

## Forest Governance

### Basic Knowledge

Gobernanza forestal contribuye a los ODS:



Gobernanza forestal contribuye a los ODS:

**1** FIN  
DE LA POBREZA



**5** IGUALDAD  
DE GÉNERO



**15** VIDA  
DE ECOSISTEMAS  
TERRESTRES





**Este módulo describe los elementos y componentes básicos de la gobernanza forestal y explora las formas en que esta gobernanza influye en la implementación de la gestión forestal sostenible (GFS). El módulo explica por qué es importante que los gestores forestales conozcan la gobernanza de los bosques y ofrece orientaciones sobre lo que ellos pueden hacer para fomentar una buena gobernanza de los bosques.**



**Este módulo describe los elementos y componentes básicos de la gobernanza forestal y explora las formas en que esta gobernanza influye en la implementación de la gestión forestal sostenible (GFS). El módulo explica por qué es importante que los gestores forestales conozcan la gobernanza de los bosques y ofrece orientaciones sobre lo que ellos pueden hacer para fomentar una buena gobernanza de los bosques.**

**¿Qué es la gobernanza forestal?**

La gobernanza forestal se refiere, en términos generales, a las normas, organizaciones y procesos formales e informales a través de los cuales los sectores público y privado articulan sus intereses, [toman e implementan sus decisiones](#). La *gobernanza forestal* se define como

la forma en que los actores públicos y privados –incluyendo las instituciones del sector formal e informal, las organizaciones de pequeños productores y de pueblos indígenas, las pequeñas, medianas y grandes empresas, las organizaciones de la sociedad civil y demás partes interesadas– negocian, toman y ejecutan decisiones vinculantes sobre la gestión, [uso y conservación de los recursos forestales](#). El concepto de gobernanza forestal ha evolucionado hasta incluir múltiples actores (públicos y privados) en varias escalas, desde el ámbito local hasta el mundial. Este concepto puede incluir:

- normas sobre el manejo de los bosques, normativas gubernamentales sobre quién se beneficia de los recursos forestales y los derechos tradicionales y consuetudinarios;
- la utilización de mecanismos del sector privado, tales como la certificación voluntaria en apoyo a la GFS y el suministro de madera de origen legal;
- medidas internacionales de apoyo a la legalidad de la madera y de promoción de la buena gobernanza, tales como: el Plan de acción de la Unión Europea sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercios Forestales (Plan de acción UE-FLEGT) y los sistemas de pago por servicios ambientales, por ejemplo [REDD+](#).

Un proceso eficaz de gobernanza forestal abarca a todas las partes interesadas en los bosques, aborda todos los aspectos clave relacionados con los bosques y engloba la participación de otros sectores que ejercen influencia sobre la gobernanza de los bosques o son influenciados por ella.

Dentro de todas las partes interesadas, se debe tomar particular atención a las mujeres, ya que son uno de los principales grupos que usan los bosques. Es fundamental que las mujeres sean involucradas en estos procesos, porque la dependencia de las mujeres rurales con los bosques es diferente a (y a menudo mayor que) la de los hombres, debido a la división en género que existe en el trabajo y al diferente acceso a los recursos económicos.

El debate sobre la gobernanza forestal toma en cuenta cada vez más los problemas de género, pero hay pocas evidencias aún de un actual incremento de la participación de las mujeres en el proceso. En los debates y posiciones laborales nacionales e internacionales de alto nivel, las mujeres siguen siendo subrepresentadas. En los enfoques comunitarios, en especial en Asia meridional, los órganos que rigen y establecen las normas de acceso y gestión de los bosques (p.ej., la Asamblea general y los comités ejecutivos) fueron definidos “neutros en lo que a género se refiere”. Sin embargo, la participación de las mujeres ha estado restringida debido a normas conservadoras en materia de género. Incluso cuando logran participar, a menudo las mujeres mantienen un papel pasivo o de consultas que les permite solo intercambiar opiniones que no tienen garantías de influir en las decisiones.

El estudio sobre [Análisis de género, promovido por Programa ONU-REDD en Viet Nam](#), informa que las mujeres empleadas en las oficinas públicas son asignadas a realizar funciones consideradas “adecuadas” para ellas porque no exigen un alto nivel de conocimiento y/o especialización. Parece ser fundamental empoderar a las mujeres para que adquieran un papel activo y estén en una posición que les permita influir en las decisiones y tomar iniciativas ya que existe también una tendencia a informar sobre el número del personal que son mujeres sin prestar mucha atención a la importancia de consolidar sus habilidades y competencias, en especial en áreas remotas y en minorías étnicas. El estudio informa que no hay planes de capacitación o de promoción del personal femenino hacia puestos de liderazgo. Para romper con este modelo y promover posiciones para mujeres en las instituciones forestales, el estudio recomienda impulsar la sensibilización de los hombres sobre los beneficios de la participación de las mujeres. La igualdad de género en el centro de trabajo se percibe como un problema de las mujeres. Las organizaciones de mujeres, por ejemplo la Unión de Mujeres, están promoviendo la inclusión de las cuestiones de género en Viet Nam. Los “talleres de género” reúnen solamente a las mujeres y los planes de acción de género no mencionan a los hombres. El estudio recomienda capacitar a las mujeres también, en comprender que los hombres tienen que ser parte del esfuerzo. Los análisis de género apoyados por países, como en este caso, ofrecen útiles perspectivas para las desigualdades de género que aún se deben enfrentar.

