierra: que cubra bosque de protección, bosque de uso mixto como “medio de vida” y bosque de producción comercial, según sea necesario				
2.4 Existencia de <i>derechos</i> claros, equitativos y legalmente defendibles: derechos a manejar el recurso forestal (en base a consentimiento libre e informado de otras personas con derechos legales y tradicionales); derechos a extraer recursos de bosques públicos otorgados a cambio de compensación económica completa, incluyendo externalidades				
2.5 <i>Partes interesadas conscientes</i> de sus derechos; derechos legales y tradicionales de comunidades locales y marginadas reconocidos y respetados				
2.6 Existencia de <i>procedimientos para optimizar los beneficios</i> de los bosques, de manera que: - el manejo forestal sea económicamente viable, incorporando externalidades ambientales y sociales; - los múltiples beneficios de los bosques sean protegidos durante operaciones; - se incentive el procesamiento local eficiente - se apoyen los medios de vida equitativos				

2.7 Formalización de sistemas para definir, implementar, monitorear y mejorar la <i>política y estándares forestales</i> y asegurar su <i>coherencia</i> con otras políticas				
2.8 Existencia de <i>proceso para definir estándares nacionales (PCI&S)</i> para el Manejo Forestal sustentable, que esté basado en: - un objetivo de estándares acordado y bien comunicado, dentro de la visión más amplia para el sector forestal; - una base acordada para la introducción de estándares (voluntarios y/u obligatorios); - Consulta local e investigación; - Buena práctica forestal reconocida por la mayoría de las partes interesadas - Obligaciones internacionales - Criterios e indicadores internacionales para programas de Manejo Forestal Sustentable, cuando corresponda, para asegurar el reconocimiento ***				
2.9 Existencia de <i>legislación forestal</i> que equilibre funciones de control y habilitantes que apoyen lo que antecede; con poderes adecuadamente delegados				

***Cuando un país no sea claramente signatario de un conjunto de Criterios e Indicadores internacionales, esta herramienta de diagnóstico y planificación podría ser complementada por un conjunto de Criterios e Indicadores internacionales armonizados (a ser desarrollados con ese objetivo, en ausencia de un conjunto actual). Esto permitiría que grupos nacionales desarrollaran sus propias herramientas más detalladas de diagnóstico y planificación en forma más efectiva – y mostraría que los Criterios e Indicadores existentes han sido “colocados” dentro de este enfoque de pirámide más obviamente. El conjunto armonizado podría ser el usado en el tercer borrador de pirámide (Mayers y Bass, 2000), infundido con: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Near East y CIFOR.

Nivel 3. INSTRUMENTOS: Conjunto coherente de “incentivos y sanciones” para implementación

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
3.1 <i>Conocimiento</i> creado entre partes interesadas sobre la disponibilidad, objetivo, grado de elección, implicancias y capacidad necesaria para el uso de instrumentos empleados en el sector forestal				
3.2 <i>Combinación/conjunto de instrumentos coherentes</i> – con efecto neto promoviendo tanto una demanda de Manejo Forestal Sustentable como una oferta de Manejo Forestal Sustentable (dentro de un marco de roles y políticas) – por los que se lucha a nivel nacional				
3.3 <i>Instrumentos regulatorios</i> – normas y sanciones claras, prácticas/asequibles y equitativas (proporcionales) para el sector forestal, incluyendo: - Sistemas de derechos y asignación de tenencia forestal y su defensa (recurso) - Protección de intereses públicos e intergeneracionales en los bosques - Manejo forestal y condiciones y controles de inversión - Acceso de mercado para las partes interesadas - Disposiciones anti-corrupción - Sistema de ingresos (en base a la equivalencia de los precios de productos forestales nacionales/exportación)				
3.4 <i>Instrumentos de mercado</i> – que alcancen una distribución equitativa de costos y beneficios e incorporación de externalidades sociales y ambientales completas, incluyendo: - Enfoques basados en los derechos de propiedad (concesiones, licencias, permisos, etc.) para mejorar la oferta - Incentivos de la demanda para aumentar los tipos, volúmenes y fuentes de bienes forestales producidos en forma sustentable y servicios ambientales - Medidas habilitantes del mercado tales como requisitos de divulgación de información - Estrategia para financiar al sector forestal				
3.5 <i>Instrumentos de información</i> – existencia de sistemas para coordinación y flujo de información para desarrollar conocimiento y motivación entre partes interesadas				

<p>3.6 <i>Instrumentos institucionales/contractuales</i> – estructuras y capacidades desarrolladas alrededor de roles acordados, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compromisos formales a cambios acordados de roles y política, por ejemplo, asociaciones/códigos - Estrategias, descripciones de trabajo y capacidades de recursos humanos en línea con roles y cambios acordados - Apoyo al poder de las partes interesadas en situación de pobreza y marginadas, de tomar decisiones, reivindicar derechos e ingresar a asociaciones - Directrices/normas de manejo claras (no necesariamente planes de manejo abarcadores) - Sistema de negociación y manejo de conflictos - Códigos de conducta, financiamiento conjunto y enfoques de todo el sector para financiamiento/apoyo del sector forestal - Corretaje, desarrollo de poder de negociación colectiva y aprendizaje en asociaciones, alianzas y colaboraciones para manejo forestal 				
<p>3.7 <i>Capacidades</i> para planificar, coordinar, implementar y monitorear lo que antecede</p>				

Nivel 4. EXTENSIÓN: Promoción de Manejo Forestal Sustentable emprendida frente a las partes interesadas

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
4.1 <i>Los productores forestales</i> están equitativamente involucrados en mecanismos para recibir y compartir información: sobre la práctica del Manejo Forestal Sustentable y sus recompensas/costos/riesgos; sobre legislación, instrumentos, incentivos, mercados asociados; y sobre recursos requeridos para el Manejo Forestal Sustentable				
4.2 <i>Consumidores</i> de productos forestales (nacionales y de exportación) tienen acceso a información tanto sobre los múltiples beneficios públicos del Manejo Forestal Sustentable y sobre productos específicos del Manejo Forestal Sustentable				
4.3 Los productores, inversores, procesadores, intermediarios, minoristas y consumidores de productos forestales tienen <i>acceso a mecanismos para pasar información sobre “sustentabilidad”</i> tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena de abastecimiento				
4.4 El <i>público en general</i> disfruta una buena comunicación con la forestación, la educación y las instituciones de los medios de comunicación sobre los múltiples beneficios del Manejo Forestal Sustentable (bienes, servicios y otros valores)				
4.5 Las <i>autoridades forestales</i> tienen acceso a información precisa y reciente sobre todas las prácticas pertinentes de Manejo Forestal Sustentable y su grado y tienen capacidades y recursos para comunicarla				
4.6 Las autoridades forestales llevan a cabo regularmente una <i>evaluación de las necesidades de las partes interesadas</i> para lo que antecede, y adoptan respuestas dirigidas a grupos específicos				

Nivel 5. VERIFICACIÓN del MANEJO FORESTAL SUSTENTABLE: Auditoría, certificación, revisión participativa emprendidas, etc.

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
5.1 La <i>viabilidad de la certificación u otro plan de auditoría</i> ha sido evaluado, cubriendo: objetivo e impulsos sustentables; condiciones previas necesarias; y aspectos de equidad, eficiencia y credibilidad				
5.2 Los productores y consumidores forestales tienen <i>acceso a una certificación u otro plan de auditoría</i> que es reconocido a nivel internacional cuando corresponda, principalmente para mercados de exportación ¹²				
5.3 Existe un <i>grupo nacional/local con múltiples partes interesadas</i> para asegurar que los estándares y procedimientos del plan son apropiados para los tipos forestales locales y tipos de productores forestales, y son consistentes con la visión, política y estándares nacionales [Nivel 2]				
5.4 Se cuenta con la capacidad de un <i>auditor/asesor local</i> para llevar a cabo la certificación u otra auditoría a un costo competitivo				
5.5 Se genera <i>información</i> sobre el progreso en la certificación/auditoría y sus impactos sobre los bosques, el comercio, las capacidades y prácticas de las partes interesadas y la gobernanza				
5.6 Mecanismos <i>vinculan</i> dicha información sobre el progreso e impactos de la certificación a la <i>creación de políticas</i>				

¹² Los criterios podrían incluir, por ejemplo:

- Los criterios de Alliance para planes de certificación forestal verosímiles (a) institucionalmente y políticamente adaptados a las condiciones locales, (b) orientados a las metas y efectivos en alcanzar objetivos, (c) aceptables para todas las partes interesadas, (d) basados en estándares de desempeño definidos a nivel nacional que sean compatibles con principios de Manejo Forestal Sustentable generalmente aceptados, (e) basados en criterios objetivos y mensurables, (f) basados en evaluación confiable e independiente, (g) verosímiles para los principales grupos de partes interesadas, (h) decisiones de certificación libres de conflictos de interés de partes con intereses creados, (i) eficaces en función de los costos, (j) transparentes, y (k) acceso equitativo para todos los países (WWF/WB 1999)
- Los 9 criterios desarrollados por Kanowski *et al* (2000), que utilizan estos criterios de Alliance y otros. Se resumen como: conformidad, acceso, participación, acreditación, transparencia, independencia, consistencia, mejoramiento continuo y estipulación sobre cadena de custodia/etiqueta de producto.

CIMIENTOS: Requisitos previos de buena gobernanza forestal que están bajo la influencia, pero no el control, de aquellas personas que están dentro del sector forestal

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
F.1 <i>Sistemas democráticos básicos, derechos humanos y estado de derecho</i> aceptados por la sociedad y aplicados				
F.2 La <i>necesidad de un sector forestal</i> , y el rol y autoridad de una o más instituciones forestales líderes es generalmente reconocida en la sociedad				
F.3 Las <i>razones históricas</i> para los roles, políticas y estructuras de poder actuales en el sector forestal son entendidas por las partes interesadas en la gobernanza forestal**				
F.4 <i>Los factores que dan forma a la naturaleza de los activos forestales</i> y las influencias ecológicas sobre los mismos (y causadas por los mismos) son entendidos por las partes interesadas				
F.5 Las <i>condiciones económicas y financieras</i> dentro de las cuales opera el sector forestal son entendidas por las partes interesadas				
F.6 Las <i>interacciones sociales y culturales</i> con los bosques son entendidas por las partes interesadas				
F.7 <i>La tenencia de la tierra y la propiedad</i> es segura, clara, documentada y no discriminatoria contra la forestación				
F.8 La amplia gama de <i>obligaciones/convenios internacionales</i> , metas y principios que afectan al sector forestal es entendida y por las partes interesadas pertinentes y las partes interesadas se encuentran comprometidas*** con la misma				
F.9 Las condiciones y flujos del <i>mercado, de la inversión y del comercio</i> son entendidas por las partes interesadas y las partes interesadas				

se encuentran comprometidas con las mismas				
F.10 Hay compromiso con el <i>sistema de garantías y derechos constitucionales</i> (pueden influenciar, por ejemplo, derechos ambientales y apelación de los ciudadanos, derechos de desarrollo, etc.)				
F.11 Hay compromiso con las <i>políticas macroeconómicas del gobierno</i> , por ejemplo, planes nacionales y regionales, ajuste estructural, asignación de presupuesto, impuestos, precios y tasas de cambio				
F.12 Compromiso con las políticas e instituciones <i>laborales</i> y de empleo y de salud y seguridad				
F.13 Existe compromiso con la extensión <i>agrícola</i> y los sistemas de subsidio y otras políticas/sectores de uso directo de la tierra (por ejemplo, fauna silvestre, turismo, explotación mineral, reasentamiento, cuencas hidrográficas) y las distorsiones son abordadas				
F.14 Compromiso con las políticas y desarrollos de <i>transporte e infraestructura</i>				
F.15 Compromiso con las políticas y desarrollos <i>energéticos</i> y los controles de precios son abordados				
F.16 Compromiso con las políticas y desarrollos del <i>gobierno local y descentralización</i>				
F.17 Compromiso con las políticas y desarrollos de educación y capacitación				
F.18 Compromiso con las políticas y desarrollos de <i>asignación y servicios de agua</i>				
F.19 Existen mecanismos efectivos para <i>coordinación intersectorial</i> , aprendizaje y acción sobre uso y manejo de la tierra: <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de consulta y participación • Sistemas de información y análisis • Evaluación de costo-beneficio-riesgo • Principios de desarrollo sustentable incluidos en la política/ley, por ejemplo, 				

quien contamina paga, equidad,, <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de establecimiento de prioridades utilizando lo que antecede • visiones, políticas y estrategias entre sectores, en base a lo que antecede 				
---	--	--	--	--

** Cuando se utiliza el término “partes interesadas” en la tabla que antecede, el significado es “partes interesadas en la gobernanza forestal”

*** “Existencia de entendimiento y compromiso” o simplemente “compromiso” significa aquí que las partes interesadas están en conocimiento del tema y están tomando medidas activas para influenciar aspectos del mismo

REFERENCIAS

Bass S., Thornber K., Markopoulos M., Roberts S., y Grieg-Gran M. 2001. *Certification's impacts on forests, stakeholders and supply chains*. IIED, Londres.

Bass, S. y Simula, M. 1999. *Independent certification/verification of forest management*. Trabajo sobre ANTECEDENTES preparado para el Taller del Banco Mundial/WWF Alliance, Washington 8-9 noviembre de 1999. (no publicado)

CIFOR. 1999. *The Criteria and Indicators Toolbox Series*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia

Cozannet, N. and Nussbaum, R. 2001. *A System for Modular Verification of Progress*. Informe de primera reunión del Grupo de Trabajo Técnico. WWF y Proforest. (no publicado)

Equilibrium Consultants. 2002. *World Commission on Protected Areas (WCPA) Scorecard*. Borrador presentado al Banco Mundial – WWF Forest Alliance, enero de 2002. Informe no publicado.

FAO. 2001. *Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management: A Compendium*. Documento de Trabajo FM/5. Forest Resources Development Service, Forestry Department, FAO, Roma.

IIED y WCMC. 1996. *Forest Resource Accounting: strategic information for sustainable forest management*. IIED, Londres

ITTO. 2000a. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Cuestionario de información para indicadores a nivel nacional. ITTO, Yokohama

ITTO. 2000b. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Cuestionario de información para indicadores a nivel de la Unidad de Manejo Forestal. ITTO, Yokohama

Kanowski P, Sinclair D, Freeman B, y S Bass. (2000). *Critical elements for the assessment of forest management certification schemes: establishing comparability and equivalence amongst schemes*. Departamento de Agricultura, Pesca y Forestación-Australia, Canberra

Mayers, J. y Bass, S. 1999. *Policy that works for forests and people*. IIED, Londres

Mayers, J. y Bass, S. 2000. *The Forest Policy Pyramid: planning and assessing step-wise progress to improved forest conservation, management and livelihoods at a country level*. IIED, Londres (no publicado)

Ribot, J.C. 1999. *Framework for environmental governance*. Institutions and Governance Program Workshop on Environmental Governance in Central Africa. World Resources Institute, Washington

Woodhouse P. 1997. Governance and local environmental management in Africa. *Review of African Political Economy No.7*

WWF/Banco Mundial. 1999. *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*. Informe de avance. Mayo de 1999.

ANEXO 1: ESTUDIO DE CASO DE BRASIL USO RÁPIDO DE PRUEBA DE BORRADOR DE HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN DE GOBERNANZA FORESTAL, CON ÉNFASIS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE BOSQUES (PNF)¹³

A.1 INTRODUCCIÓN

Este estudio de caso fue formulado en respuesta a los Términos de Referencia números 2-4, especificados por el Banco Mundial / WWF Alliance (26 de octubre de 2001). Brasil fue **seleccionado** debido a la importancia de sus bosques tropicales y desarrollo de plantaciones, y al reciente desarrollo y publicación del Programa Nacional de Bosques brasileño (MMA, 2001). El IIED se encontraba bien posicionado para llevar adelante este estudio de caso, debido a su participación en el grupo asesor para estudios de política estratégica, dentro del Componente 1 de Promanejo, insertado dentro del Programa Nacional de Bosques (PNF) brasileño.

El **objetivo** del estudio de caso era proporcionar una evaluación preliminar de la aplicabilidad del diagnóstico de pirámide como herramienta para evaluar la situación de la gobernanza forestal en Brasil, y específicamente el Programa Nacional de Bosques. La base de esta prueba fue el diagnóstico en la forma presentada en las Partes 1 y 2 de este documento. Es importante tener en cuenta que:

- El estudio de caso **NO tiene** como fin en sí producir una evaluación de la gobernanza forestal brasileña. Por lo tanto, las tablas elaboradas deberían ser vistas como resultados de pruebas, no como evaluación de gobernanza. Una evaluación de ese tipo requeriría una inversión de tiempo considerable, la inclusión de perspectivas de diferentes partes interesadas y preferentemente el uso de foros de múltiples partes interesadas y un mandato (y liderazgo) de las autoridades pertinentes en Brasil. Asimismo, necesitaría tomar en cuenta las diferentes sugerencias derivadas de esta evaluación preliminar.
- En cambio, este estudio de caso **Sí tiene** como fin explorar: qué estrategia podría ser apropiada para el uso del diagnóstico de pirámide; cómo podría mejorarse el diagnóstico para ajustarse mejor a esa estrategia; si el diagnóstico podría modificarse más para ajustarse a temas de gobernanza y manejo alternativos, tales como mejor manejo de las cuencas hidrográficas; y si puede ser utilizada para producir metas e indicadores específicos – y por lo tanto, ser pertinente para la evaluación del progreso, más que un diagnóstico único.

El estudio de caso implicó dos días de entrevistas con unos pocos miembros del personal de la Secretaría de Biodiversidad y Bosques (SBF) del Ministerio del Medio Ambiente (MMA, esto es, la sede del PNF) y con personal del organismo federal de investigación forestal – la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA). Los nombres pueden ser proporcionados a solicitud.

A.2 LA APLICABILIDAD DE UN DIAGNÓSTICO DE PIRÁMIDE PARA EL MONITOREO DE LA GOBERNANZA FORESTAL POR PARTE DEL BANCO MUNDIAL /WWF ALLIANCE

A.2.1 Observaciones sobre el uso del diagnóstico:

a. La pertenencia de este proceso por parte del gobierno anfitrión es fundamental. El diagnóstico de la pirámide podría proporcionar potencialmente un medio muy útil de identificar, priorizar y abordar cualesquiera puntos débiles en la gobernanza actual. Puede hacer esto, sin embargo, si el gobierno acepta la necesidad de un diagnóstico de ese tipo y se compromete a actuar en base a las constataciones. El hecho de que no lo haga llevará a la inevitable frustración por parte de

¹³ Breve estudio de caso realizado por el IIED en asociación con unos pocos funcionarios de Embrapa Amazonia Oriental, Belém y el Ministerio del Medio Ambiente brasileño, Brasilia

los participantes en el proceso. También podrá llevar a un deterioro en las relaciones entre quienes usan el diagnóstico y el gobierno en cuestión, ya que las revisiones no queridas de gobernanza pueden legítimamente ser tomadas como hostiles y potencialmente desestabilizadoras para estructuras de poder existentes (ver punto c).

b. El nivel del estado parece ser un punto de comienzo más apropiado que el nivel federal. Los autores de este estudio de caso constataron que el diagnóstico de la pirámide – como medio de analizar toda la gobernanza forestal brasileña – parecía como tratar de poner a un elefante en un saquito de té. Es simplemente demasiado grande y complejo a todos los niveles para poder capturar la complejidad de las limitaciones y oportunidades en un único análisis. El Anexo a la Parte 3 proporciona algunos indicadores a esta complejidad. En contraste, el diagnóstico fue considerado sensible al análisis a nivel del estado, aunque no había ni tiempo ni recursos para hacer esto como seguimiento. Efectivamente (en Brasil) es a nivel del estado donde las principales decisiones reales que afectan el manejo forestal se toman. Se reconoce que los gobiernos de los estados son las más influyentes “partes interesadas del Programa Nacional de Bosques”. Una idea útil parece ser múltiples análisis a nivel del Estado llevadas juntas a un análisis federal mayor de la gobernanza general del sector forestal. De esta forma, la diversidad de las situaciones regionales pueden ayudar a refinar las prescripciones a nivel Federal de manera que cualquier cambio resultante tratará equitativamente con las regiones. Por razones similares, se sintió que la herramienta podría funcionar bien para un país más pequeño en el cual los actores e instituciones estuvieran definidos mucho más claramente.