La creación de redes, cooperativas u organizaciones solo de mujeres, son los primeros pasos para dar impulso a la acción y estimular a las mujeres líderes para que participen en procesos decisivos de gobernanza y permitan que se tomen en cuenta las perspectivas de las mujeres.

### **¿Qué es la gobernanza forestal?**

La gobernanza forestal se refiere, en términos generales, a las normas, organizaciones y procesos formales e informales a través de los cuales los sectores público y privado articulan sus intereses, [toman e implementan sus decisiones](#). La *gobernanza forestal* se define como la forma en que los actores públicos y privados –incluyendo las instituciones del sector formal e informal, las organizaciones de pequeños productores y de pueblos indígenas, las pequeñas, medianas y grandes empresas, las organizaciones de la sociedad civil y demás partes interesadas– negocian, toman y ejecutan decisiones vinculantes sobre la gestión, [uso y conservación de los recursos forestales](#). El concepto de gobernanza forestal ha evolucionado hasta incluir múltiples actores (públicos y privados) en varias escalas, desde el ámbito

local hasta el mundial. Este concepto puede incluir:

- normas sobre el manejo de los bosques, normativas gubernamentales sobre quién se beneficia de los recursos forestales y los derechos tradicionales y consuetudinarios;
- la utilización de mecanismos del sector privado, tales como la certificación voluntaria en apoyo a la GFS y el suministro de madera de origen legal;
- medidas internacionales de apoyo a la legalidad de la madera y de promoción de la buena gobernanza, tales como: el Plan de acción de la Unión Europea sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercios Forestales (Plan de acción UE-FLEGT) y los sistemas de pago por servicios ambientales, por ejemplo [REDD+](#).

Un proceso eficaz de gobernanza forestal abarca a todas las partes interesadas en los bosques, aborda todos los aspectos clave relacionados con los bosques y engloba la participación de otros sectores que ejercen influencia sobre la gobernanza de los bosques o son influenciados por ella.

Dentro de todas las partes interesadas, se debe tomar particular atención a las mujeres, ya que son uno de los principales grupos que usan los bosques. Es fundamental que las mujeres sean involucradas en estos procesos, porque la dependencia de las mujeres rurales con los bosques es diferente a (y a menudo mayor que) la de los hombres, debido a la división en género que existe en el trabajo y al diferente acceso a los recursos económicos.

El debate sobre la gobernanza forestal toma en cuenta cada vez más los problemas de género, pero hay pocas evidencias aún de un actual incremento de la participación de las mujeres en el proceso. En los debates y posiciones laborales nacionales e internacionales de alto nivel, las mujeres siguen siendo subrepresentadas. En los enfoques comunitarios, en especial en Asia meridional, los órganos que rigen y establecen las normas de acceso y gestión de los bosques (p.ej., la Asamblea general y los comités ejecutivos) fueron definidos “neutros en lo que a género se refiere”. Sin embargo, la participación de las mujeres ha estado restringida debido a normas conservadoras en materia de género. Incluso cuando logran participar, a menudo las mujeres mantienen un papel pasivo o de consultas que les permite solo intercambiar opiniones que no tienen garantías de influir en las decisiones.

El estudio sobre [Análisis de género, promovido por Programa ONU-REDD en Viet Nam](#), informa que las mujeres empleadas en las oficinas públicas son asignadas a realizar funciones consideradas “adecuadas” para ellas porque no exigen un alto nivel de conocimiento y/o especialización. Parece ser fundamental empoderar a las mujeres para que adquieran un papel activo y estén en una posición que les permita influir en las decisiones y tomar iniciativas ya que existe también una tendencia a informar sobre el número del personal que son mujeres sin prestar mucha atención a la importancia de consolidar sus habilidades y competencias, en especial en áreas remotas y en minorías étnicas. El estudio informa que no hay planes de capacitación o de promoción del personal femenino hacia puestos de liderazgo. Para romper con este modelo y promover posiciones para mujeres en las instituciones forestales, el estudio recomienda impulsar la sensibilización de los hombres sobre los beneficios de la participación de las mujeres. La igualdad de género en el centro de trabajo se percibe como un problema de las mujeres. Las organizaciones de mujeres, por ejemplo la Unión de Mujeres, están promoviendo la inclusión de las cuestiones de género en Viet Nam. Los “talleres de género” reúnen solamente a las mujeres y los planes de acción de género no mencionan a los hombres. El estudio recomienda capacitar a las mujeres también, en comprender que los hombres tienen que ser parte del esfuerzo. Los análisis de género apoyados por países, como en este caso, ofrecen útiles perspectivas para las desigualdades de género que aún se deben enfrentar.