c. La elección del organismo líder constituye un aspecto importante. El uso de este diagnóstico de gobernanza por parte de las partes interesadas locales puede ser empoderante, haciendo salir a la superficie información sobre activos y brechas de gobernanza, pero el uso por parte de (o para) las personas de afuera puede ser amenazador. Tanto el Ministerio del Medio Ambiente como la EMBRAPA expresaron serias dudas o reservas sobre la intención de Banco Mundial / WWF Alliance para utilizar una herramienta para *monitorear* la gobernanza. Las condiciones sobre préstamos ya socavan procesos democráticos.¹⁴ Por sobre todo, cualquier atención a la “gobernanza” debería mejorar y desarrollar las estructuras democráticas legítimas en el país objetivo. No sería legítimo para este diagnóstico ser usado por un tercero para monitorear los puntos fuertes y las fallas de un estado de otra nación. Sin embargo una presentación más amplia del diagnóstico, con una oportunidad adicional de comentar y modificarla, podría permitir al propio gobierno brasileño evaluar mejor el mérito de la revisión de la gobernanza y estimular la revisión de la gobernanza y estimular la pertinencia del propio diagnóstico.

d. Es esencial un proceso de múltiples partes interesadas. Muchos de los elementos en este diagnóstico requerirán un desarrollo y una explicación considerable de si las complejidades del contexto brasileño van a ser destacadas con precisión y si se van a diseñar las soluciones apropiadas. El conocimiento perteneciente a algunos de estos elementos puede requerir acceso a algunas personas muy ocupadas o grupos de partes interesadas muy remotos. La heterogeneidad es tal que muchas de las respuestas son casi imposibles de hacer sin un foro mucho más amplio. Esto sugiere que el diagnóstico debería ser usado solamente si hay tiempo y recursos disponibles para financiar un esfuerzo participativo mayor entre grupos de múltiples partes interesadas. El no hacer esto resultaría en que la herramienta fuera mal utilizada para aplicar los preconceptos de un grupo de partes interesadas sobre otros. Por lo tanto, el uso inicial del diagnóstico no es en ningún sentido un ejercicio “rápido” – aunque las inspecciones futuras podrían estar más focalizados y por lo tanto requerir menos recursos.

e. El diagnóstico de la pirámide obtuvo discusión útil sobre si es posible identificar algunos de los elementos de buena gobernanza forestal que son comunes a diferentes naciones (o estados). Las tradiciones históricas y mecanismos actuales de gobernanza en Brasil fueron sentidos todos como importantes, tanto los elementos positivos del Programa Nacional de Bosques como los elementos negativos de proceso o corrupción extra democrático, y los múltiples niveles inseparables a nivel federal, del estado y municipal.

¹⁴ Se sintió que el grupo Banco Mundial era responsable de algunas fallas del PNF.

f. No todos los aspectos de la gobernanza son totalmente visibles – especialmente para las partes interesadas del sector forestal. Muchas de las preguntas requieren un conocimiento en profundidad de múltiples ministerios y políticas, lo que es improbable encontrar en el sector forestal sólo. En resumen, una evaluación de gobernanza de este tipo necesitaría sanción de organismos extremadamente poderosos en el gobierno brasileño y necesitaría reunir a múltiples representantes ministeriales para asegurar que el sesgo del sector forestal sea evitado. Asimismo, muchos aspectos están cubiertos: existen documentos visibles de políticas y procesos transparentes, pero solamente las figuras de mayor jerarquía entenderían las dinámicas del poder real y la influencia que embeben gran parte de la política brasileña. Un análisis de estas áreas grises también necesitaría una sanción extremadamente alta.

g. Algunos problemas muy fundamentales son llevados a la superficie por el diagnóstico, pero no hay vínculos obvios a agentes de cambio. Muchos de los cambios que podrían ser indicados por el diagnóstico de pirámide golpean en la propia arquitectura de la propia gobernanza brasileña. Las soluciones rápidas no son probables de presentarse donde se indican temas de cambio constitucional.

A.2.2 Observaciones relativas a la estructura y contenido del diagnóstico:

a. Existe un fuerte flujo lógico entre los niveles de la pirámide. Se constató generalmente que las respuestas a la sección “¿Qué debe hacerse?” se refieren a la siguiente línea del diagnóstico. Por lo tanto, por ejemplo en la Tabla 1, con el fin de mejorar el reconocimiento de múltiples perspectivas válidas en forestación y uso de la tierra (línea 1), hay una necesidad de tener representantes capaces de grupos de partes interesadas (fila 2). Y con el fin de tener representantes capaces, hay necesidad de formalizar y desarrollar sistemas de participación (fila 3). Y con el fin de desarrollar sistemas de participación hay necesidad de un flujo de información adecuado (fila 4).

b. La inclusión de preguntas de “sistema” en cada nivel lleva a algo de repetición. Se notó en un trabajo anterior sobre la pirámide (Mayers y Bass 2001), que cada “nivel”, de hecho, está construido a través del funcionamiento efectivo de cinco sistemas:

- Información: Sistemas para generación, flujos y uso de información
- Mecanismos participativos: Sistemas para participación, desarrollo de consenso, manejo de conflictos, empoderamiento y delegación entre partes interesadas
- Finanzas: Sistemas para generar, asignar y controlar las finanzas para el Manejo Forestal Sustentable
- Habilidades: sistemas de desarrollo de los recursos humanos.
- Planificación y manejo del proceso: liderazgo y coordinación de manera que el sector mejore continuamente mediante visión guiada por el país, basada en evidencia clara, una orientación futura, desarrollo sobre planes existentes, focalizado en requisitos adicionales de sustentabilidad, con un proceso fuerte de establecimiento de prioridades.

Se tomó una decisión para incluir preguntas sobre estos sistemas en cada nivel – más que establecer “niveles” separados para ellos. Esto llevó a algo de repetición, particularmente en las áreas de financiamiento, desarrollo de capacidades / capacitación, información / concientización, planificación estratégica y certificación. Muchas de las soluciones en la última columna se repiten por esta razón, y esto confunde cualesquiera intentos de categorizar o priorizar “Lo que debe hacerse”

c. El diagnóstico debería tratar en más detalle los elementos internacionales de la gobernanza forestal. Algunas de las soluciones a la gobernanza de Brasil también residen fuera de Brasil en las inadecuaciones e inequidades de los procesos internacionales. El reconocimiento de esto e “involucramiento” por parte de los principales organismos sería un elemento necesario. La herramienta debería centralizarse en este enfoque más amplio e indicar los principales cambios de gobernanza que son necesarios en finanzas internacionales, negociaciones comerciales,

convenios, etc. Aquí es que el Banco Mundial/WWF pueden tener más que ofrecer de lo que está siendo considerado actualmente. Una vez más esto apunta hacia un ejercicio de considerable magnitud.

A.3 UN EJEMPLO DE LOS TIPOS DE SOLUCIONES QUE PODRÍAN SER REVELADAS POR EL DIAGNÓSTICO DE LA GOBERNANZA FORESTAL

Claramente, el uso de un diagnóstico de pirámide implica alguna forma de priorización inherente. Los niveles de base de la jerarquía apuntalan a los niveles más altos. No sorprende que, algunas de las soluciones a problemas en los niveles de base de esta jerarquía requieren cambios bastante fundamentales en la constitución brasileña, estructuras institucionales e inclusive derecho internacional. Vale la pena destacar cinco de las soluciones clave que comenzaron a emerger del uso de prueba del diagnóstico, para no sugerir que éstas son de hecho prioridades para Brasil (ya que este análisis de ninguna forma ha sido abarcador) pero más bien para indicar la escala de cambio que podría ser requerida:

- Prioridad 1. El desarrollo de un plan de uso de la tierra totalmente nuevo para Brasil y una revisión completa del sistema de titulación de la tierra.
- Prioridad 2. Un final al neocolonialismo y un final a los intentos de influenciar la agenda de las democracias nacionales (por parte del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la Organización Mundial del Comercio, etc.) mediante financiamiento condicional, negociaciones internacionales sesgadas, grupos de presión de ONG mal informadas, etc.
- Prioridad 3. Una democratización de la priorización y desarrollo de nueva legislación forestal (incluyendo una reducción en el uso de medidas provisionales presidenciales) albergado dentro de un marco participativo recientemente establecido integral del PNF, verificado de forma cruzada en grupos de trabajo interministeriales.
- Prioridad 4. El establecimiento de un nuevo servicio de extensión forestal
- Prioridad 5. Fortalecimiento institucional mayor, particularmente a nivel de los estados y a nivel municipal y aclaración de roles y responsabilidades de estas instituciones con respecto a las instituciones federales.

Una mirada rápida a esta lista de prioridades debería ser suficiente para convencer o disuadir al gobierno de Brasil de usar esta herramienta para monitorear la gobernanza.

A.4 MODIFICACIÓN POTENCIAL DE ESTA HERRAMIENTA POR PARTE DE LAS PARTES INTERESADAS

Esta herramienta de diagnóstico ha surgido mediante una coincidencia de eventos a nivel internacional. Ha utilizado la experiencia de los analistas de política. Sin embargo, es totalmente concebible que otras áreas tengan un impacto mayor sobre la gobernanza forestal que los temas identificados aquí. Con el fin de evaluar si este es el caso, esta herramienta necesitará ser probada en el campo. Con un proceso exploratorio abierto de acción y aprendizaje participativos será posible identificar otras áreas que son esenciales (y quizás dependientes del contexto) para una buena gobernanza forestal. Agregar dichas áreas puede ser tan simple como agregar filas a estas tablas, pero puede también requerir la inclusión adicional de un nivel completamente nuevo dentro de la pirámide de diagnóstico.

La herramienta es apropiada para ser usada cuando cualquier fin deseado tiene una serie de elementos jerárquicos (esto es, una serie de pasos lógicos) necesarios para alcanzarlo en una variedad de contextos. Modificar esta herramienta para otras tareas de monitoreo requeriría simplemente que alguien con un buen conocimiento del fin deseado y cómo llegar al mismo desarrolle una pirámide similar. La calidad del diagnóstico resultante será tan buena como la lógica y capacidad abarcadora de los pasos que son incluidos, y el grado al cual estos pasos pueden ser extrapolados a través de diferentes ambientes.

A.5 TABLAS DE DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN DE GOBERNANZA FORESTAL: BRASIL

1. ROLES: Roles de partes interesadas e instituciones negociados y desarrollados (El material contenido en estas tablas tiene fines indicativos solamente y NO comprende una declaración definitiva sobre la gobernanza brasileña)

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
1.1 Reconocimiento entre los actuales titulares de políticas sectoriales de que hay <i>múltiples perspectivas y partes interesadas válidas</i> en el sector	Grupos de trabajo interministeriales discutieron el PNF que fue publicado en el 2001, junto con 600 consultas con otros grupos de partes interesadas. Las líneas temáticas resultantes reconocen una amplia gama de objetivos de partes interesadas con algo de financiamiento.	Se necesita mayor atención hacia procesos para resolver conflictos entre diferentes objetivos (por ejemplo, la expansión de la soja prevista en <i>Avança Brasil</i> vs expansión de Bosques Nacionales) aunque IMAZON está trabajando en sistemas GIS para superar las deficiencias de mapeo.	Amarillo	Revisión periódica de avances de conformidad con las líneas temáticas del PNF y procedimientos acordados de resolución de conflictos a nivel interministerial para resolver problemas, particularmente relativos al uso de la tierra. Desarrollo de capacidades entre representantes de grupos clave.
1.2 <i>Representantes</i> capaces de diferentes grupos de partes interesadas (no necesariamente todas las partes interesadas para comenzar) prontos para negociar	Existen representantes capaces para todos, con excepción de los grupos más pobres, pero hay ONGs y cooperativas que podrían y han sido utilizadas	El PNF y los avances legislativos involucran consulta, pero poca “negociación” y muchas decisiones ocurren fuera de los canales participativos	Rojo	Mayor transparencia en el desarrollo de la legislación forestal (por ejemplo, más consulta en el desarrollo de Medidas Provisorias) con nuevos procesos insertados dentro de los foros participativos del PNF.
1.3 <i>Sistema de participación</i> organizado que comprende una combinación de foros a nivel nacional y local para análisis, consulta y toma de decisiones	Varía mucho en cada estado y a menudo irrelevante con respecto a los reales canales de poder e influencia.	Utilización de procesos de consulta únicos pero ningún “sistema” participativo formal a nivel federal. Operación no frecuente de grupos de trabajo interministeriales adicionales	Amarillo	Depende en gran parte del estado, pero debe ser un “sistema” de participación más claro a nivel federal.
1.4 <i>Información</i> generada y accesible en forma equitativa por las partes interesadas – sobre activos, demandas y usos forestales	Esto se superpone con la pregunta anterior. Hay algo de información general disponible en Internet en sitios como INPE, IPAM, IMAZON, pero no existe un “sistema” participativo.	La titulación de la tierra es confusa, no transparente o no disponible – el INCRA está regularizando esto, pero no dispone de recursos suficientes. La información sobre la demanda del mercado no se encuentra	Amarillo	Revisión interministerial completa y simplificación de la titulación de tierras y sistema de planificación de uso de la tierra. ¿Necesidad de un consejo coordinado de mercadeo de madera?

		disponible para la mayoría de los productores forestales.		
1.5 Una <i>visión</i> del rol de los bosques en el uso de la tierra y medios de vida desarrollada y compartida	Visión desarrollada dentro del PNF.	Es cuestionable si los principales grupos de partes interesadas son conscientes o tienen acceso al PNF o a recursos implicados por el mismo.	Verde	Distribución más amplia de PNF a todas las partes interesadas forestales (incluyendo aquellas sin acceso a Internet) y oportunidad para comentarios y debate.
1.6 <i>Roles</i> de las partes interesadas en la forestación y en el uso de la tierra –incluyendo derechos, deberes, dividendos y dependencias y relaciones negociados y claros para todos	Varía mucho de un Estado a otro	La gobernanza forestal fuera del proceso de PNF no es transparente. Principales conflictos sobre los roles de las instituciones, gobiernos y organizaciones no gubernamentales federales y de los Estados.	Verde	Aclaración gradual de los roles institucionales y procesos de toma de decisiones
1.7 <i>Arquitectura institucional</i> (estructuras) forestal básica y derechos y poderes de toma de decisiones acordados y establecidos	Ver 6		Verde	
1.8 Capacidad desarrollada de <i>agencias líderes</i> para impulsar y apoyar el desarrollo de recursos humanos entre partes interesadas	Algo de financiamiento central de tres líneas temáticas clave del PNF (reforestación, protección y manejo) para un número limitado de Estados y algunos fondos de donantes asignados para otras líneas y Estados	Se procura financiamiento de varias fuentes y el desembolso es esporádico y a menudo reducido debido a presiones financieras internacionales	Verde	Revisión completa de instrumentos financieros internacionales, incluyendo la prohibición de préstamos a gobiernos y sustitución por préstamos a centros privados específicos de financiamiento
1.9 Mecanismos establecidos para el <i>desarrollo de habilidades</i> , motivación e interacciones de todas las partes interesadas	FFT, EMBRAPA, SEBRAE, centros privados de investigación y principales universidades facilitan algo de capacitación a administradores forestales.	Escasez extrema de administradores forestales profesionales en la industria	Amarillo	Trabajo con ONGs, tales como FFT para mejorar la calidad y disponibilidad de capacitación en manejo forestal graduada y en servicio
1.10 Fuentes de <i>financiamiento</i> para el sector – comerciales, de ONGs y públicas- identificadas, evaluadas y comprometidas a nivel nacional	Ver 8		Amarillo	
1.11 <i>Colaboraciones y asociaciones</i> para el manejo forestal están acordadas y perseguidas con una atención activa al aprendizaje de	*Algunas asociaciones bien publicitadas del gobierno y ONGs pero varía en gran	Ocurren muchas colaboraciones e iniciativas de asociación en redes	Verde	Compromiso con procedimientos transparentes en el desarrollo de asociaciones

lecciones y adaptación	medida de un Estado a otro	informales o como resultado de favores personales. Poca transparencia		
1.12 <i>Agencias internacionales</i> y ONGs involucradas y que apoyan prioridades para la gobernanza forestal acordadas a nivel nacional	Donantes internacionales comprometen ayuda en forma creciente para los objetivos específicamente acordados dentro del PNF (a su vez vinculado a los compromisos internacionales)	Los organismos internacionales continuamente socavan la toma de decisiones democráticas con financiamiento condicional. La OMC aplica la liberalización comercial indiscriminadamente sin adecuada consideración del sector forestal.	Rojo	Menos neocolonialismo de agencias de financiamiento internacional y un compromiso de multilateralidad con agendas internacionales acordadas a través de las Naciones Unidas y una consideración más minuciosa y apropiada del sistema forestal asumida por instituciones de gobernanza internacionales (por ejemplo, la OMC)

2. POLÍTICAS: Políticas forestales, estándares para el Manejo Forestal Sustentable y legislación existente (El material contenido en estas tablas tiene fines indicativos solamente y NO comprende una declaración definitiva sobre la gobernanza forestal brasileña)

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
2.1 <i>Visión, roles y arquitectura institucional básica</i> (estructuras) acordadas del sector forestal reconocidas en las políticas y leyes forestales centrales	Las políticas y las leyes reflejan en gran medida la visión acordada del PNF	Algunos conflictos importantes entre incentivos interministeriales, confusión entre reglamentaciones federales y de los estados y aplicación ampliamente ausente	Verde	Planificación de uso de la tierra clara con resolución interministerial de incentivos inapropiados
2.2 <i>Métodos/criterios acordados y adoptados de establecimiento de prioridades</i> del sector forestal nacional	Muy poco	El establecimiento de prioridades ocurre a todos los niveles pero el proceso no está estandarizado y a menudo no es transparente	Rojo	Código de conducta publicado sobre el establecimiento transparente de prioridades.
2.3 <i>Propiedad forestal nacional</i> ("permanente") designada, bajo diversos tipos de propiedad, en base a visión compartida (ver 2.1) y capacidad de la tierra: que cubra bosque de protección, bosque de uso mixto como "medio de vida" y bosque de producción comercial, según sea necesario	Algo de progreso con los Bosques Nacionales. El zoneamiento ecológico tiene lugar en por lo menos tres estados.	Mucha confusión sobre la titulación de la tierra y casi ningún entendimiento de la estructura de uso deseable de la tierra de la región amazónica a más largo plazo.	Amarillo	Revisión interministerial completa y simplificación de la titulación de la tierra y sistema de planificación de uso de la tierra
2.4 Existencia de <i>derechos</i> claros, equitativos y legalmente defendibles: derechos a manejar el recurso forestal (en base a consentimiento libre e informado de otras personas con derechos legales y tradicionales); derechos a extraer recursos de bosques públicos otorgados a cambio de compensación económica completa, incluyendo externalidades	Existencia de derechos de uso o derechos de uso en desarrollo (por ejemplo, proceso lento y laborioso de reconocimiento oficial de títulos amerindios a la tierra).	A menudo hay abuso de derechos, el previo consentimiento informado es raro en la práctica y el acceso a servicios legales es desigual. Algunos organismos específicos, tales como FUNAI pueden proporcionar apoyo en ciertos casos. Las externalidades generalmente no son consideradas	Verde	Desarrollar organismo de extensión forestal.
2.5 <i>Partes interesadas conscientes</i> de sus derechos; derechos legales y tradicionales de comunidades locales y marginadas reconocidos y respetados	No es posible evaluarlo significativamente	Esto variará mucho dependiendo de la historia, dimensión comercial y ubicación de las partes	Amarillo	Necesidad de guías locales accesibles al Código de Conducta Forestal a nivel de los estados con contactos