La creación de redes, cooperativas u organizaciones solo de mujeres, son los primeros pasos para dar impulso a la acción y estimular a las mujeres líderes para que participen en procesos decisivos de gobernanza y permitan que se tomen en cuenta las perspectivas de las mujeres.

### ***¿Qué produce una “buena” gobernanza forestal?***

En general, la gobernanza de los bosques se considera “buena” o “responsable” cuando se caracteriza por los siguientes elementos: apego al estado de derecho; transparencia y bajos niveles de corrupción; participación de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones; derechos equitativos apropiados para todas las partes interesadas; responsabilidad; una baja carga reglamentaria; una serie coherente de leyes y reglamentaciones, tanto en el sector forestal como en los demás sectores que influyen en la gobernanza de los bosques; aplicación adecuada de las leyes; estabilidad política; y [sólidas capacidades para gobernar eficiente y eficazmente](#).

El [Marco para la evaluación y el seguimiento de la gobernanza forestal](#), elaborado por un grupo de expertos y publicado por la FAO y PROFOR en 2011, establece tres pilares de gobernanza, además de sus elementos y subelementos. Se alienta a los gestores forestales a familiarizarse con este marco que, hoy día, se utiliza ampliamente para evaluar la gobernanza forestal, porque ofrece una visión global de los elementos que constituyen la buena gobernanza y puede permitir la implementación de la GFS (véase [Información más detallada](#)).

Los gestores forestales y los usuarios de los bosques deberían tener presente que el sector forestal no opera aislado: otros sectores, políticas y sistemas de utilización de tierras pueden afectar la forma en que los bosques son gestionados en diferentes escalas (desde el ámbito local al mundial). Una buena gobernanza forestal reconoce y toma en cuenta dichas influencias.

#### ***¿Cómo afecta la gobernanza forestal la implementación de la GFS?***

La calidad del marco jurídico nacional y el estado del derecho son elementos determinantes de la GFS. En este sentido, las normas claras, equitativas sobre la tenencia y el acceso a los recursos forestales, a la par de una aplicación eficaz de las leyes, pueden ser fundamentales para lograr la GFS. Una buena gobernanza de los bosques puede incluir el empoderamiento de la policía y los tribunales, a fin de [detectar mejor y castigar las actividades ilegales](#); la colaboración y el intercambio de información transfronterizas; y garantizar a los usuarios de los bosques el acceso adecuado a la información sobre el cumplimiento de los requisitos de legalidad. Las políticas y normas forestales deberían ser coherentes con las de los demás sectores, por ejemplo el sector agrícola, que es un impulsor importante de la deforestación. La mala gobernanza en el sector agrícola, inevitablemente, debilitará la implementación de la GFS.

#### **Módulos relacionados**

- [Ordenación territorial](#)
- [Planificación de la gestión forestal](#)
- [Política forestal](#)
- [Tenencia forestal](#)

#### ***¿Qué produce una “buena” gobernanza forestal?***

En general, la gobernanza de los bosques se considera “buena” o “responsable” cuando se caracteriza por los siguientes elementos: apego al estado de derecho; transparencia y bajos niveles de corrupción; participación de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones; derechos equitativos apropiados para todas las partes interesadas; responsabilidad; una baja carga reglamentaria; una serie coherente de leyes y reglamentaciones, tanto en el sector forestal como en los demás sectores que influyen en la gobernanza de los bosques; aplicación adecuada de las leyes; estabilidad política; y [sólidas capacidades para gobernar eficiente y eficazmente](#).

El [Marco para la evaluación y el seguimiento de la gobernanza forestal](#), elaborado por un grupo de expertos y publicado por la FAO y PROFOR en 2011, establece tres pilares de gobernanza, además de sus elementos y subelementos. Se alienta a los gestores forestales a familiarizarse con este marco que, hoy día, se utiliza ampliamente para evaluar la gobernanza forestal, porque ofrece una visión global de los elementos que constituyen la buena gobernanza y puede permitir la implementación de la GFS (véase [Información más detallada](#)).