		interesadas		pertinentes
2.6 Existencia de <i>procedimientos para optimizar los beneficios</i> de los bosques, de manera que: <ul style="list-style-type: none"> - el manejo forestal sea económicamente viable, incorporando externalidades ambientales y sociales; - los múltiples beneficios de los bosques sean protegidos durante operaciones; - se incentive el procesamiento local eficiente - se apoyen los medios de vida equitativos 	Algunos esfuerzos para introducir líneas de crédito (por ejemplo, BASA y BNDS) para manejo forestal. Algunos incentivos fiscales para la exportación (pero limitados en la práctica a madera certificada) y para mayor procesamiento en algunos estados (tales como Mato Grosso).	Disponibilidad desigual de crédito e incentivos para el Manejo Forestal Sustentable (a menudo definidos por legislación del estado). Ilegalidad ampliamente difundida, aunque en disminución. Mejoras graduales en los intentos para valorar o preservar múltiples beneficios de los bosques, pero todavía queda mucho por hacer. Poco en apoyo de pequeños o medianos productores.	Amarillo	Detener ilegalidad, desarrollar mercados para servicios ambientales, desarrollar capacidad para aplicación efectiva, estimular inversión en procesamiento en más estados mediante un uso sensato de incentivos y desarrollo de capacidades y mejorar la auditoría social.
2.7 Formalización de sistemas para definir, implementar, monitorear y mejorar la <i>política y estándares</i> forestales y asegurar su <i>coherencia</i> con otras políticas	Gobierno central y algunos grupos de trabajo interministeriales.	Varía de un estado a otro.	Amarillo	
2.10 2.8 Existencia de <i>proceso para definir estándares nacionales</i> (PCI&S) para el Manejo Forestal sustentable, que esté basado en: <ul style="list-style-type: none"> - un objetivo de estándares acordado y bien comunicado, dentro de la visión más amplia para el sector forestal; - una base acordada para la introducción de estándares (voluntarios y/u obligatorios); - Consulta local e investigación; - Buena práctica forestal reconocida por la mayoría de las partes interesadas - Obligaciones internacionales - Criterios e indicadores internacionales para programas de Manejo Forestal Sustentable, cuando corresponda, para asegurar el reconocimiento *** 	Estándares en desarrollo, planes de certificación en operación (aunque los estándares brasileños nacionales no están desarrollados).	Hay una confusión muy difundida sobre qué estándares cuentan. La aplicación está ausente en gran manera. El conocimiento del Manejo Forestal Sustentable o cualquier manejo se encuentra ausente a menudo en el campo.	Verde	
2.9 Existencia de <i>legislación forestal</i> que equilibre funciones de control y habilitantes que apoyen lo que antecede; con poderes adecuadamente delegados	Existe actualmente legislación forestal a nivel federal y se ajusta a los requisitos para diferentes tipos de manejo forestal. La	Poderes delegados, pero mucha confusión sobre roles institucionales y recursos insuficientes para permitir la aplicación de legislación.	Amarillo	Aclaración sobre los roles de instituciones federales y de los estados y un programa de desarrollo de capacidades.

	legislación de los estados varía en calidad.			
--	---	--	--	--

***Cuando un país no sea claramente signatario de un conjunto de Criterios e Indicadores internacionales, esta herramienta de diagnóstico y planificación podría ser complementada por un conjunto de Criterios e Indicadores internacionales armonizados (a ser desarrollados con ese objetivo, en ausencia de un conjunto actual). Esto permitiría que grupos nacionales desarrollaran sus propias herramientas más detalladas de diagnóstico y planificación en forma más efectiva – y mostraría que los Criterios e Indicadores existentes han sido “colocados” dentro de este enfoque de pirámide más obviamente. El conjunto armonizado podría ser el usado en el tercer borrador de pirámide (Mayers y Bass, 2000), infundido con: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Near East y CIFOR.

3. INSTRUMENTOS: Conjunto coherente de “incentivos y sanciones” para implementación (El material contenido en estas tablas tiene fines indicativos solamente y NO comprende una declaración definitiva sobre la gobernanza forestal brasileña)

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
3.1 <i>Conocimiento</i> creado entre partes interesadas sobre la disponibilidad, objetivo, grado de elección, implicancias y capacidad necesaria para el uso de instrumentos empleados en el sector forestal	Información sobre prácticas de maderío de impacto reducido (RIL) y Manejo Forestal Sustentable en fase de piloto. Algo de concientización sobre organismos y estándares de acreditación. Algo de concientización sobre opciones de financiamiento de BNDS y BASA	Poco conocimiento técnico del objetivo y capacidades necesarias para Manejo Forestal Sustentable e implicancias de crecimiento y rendimiento para manejo (económico, social y financiero)	Amarillo	Crear organismo de extensión forestal
3.2 <i>Combinación/conjunto de instrumentos coherentes</i> – con efecto neto promoviendo tanto una demanda de Manejo Forestal Sustentable como una oferta de Manejo Forestal Sustentable (dentro de un marco de roles y políticas) – por los que se lucha a nivel nacional	Grupos de compradores para productos certificados en desarrollo. Incentivos de financiamiento y exportación vinculados a certificación.	Pocas opciones de capacitación para aquellas personas que desean adoptar el Manejo Forestal Sustentable. El IBAMA no acepta a poseedores de tierras sin título en iniciativas de Manejo Forestal Sustentable	Verde	Becas para capacitar a aquellas personas que avanzan hacia el Manejo Forestal sustentable. Programas especiales para poseedores de tierras sin títulos.
3.3 <i>Instrumentos regulatorios</i> – normas y sanciones claras, prácticas/asequibles y equitativas (proporcionales) para el sector forestal, incluyendo: - Sistemas de derechos y asignación de tenencia forestal y su defensa (recurso) - Protección de intereses públicos e intergeneracionales en los bosques - Manejo forestal y condiciones y controles de inversión - Acceso de mercado para las partes interesadas - Disposiciones anti-corrupción - Sistema de ingresos (en base a la	Política de concesiones en Bosques Nacionales en desarrollo. Áreas de Bosques Nacionales están siendo expandidas de conformidad con PNF. Diversos tipos de bosques de conservación establecidos de conformidad con el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). Condiciones de inversión mejoradas por cronogramas de tiempo más	Titulación de la tierra es confusa, no transparente o no disponible – el INCRA está regularizando esto, pero carece de recursos suficientes. Los sistemas de ingresos son ineficientes, poco vinculados a las actividades de aplicación y a los valores forestales y subdesarrollado para concesiones. La penetración en el mercado internacional es mala y los ingresos son	Amarillo	Revisión completa de titulación de la tierra. Desarrollo de asignación de concesiones integrada y cobro de ingresos a nivel de los Estados. Evaluar y superar barreras a los mercados de exportación. Comprometerse con mecanismos multilaterales y bilaterales para combatir los diversos impulsores de ilegalidad y corrupción, incluyendo reformas constitucionales e institucionales a nivel nacional e internacional.

<p>equivalencia de los precios de productos forestales nacionales/exportación)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso de mercado para las partes interesadas - Disposiciones anti-corrupción - Sistema de ingresos (en base a la equivalente de los precios de productos forestales nacionales/exportación) 	<p>largos y mejores condiciones para préstamos a través de BASA y BNDS. Ilegalidad monitoreada por FoE. Deforestación monitoreada por INPE e AMAZON / IPAM.</p>	<p>30% menores que equivalentes asiáticos. La corrupción y la ilegalidad predominan y son complejas con impulsos internacionales (tales como precios globales de la madera).</p>		
<p>3.4 <i>Instrumentos de mercado</i> – que alcancen una distribución equitativa de costos y beneficios e incorporación de externalidades sociales y ambientales completas, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfoques basados en los derechos de propiedad (concesiones, licencias, permisos, etc.) para mejorar la oferta - Incentivos de la demanda para aumentar los tipos, volúmenes y fuentes de bienes forestales producidos en forma sustentable y servicios ambientales - Medidas habilitantes del mercado tales como requisitos de divulgación de información - Estrategia para financiar al sector forestal 	<p>Procedimientos de asignación de concesiones en desarrollo. Grupo de compradores para productos certificados en desarrollo. Estudios de mercados emprendidos por AMAZON e IPAM. Discusiones con bancos nacionales sobre financiamiento del sector forestal. Algunos programas de incentivo impositivo de los estados para incentivar la inversión.</p>	<p>Un largo camino por recorrer en titulación de la tierra y asignación de concesiones. Exportaciones internacionales de importancia marginal, por lo que la demanda de productos certificados dentro de Brasil es crítica. Poca información precisa sobre oferta y demanda (aunque buenas compilaciones para exportaciones por AIMEX). Problemático financiamiento para empresas de pequeña y mediana escala. Financiamiento de mercados para servicios ambientales todavía subdesarrollado</p>	Amarillo	<p>Políticas más claras e incentivos para mejorar el acceso a mercados de exportación, mejorar el procesamiento y valor agregado e incentivar el Manejo Forestal Sustentable. Publicación de un Estado Anual del mercado de amplia distribución para Brasil con análisis de tendencias. Desarrollo de líneas de crédito para iniciativas a pequeña y mediana escala.</p>
<p>3.5 <i>Instrumentos de información</i> – existencia de sistemas para coordinación y flujo de información para desarrollar conocimiento y motivación entre partes interesadas (Nivel 4)</p>	<p>Algunos buenos informes elaborados por principales asociaciones madereras (por ejemplo, informes de AIMEX y diario del sector maderero “Referência”. Informes de ONGs oportunos sobre el estado de la industria maderera. Algunas buenas directrices sobre Manejo Forestal Sustentable (por ejemplo, por parte de FFT).</p>	<p>Falta de información sobre el proceso, costos y ventajas de avanzar hacia un Manejo Forestal Sustentable. Flujo de información poco ascendente sobre los problemas de la industria maderera en forma sistemática.</p>	Verde	<p>Publicación de un Estado Anual del Mercado de amplia distribución para Brasil con tendencias. Formación de un sistema para identificar y resolver los problemas identificados por la industria forestal y otros grupos de partes interesadas.</p>
<p>3.6 <i>Instrumentos institucionales/contractuales</i> –</p>	<p>Algunos códigos útiles para</p>	<p>Poco apoyo (financiero u</p>	Amarillo	<p>Se necesitan disposiciones</p>

<p>estructuras y capacidades desarrolladas alrededor de roles acordados, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compromisos formales a cambios acordados de roles y política, por ejemplo, asociaciones/códigos - Estrategias, descripciones de trabajo y capacidades de recursos humanos en línea con roles y cambios acordados - Apoyo al poder de las partes interesadas en situación de pobreza y marginadas, de tomar decisiones, reivindicar derechos e ingresar a asociaciones - Directrices/normas de manejo claras (no necesariamente planes de manejo abarcadores) - Sistema de negociación y manejo de conflictos - Códigos de conducta, financiamiento conjunto y enfoques de todo el sector para financiamiento/apoyo del sector forestal - Corretaje, desarrollo de poder de negociación colectiva y aprendizaje en asociaciones, alianzas y colaboraciones para manejo forestal 	<p>estándares de calidad en ciertas categorías de producto (por ejemplo, madera contrachapada). Buenas directrices de manejo publicadas (pero con disponibilidad desconocida). Código forestal en desarrollo (pero todavía no publicado en un formato accesible y ampliamente distribuido).</p>	<p>otro) para asociaciones, y especialmente para contratar mano de obra, aunque SBS está trabajando hacia directrices para los contratistas. Estrategias generalmente no respaldadas por personal o recursos adecuados. Apoyo a partes interesadas en situación de pobreza o marginadas generalmente en base a proyectos insustentables (proyectos piloto sin fin). Pocos procedimientos de negociación y resolución de conflictos (por ejemplo, para comunidades en Bosques Nacionales). Los Códigos de Conducta y la auditoría social son raros en el sector forestal y hay poca coordinación entre donantes / entidades de financiamiento. Las políticas todavía son vistas como un evento único estático, no como un proceso continuado.</p>		<p>especiales para pequeñas y medianas empresas o empresas comunitarias (incluyendo financiamiento, apoyo institucional y procedimientos de resolución de conflictos). La elaboración de políticas debe transformarse en un proceso continuado.</p>
<p>3.7 <i>Capacidades</i> para planificar, coordinar, implementar y monitorear lo que antecede</p>	<p>Las Unidades dentro del MMA fortalecidas para planificar y coordinar intervenciones federales, pero menos capacidad a nivel local y del Estado (aunque esto varía en gran medida de un Estado a otro).</p>	<p>Las instituciones municipales y de los estados carecen de recursos y tienen capacidad insuficiente de implementar y monitorear lo que antecede.</p>	<p>Verde</p>	<p>Estrategias para desarrollo de financiamiento municipal y de los estados y desarrollo de programa de capacitación.</p>

4. EXTENSIÓN: Promoción de Manejo Forestal Sustentable emprendida frente a las partes interesadas (El material contenido en estas tablas tiene fines indicativos solamente y NO comprende una declaración definitiva sobre la gobernanza forestal brasileña)

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
4.1 <i>Los productores forestales</i> están equitativamente involucrados en mecanismos para recibir y compartir información: sobre la práctica del Manejo Forestal Sustentable y sus recompensas/costos/riesgos; sobre legislación, instrumentos, incentivos, mercados asociados; y sobre recursos requeridos para el Manejo Forestal Sustentable	Información considerable desperdigada (por ejemplo, 1.9 y 3.5), pero accesibilidad limitada y desarrollo participativo a menudo no contemplado.	Los productores forestales son generalmente los últimos en conocer información relativa al Manejo Forestal Sustentable y nueva legislación, con excepción de un número limitado que es directamente consultado o tiene lugar en investigación piloto.	Verde	Mucha más atención a la consulta más amplia posible en el supuesto de que no todas las personas tienen acceso a Internet.
4.2 <i>Consumidores</i> de productos forestales (nacionales y de exportación) tienen acceso a información tanto sobre los múltiples beneficios públicos del Manejo Forestal Sustentable y sobre productos específicos del Manejo Forestal Sustentable	En desarrollo – el MMA de conformidad con el Componente 1 de Promanejo está planificando desarrollar un sitio de información para información pública	La información para los consumidores es escasa (y esto se extiende inclusive al uso de muchas especies). Los sistemas de educación pública no incluyen información sobre Manejo Forestal Sustentable.	Verde	Ya en desarrollo.
4.3 Los productores, inversores, procesadores, intermediarios, minoristas y consumidores de productos forestales tienen <i>acceso a mecanismos para pasar información sobre “sustentabilidad”</i> tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena de abastecimiento	Ya hay planes de certificación de cadenas de custodia (utilizando certificación del FSC).	La información sobre sustentabilidad generalmente está en posesión solamente de grandes compañías con recursos humanos adecuados.	Verde	Establecer programas para pequeñas y medianas empresas.
4.4 El <i>público en general</i> disfruta una buena comunicación con la forestación, la educación y las instituciones de los medios de comunicación sobre los múltiples beneficios del Manejo Forestal Sustentable (bienes, servicios y otros valores)	Hay una amplia cobertura de temas de sustentabilidad (de naturaleza general) en la prensa.	Hay menos información que detalle los beneficios positivos y costos del Manejo Forestal Sustentable.	Verde	Incluir capacitación elemental sobre Manejo Forestal Sustentable en plan de estudios nacional.
4.5 Las <i>autoridades forestales</i> tienen acceso a información precisa y reciente sobre todas las prácticas pertinentes de Manejo Forestal Sustentable y su grado y tienen capacidades y recursos para comunicarla	Sí – las autoridades forestales reciben información y a menudo receptores de apoyo sustancial de donantes con este fin.	Las autoridades forestales en Brasil tienden a tener niveles muy altos de capacitación de personal, pero está limitada por pequeño número de personal y falta de	Verde	Expandir recursos financieros para autoridades municipales y de los estados.

		financiamiento.		
4.6 Las autoridades forestales llevan a cabo regularmente una <i>evaluación de las necesidades de las partes interesadas</i> para lo que antecede, y adoptan respuestas dirigidas a grupos específicos	Las autoridades forestales asisten a muchas conferencias y reuniones sobre lo que antecede	Las autoridades forestales son generalmente reacias a utilizar tiempo en el campo recolectando datos primarios (este papel lo cumplen algunas ONGs).	Amarillo	Proceso de monitoreo más formal para mantenerse al día con las innovaciones del Manejo Forestal Sustentable en el campo.

5. Certificación / verificación del Manejo Forestal Sustentable emprendido (El material contenido en estas tablas tiene fines indicativos solamente y NO comprende una declaración definitiva sobre la gobernanza forestal brasileña)

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
5.1 La <i>viabilidad de la certificación u otro plan de auditoría</i> ha sido evaluada, cubriendo: objetivo e impulsos sustentables; condiciones previas necesarias; y aspectos de equidad, eficiencia y credibilidad	Planes de certificación (FSC) con organismos de acreditación (por ejemplo, IMAFLORA) un grupo de nuevos compradores y números crecientes de compañías certificadas (por ejemplo, Gethal, Cikel, Mil Madeiras, etc).	Grandes compañías y compañías plantadores lo están encontrando más fácil. No hay alternativa verosímil para el FSC todavía, pero el MMA está coordinando un grupo de trabajo con 20 principales partes interesadas para desarrollar un estándar brasileño.	Verde	Incentivos adicionales y apoyo necesario para pequeñas y medianas empresas.
5.2 Los productores y consumidores forestales tienen <i>acceso a una certificación u otro plan de auditoría</i> que es reconocido a nivel internacional cuando corresponda, principalmente para mercados de exportación ¹⁵	Sí - FSC	No falta nada	Verde	No se necesita ningún acción adicional, con excepción de mayor promoción y desarrollo del grupo de compradores brasileños.
5.3 Existe un <i>grupo nacional/local con múltiples partes interesadas</i> para asegurar que los estándares y procedimientos del plan son apropiados para los tipos forestales locales y tipos de productores forestales, y son consistentes con la visión, política y estándares nacionales [Nivel 2]	Sí – hay un grupo de trabajo nacional que está trabajando exactamente en esto con 20 grupos de partes interesadas principales.	No falta nada	Verde	
5.4 Se cuenta con la capacidad de un <i>auditor/asesor local</i> para llevar a cabo la certificación u otra auditoría a un costo competitivo	Sí – El FSC tiene organismos de acreditación locales, tales como IMAFLORA	No falta nada	Verde	
5.5 Se genera <i>información</i> sobre el progreso en la	Ha habido gran cantidad de	Hay menos información	Verde	Podría valer la pena publicar una

¹⁵ Los criterios podrían incluir, por ejemplo:

- Los criterios de Alliance para planes de certificación forestal verosímiles (a) institucionalmente y políticamente adaptados a las condiciones locales, (b) orientados a las metas y efectivos en alcanzar objetivos, (c) aceptables para todas las partes interesadas, (d) basados en estándares de desempeño definidos a nivel nacional que sean compatibles con principios de Manejo Forestal Sustentable generalmente aceptados, (e) basados en criterios objetivos y mensurables, (f) basados en evaluación confiable e independiente, (g) verosímiles para los principales grupos de partes interesadas, (h) decisiones de certificación libres de conflictos de interés de partes con intereses creados, (i) eficaces en función de los costos, (j) transparentes, y (k) acceso equitativo para todos los países (WWF/WB 1999)
- Los 9 criterios desarrollados por Kanowski *et al* (2000), que utilizan estos criterios de Alliance y otros. Se resumen como: conformidad, acceso, participación, acreditación, transparencia, independencia, consistencia, mejoramiento continuo y estipulación sobre cadena de custodia/etiqueta de producto.

certificación/auditoría y sus impactos sobre los bosques, el comercio, las capacidades y prácticas de las partes interesadas y la gobernanza	atención reciente a esto en la prensa nacional y en varios grandes congresos.	disponible sobre los impactos de la certificación.		revisión periódica de la certificación en Brasil respaldada por estudios del impacto sobre el bosque y los grupos de partes interesadas.
5.6 Mecanismos <i>vinculan</i> dicha información sobre el progreso e impactos de la certificación a la <i>creación de políticas</i>	Sí – el grupo de trabajo nacional tiene acceso a información pertinente.	No falta nada	Verde	

CIMIENTOS: Requisitos previos de buena gobernanza forestal que están bajo la influencia, pero no el control, de aquellas personas que están dentro del sector forestal (El material contenido en estas tablas tiene fines indicativos solamente y NO comprende una declaración definitiva sobre la gobernanza forestal brasileña)

Elemento de buena gobernanza forestal	¿Qué está funcionando? (producto, calidad, impacto)	¿Qué está faltando? (vacíos, problemas)	Puntuación (rojo, amarillo, verde)	¿Qué debe hacerse? (próximos pasos)
F.1 <i>Sistemas democráticos básicos, derechos humanos y estado de derecho</i> aceptados por la sociedad y aplicados	Comentarios extraoficiales		-	
F.2 La <i>necesidad de un sector forestal</i> , y el rol y autoridad de una o más instituciones forestales líderes es generalmente reconocida en la sociedad	En una reciente encuesta de prensa de brasileños de áreas urbanas, la preocupación por la deforestación fue la preocupación principal.	No falta nada	Verde	
F.3 Las <i>razones históricas</i> para los roles, políticas y estructuras de poder actuales en el sector forestal son entendidas por las partes interesadas en la gobernanza forestal**	Hay un amplio entendimiento de la historia y desarrollo de la gobernanza forestal y el proceso de delegación, pero falta de entendimiento sobre las intenciones a largo plazo para uso de la tierra y los poderes relativos de diferentes ministerios.	Aunque la necesidad y el papel del MMA y del IBAMA es bien conocido en Brasil, hay poco entendimiento de la situación de evolución a nivel de los estados o municipal mediante delegación y pocas personas entienden todos los arreglos de poder detrás de escena a nivel federal.	Amarillo	Un plan nacional claro de uso de la tierra y un diagrama de procesos para resolver conflictos de interés entre los diferentes sectores.
F.4 <i>Los factores que dan forma a la naturaleza de los activos forestales</i> y las influencias ecológicas sobre los mismos (y causadas por los mismos) son entendidos por las partes interesadas	Varía por grupo de partes interesadas. Hay considerable investigación en andamio (incluyendo de los impactos genéticos de la recolección forestal en EMBRAPA), pero esto a menudo no llega a los usuarios forestales.	Pocos entienden completamente cómo funciona la ecología forestal neotropical funciona a nivel genético y cuál es el impacto de manejo diferente. Muchas especies sin describir (aunque el Equipo Flora Ducke ha hecho considerables avances. .	Verde	Serán necesarias importantes inversiones continuadas en la ecología de los bosques tropicales, genética taxonómica, modelado de crecimiento y rendimiento, para entender realmente los impactos del uso de los bosques.
F.5 Las <i>condiciones económicas y financieras</i> dentro de las cuales opera el sector forestal son entendidas por las partes interesadas	Existen algunos estudios que comparan el manejo convencional con reducción del impacto de la actividad maderera y varios que tratan	Hay pocos estudios que traten explícitamente la viabilidad económica de las operaciones forestales de Manejo Forestal Sustentable	Amarillo	Mayor investigación y directrices claras sobre la viabilidad económica de diferentes tipos de manejo forestal (incluyendo orientación sobre escalas de

	los elementos económicos del Manejo Forestal Sustentable.	o competencia con actividad maderera predatoria.		operación e inversión apropiada) – esto es, información de antecedentes para la planificación comercial.
F.6 Las <i>interacciones sociales y culturales</i> con los bosques son entendidas por las partes interesadas	Esto varía, en parte debido a las diferentes interacciones sociales y culturales	Los derechos indígenas y el papel de las comunidades en los Bosques Nacionales y otras áreas de conservación son poco claros y mal aplicados.	Amarillo	Se necesitan directrices claras para derechos de propiedad y uso en las diferentes categorías del uso de tierras de bosques.
F.7 <i>La tenencia de la tierra y la propiedad</i> es segura, clara, documentada y no discriminatoria contra la forestación	Algo de delineación exitosa de Bosques Nacionales, pero poco compromiso privado con los mismos y solamente a nivel piloto (por ejemplo, en el Tapajos FLONA).	La titulación de la tierra es confusa, no transparente o no se encuentra disponible – el INCRA está regularizando esto pero carece de recursos suficientes. Las tierras tribales indígenas están siendo reconocidas muy lentamente.	Rojo	Revisión completa del sistema de titulación de la tierra.
F.8 La amplia gama de <i>obligaciones/convenios internacionales</i> , metas y principios que afectan al sector forestal es entendida y por las partes interesadas pertinentes y las partes interesadas se encuentran comprometidas*** con la misma	Algunas buenas iniciativas globales de la Agenda 21 y amplia concientización de CBD y CITES.	Poca síntesis con referencias cruzadas de las implicancias de los diversos convenios para el sector forestal.	Verde	Una guía publicada a los convenios con referencia cruzada
F.9 Las condiciones y flujos del <i>mercado, de la inversión y del comercio</i> son entendidas por las partes interesadas y las partes interesadas se encuentran comprometidas con las mismas	Mucho desarrollo empresarial, según indican las cifras relativas a la producción y al comercio del Brasil. Número creciente de delegaciones comerciales para mejorar el conocimiento sectorial	Las barreras para el comercio exportador están deficientemente entendidas. Los requisitos de diseño son un obvio obstáculo. Canales de distribución deficientes.	Verde	Necesidad de mayor análisis de las percepciones del lado de la demanda de la industria brasileña y una revisión de los canales de distribución.
F.10 Hay compromiso con el <i>sistema de garantías y derechos constitucionales</i> (pueden influenciar, por ejemplo, derechos ambientales y apelación de los ciudadanos, derechos de desarrollo, etc.)	Existen buenas leyes que están siendo aplicadas en forma creciente.	El sistema judicial estirado al máximo reduce la cantidad de multas cobradas. La aplicación de la ley es esporádica. Los pequeños y medianos productores a menudo sufren principalmente con prácticas predatorias, particularmente	Amarillo	Inversión en el sistema judicial, especialmente en áreas marginales.

		en la frontera forestal.		
F.11 Hay compromiso con las <i>políticas macroeconómicas del gobierno</i> , por ejemplo, planes nacionales y regionales, ajuste estructural, asignación de presupuesto, impuestos, precios y tasas de cambio	Fuera de la experiencia de los informantes.	Reembolsos de la deuda perjudican la economía en muchos niveles	Rojo	Revisión completa de los instrumentos financieros internacionales incluyendo la prohibición de préstamos a gobiernos y sustitución por préstamos a centros privados específicos de financiamiento
F.12 Compromiso con las políticas e instituciones <i>laborales</i> y de empleo y de salud y seguridad	Instituciones laborales sólidas y servicios de salud y seguridad en áreas más ricas	La auditoría social en áreas marginales es casi inexistente	Amarillo	Mejoría en auditoría social
F.13 Existe compromiso con la extensión <i>agrícola</i> y los sistemas de subsidio y otras políticas/sectores de uso directo de la tierra (por ejemplo, fauna silvestre, turismo, explotación mineral, reasentamiento, cuencas hidrográficas) y las distorsiones son abordadas	Grupos de trabajo interministeriales discuten conflictos de interés	Falta de mecanismos para resolver conflictos y abordar distorsiones, aunque las ONGs como IPAM resaltan los problemas	Rojo	Fortalecimiento de grupos de trabajo interministeriales y desarrollo de procedimientos de resolución de conflictos.
F.14 Compromiso con las políticas y desarrollos de <i>transporte e infraestructura</i>	Poco compromiso a pesar de los buenos datos de IPAM sobre los vínculos entre desarrollo de infraestructura y uso cambiante de la tierra.	Programas de infraestructura integrados deficientemente con las autoridades del sector forestal	Amarillo	Un plan nacional de uso de la tierra y un diagrama de proceso para resolver conflictos entre los diferentes sectores
F.15 Compromiso con las políticas y desarrollos <i>energéticos</i> y los controles de precios son abordados	Actualmente hay crisis energética, pero poco uso directo de leña, excepto en áreas marginales	Fuera de la experiencia de los informantes	-	
F.16 Compromiso con las políticas y desarrollos del <i>gobierno local y descentralización</i>	Varía de un estado a otro	Algo de confusión real sobre los roles y responsabilidades a todos los niveles (por ejemplo, el derecho de las autoridades municipales de controlar qué sucede en los Bosques Nacionales que ocurre en las municipalidades).	Amarillo	Evolución gradual de roles y responsabilidades
F.17 Compromiso con las políticas y desarrollos de educación y capacitación	Algunos programas locales de educación ambiental, pero poca forestación concreta en el plan de	Falta de capacitación profesional e información general amplia en el plan de estudios nacional	Amarillo	Apoyar iniciativas tales como las de FFT para capacitación profesional e incluir el Manejo Forestal Sustentable en el plan

	estudios nacional			de estudios nacional
F.18 Compromiso con las políticas y desarrollos de <i>asignación y servicios de agua</i>	Gran interés en el desarrollo de mercados para servicios ambientales	Falta de síntesis de experiencias a la fecha y diversos grados de éxito en diferentes estados.	Amarillo	Poner en marcha proyecto piloto sobre mercados para servicios de cuencas hidrográficas.
F.19 Existen mecanismos efectivos para <i>coordinación intersectorial</i> , aprendizaje y acción sobre uso y manejo de la tierra: <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de consulta y participación • Sistemas de información y análisis • Evaluación de costo-beneficio-riesgo • Principios de desarrollo sustentable incluidos en la política/ley, por ejemplo, quien contamina paga, equidad,,, • Mecanismos de establecimiento de prioridades utilizando lo que antecede • visiones, políticas y estrategias entre sectores, en base a lo que antecede 	No	Estas deficiencias muy importantes han sido resaltadas numerosas veces anteriormente.	Rojo	

** Cuando se utiliza el término “partes interesadas” en la tabla que antecede, el significado es “partes interesadas en la gobernanza forestal”

*** “Existencia de entendimiento y compromiso” o simplemente “compromiso” significa aquí que las partes interesadas están en conocimiento del tema y están tomando medidas activas para influenciar aspectos del mismo

APÉNDICE: NOTA SOBRE LOS ACTORES Y ARQUITECTURA DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN BRASIL

1. *Complejidad de la Gobernanza Forestal en Brasil.* Esto implica una jerarquía de actores y arquitectura municipal, de los estados y federal. El PNF es solamente un componente de la gobernanza forestal dentro de Brasil, aunque la expresión central y más ampliamente legítima de voluntad política federal. Con el fin de enmarcar este análisis, por lo tanto, es importante introducir los actores más amplios, o arquitectura, de la gobernanza forestal brasileña, dentro de la cual tiene lugar el PNF.
2. *Responsabilidades ministeriales.* Como cualquier otro gobierno, el gobierno brasileño consiste en una serie de Ministerios con esferas de influencia que se superponen. Quizás el más poderoso de estos Ministerios es el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG), que distribuye las finanzas federales. Otros actores clave para el sector forestal incluyen al Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), el Ministerio de Integración Nacional (MIN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Deportes y Turismo (MET) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). Todos estos ministerios han participado en grupos de trabajo interministeriales durante el desarrollo del Plan Nacional de Bosques.
3. *El plan de desarrollo plurianual.* El PNF está apoyado por el plan plurianual del Gobierno (PPA2000-2003) que incluye tres líneas presupuestales para: (1) Reforestación – la expansión de la base forestal plantada y manejada; (2) Forestación sustentable; y (3) Protección – la prevención de la deforestación e incendios forestales. Como estas líneas presupuestales abarcan solamente tres de las diez líneas temáticas del PNF, las fuentes externas de financiamiento están siendo dirigidas a las brechas mayores.
4. *El plan nacional de bosques.* El PNF es un producto del Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Las designaciones dentro del MMA (y la institución ejecutiva y operativa subordinada, IBAMA) son políticas en gran parte y reflejan las predilecciones de los partidarios más poderosos del presidente federal titular. Los cambios en las designaciones de funcionarios públicos siguen a cambios en el gobierno. El PNF fue redactado por funcionarios públicos que pertenecen a la Secretaría de Biodiversidad y Bosques (SBF) y es por lo tanto esencialmente un marco que define las ambiciones del actual gobierno brasileño para su sector forestal. La duradera legitimidad del PNF reside en el amplio proceso de consulta con todos los elementos del sector forestal que precedieron su publicación. El documento publicado con sus diez líneas temáticas forma un importante marco para el desarrollo continuado de la legislación brasileña sobre bosques. Cada línea temática tiene un objetivo establecido, una meta técnica o metas técnicas específicas y una estrategia de acción. Algunas de estas estrategias de acción involucran el desarrollo de legislación tanto por parte del Ministerio del Medio Ambiente como de otros Ministerios.
5. *Poderes ministeriales y “Medidas Provisorias”.* Quizás los más importantes grupos de actores en la gobernanza Forestal brasileña son los Ministros brasileños y especialmente la persona y asesores del Presidente. A nivel federal, lo que puede o puede no suceder en el bosque es frecuentemente alterado por decreto presidencial a través de lo que se conocen como Medidas Provisorias (MP). Los autores de las MP varían, pero para la Legislación Forestal involucran (pero no se restringen a) IBAMA u otros miembros del MMA. Las ONG también pueden ser convocadas para redactar MP. Independientemente de la autoría, o el grado de consulta incluido en su formulación, cargan el peso del cargo presidencial. Su frecuencia de uso es en gran medida una función de la velocidad a la cual pueden ser producidas en reacción a las situaciones preocupantes en evolución. Por lo tanto, por ejemplo, en febrero de 2001, en respuesta a preocupaciones de derechos de propiedad intelectual, la MP 2052

decretó que se prohibiese todo transporte de material vegetativo brasileño (por ejemplo, muestras botánicas). Luego de una fuerte reacción nacional, esto se hizo considerablemente más flexible mediante la MP 2186 de agosto de 2001. En 1996, la MP 1511 aumentó la reserva forestal legal en todas las tenencias de tierras de la Amazonia de 50% a 80%, lo que se ha transformado posteriormente en una manzana de la discordia mayor con muchos grupos rurales. Cada MP, a pesar de su condición de “provisoria” es legalmente obligatoria y sustituye toda disposición anterior en todos sus elementos.

6. *Decretos.* Con el fin de legitimizar o normalizar estas medidas provisionales relativamente *ad hoc*, las MP son posteriormente refrendadas por Decretos Ley (Decretos) que involucran discusión y validación parlamentaria. Por lo tanto, la MP 2052 sobre el transporte de material vegetativo fue refrendada por el Decreto 3945. En forma similar, una MP anterior sobre árboles de caoba fue validada en 1996 por el Decreto 1963 que suspendió todo corte de caoba por dos años (lo que fue posteriormente prohibido nuevamente por una MP el año pasado). Dicha validación se refiere a artículos específicos dentro de una MP y refrenda o modifica aquello considerado necesario. Cualesquiera artículos dentro de una MP no cubiertos por el Decreto son igualmente obligatorios. El proceso de validación es contingente con respecto a la programación de discusiones apropiadas dentro de una democracia compleja y puede ser demorado por un período considerable, durante el cual la MP se mantiene vigente. El propio PNF fue establecido por el Decreto 3420.
7. *Instrucciones operativas.* Las disposiciones dentro de una MP o Decreto pueden ser establecidas en una forma relativamente amplia. Por lo tanto es habitual que los Decretos sean traducidos en procedimientos operativos específicos por una Instrucción Normativa (IN). Por lo tanto, por ejemplo, en 1996, el Decreto 4771 (que definió un Código Forestal) introdujo la idea de que la explotación de la selva Amazónica debería ocurrir solamente de conformidad con planes de manejo. Posteriormente, en 1991, un grupo de expertos forestales de todos los principales grupos de partes interesadas se reunieron para definir la IN 80, exactamente qué deberían contener estos planes de manejo (esto es, la intensidad y grado del inventario forestal, medidas para incentivar la regeneración natural del bosque, tratamientos silvícolas requeridos y quizás lo más importante, planes para un ciclo definido de corte).
8. Estos requisitos técnicos fueron incorporados dentro de legislación adicional, tales como Decreto 1282 de 1994, que especificó por primera vez que los planes de manejo deben tender al manejo forestal sustentable. Luego en 1998, el Decreto 2788 modificó el Decreto 1282 introduciendo un marco disgregado para el manejo forestal que incluyó prescripciones separadas para pequeños propietarios de tierras (requisitos de manejo forestal simplificados) y para comunidades. La naturaleza exacta de estos nuevos requisitos fue desarrollada por la IN 4 (bosques comunitarios), la IN 5 (manejo forestal simplificado para pequeños propietarios de tierras) y la IN 6 (forestación industrial en gran escala). La autoría de las instrucciones normativa involucrará muchas consultas con partes interesadas, pero será dirigida por personal técnico altamente capacitado dentro del IBAMA o el MMA.
9. *Rol federal del IBAMA.* Históricamente, la institución federal IBAMA fue también responsable de supervisar la implementación y aplicación de la legislación forestal, un hecho que introdujo una importante retroalimentación. Los problemas con la legislación existente podrían ser remediados rápidamente recurriendo a los procedimientos definidos anteriormente.
10. *Importancia de la descentralización.* Más recientemente, Brasil ha asumido un proceso de descentralización por el cual las instituciones a nivel de los estados son actualmente responsables de la implementación y aplicación de legislación. La legislación federal puede ser a su vez interpretada por la legislación de los estados, que puede refrendar o fortalecer aún más la legislación federal, pero nunca contradecirla o flexibilizarla. La relación entre las instituciones a nivel de los estados y las instituciones federales tradicionales tales como el IBAMA es incómoda y definida en forma deficiente. Los estados varían ampliamente en medio ambiente y en la capacidad de sus instituciones y políticos locales. Inevitablemente, la legislación federal será más aplicable en algunos estados que en otros. La capacidad de los

Estados de asegurar una legislación federal que se ajuste a sus condiciones en competencia con otros estados está ampliamente definida por el poder e influencia política de sus representantes a nivel ministerial.

11. *Poderes municipales.* En un intento quizás de frenar el poder o ineficiencias de los gobiernos de los estados, el gobierno federal comenzó el año pasado un proceso de pasar recursos financieros directamente a los gobiernos municipales. La gobernanza municipal también puede refrendar o reforzar la legislación del estado, pero no contradecirla ni flexibilizarla. Aunque seguida por dificultades menores, la intención del gobierno de apoyar a las municipalidades en forma directa puede en el futuro fortalecer el control local sobre los recursos forestales en comparación con las autoridades de los estados, pero esto no necesariamente cambiará la forma en la que la legislación y la aplicación evoluciona.
12. *Vínculos débiles de gobernanza entre el PNF centralizado y los poderes de los estados/municipales.* Dos cosas se vuelven evidentes inmediatamente de los dos párrafos que anteceden. En primer lugar, la posición del PNF dentro de la gobernanza forestal brasileña es relativamente débil. El desarrollo de la legislación forestal mediante “medidas provisionarias” es sensible a oportunidades y amenazas percibidas a nivel presidencial, no necesariamente al nivel del MMA que supervisa el Programa Nacional de Bosques (PNF). En otras palabras, el MMA tiene un papel decisivo en el inicio de nueva legislación, pero hay otros importantes y poderosos actores y no hay coordinación obligatoria de nueva legislación con el PNF. Asimismo, el dictado y aplicación de nueva legislación ya no está primariamente controlada por los organismos federales. Son los gobiernos de los estados que implementan la política en la práctica y están más cerca de los problemas que cualquier nueva legislación introduce. Asimismo el PNF está respaldado solamente en forma parcial por el financiamiento central, lo que resulta en una dislocación parcial (pero no total) entre las declaraciones escritas en el PNF y el real ejercicio de poder.
13. En segundo lugar, hay considerable heterogeneidad en Brasil con respecto a cómo ocurre en la práctica realmente la gobernanza forestal, particularmente a nivel de los estados. Esto se extiende no solamente a las formas en las que la legislación federal y de los estados es implementada y aplicada en la práctica, sino que también al poder e influencia relativas de las instituciones federales y de los estados y al poder de los estados de influenciar el desarrollo de legislación en primer lugar.

Influencias cubiertas – temas de control, transparencia y responsabilidad. En tercer lugar, el proceso de desarrollo legislativo y gobernanza forestal es potencialmente rehén de grupos de presión poderosos entre los muchos grupos de partes interesadas del sector forestal nacional, grupos internacionales, tales como ONGs ambientales o políticos de los estados. Existe claramente el potencial fuera del proceso democrático de influenciar la legislación, y para políticos de los estados, la designación de funcionarios públicos que la redactarán. El grado al cual se aplica la presión ilegítimamente es poco claro y ciertamente no es transparente. Esto implica un problema virtualmente insuperable para la recolección de datos precisos sobre qué impulsa a la gobernanza forestal brasileña.