Los gestores forestales y los usuarios de los bosques deberían tener presente que el sector forestal no opera aislado: otros sectores, políticas y sistemas de utilización de tierras pueden afectar la forma en que los bosques son gestionados en diferentes escalas (desde el ámbito local al mundial). Una buena gobernanza forestal reconoce y toma en cuenta dichas influencias.

#### ***¿Cómo afecta la gobernanza forestal la implementación de la GFS?***

La calidad del marco jurídico nacional y el estado del derecho son elementos determinantes de la GFS. En este sentido, las normas claras, equitativas sobre la tenencia y el acceso a los recursos forestales, a la par de una aplicación eficaz de las leyes, pueden ser fundamentales para lograr la GFS. Una buena gobernanza de los bosques puede incluir el empoderamiento de la policía y los tribunales, a fin de [detectar mejor y castigar las actividades ilegales](#); la colaboración y el intercambio de información transfronterizas; y garantizar a los usuarios de los bosques el acceso adecuado a la información sobre el cumplimiento de los requisitos de legalidad. Las políticas y normas forestales deberían ser coherentes con las de los demás sectores, por ejemplo el sector agrícola, que es un impulsor importante de la deforestación. La mala gobernanza en el sector agrícola, inevitablemente, debilitará la implementación de la GFS.

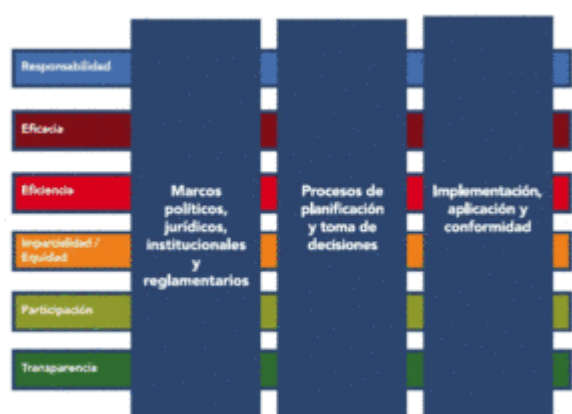
#### **Módulos relacionados**

- [Ordenación territorial](#)
- [Planificación de la gestión forestal](#)
- [Política forestal](#)
- [Tenencia forestal](#)

## In more depth

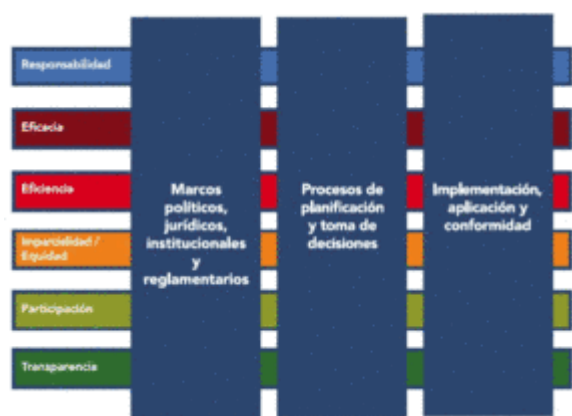
### Pilares y principios de la gobernanza forestal

El [Marco para la evaluación y el seguimiento de la gobernanza forestal](#) se basa en la idea de que un marco analítico exhaustivo y ampliamente aceptado puede facilitar los esfuerzos en y entre los países para mejorar la gobernanza de los bosques. Los tres pilares fundamentales establecidos en este marco son: 1) marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios; 2) procesos de planificación y de toma de decisiones; 3) implementación, aplicación y conformidad.



### Pilares y principios de la gobernanza forestal

El [Marco para la evaluación y el seguimiento de la gobernanza forestal](#) se basa en la idea de que un marco analítico exhaustivo y ampliamente aceptado puede facilitar los esfuerzos en y entre los países para mejorar la gobernanza de los bosques. Los tres pilares fundamentales establecidos en este marco son: 1) marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios; 2) procesos de planificación y de toma de decisiones; 3) implementación, aplicación y conformidad.



El marco identifica los siguientes seis principios que cortan transversalmente los tres pilares (véase la figura) y abordan la calidad de la

gobernanza:

1. **Responsabilidad** – la gente y las instituciones deberían ser responsables de sus acciones.
2. **Eficacia** – los mecanismos de gobernanza deberían lograr los fines que persiguen.
3. **Eficiencia** – la gobernanza debería funcionar con un mínimo de recursos.
4. **Imparcialidad/equidad** – los beneficios y la carga de trabajo de un recurso forestal deberían realizarse en un modo que sea percibido, en general, como justo.
5. **Participación** – todas las personas interesadas deberían tener la oportunidad de ser consultados y de consultar o de participar en las decisiones fundamentales que afectan los bosques.
6. **Transparencia** – la información sobre los bosques y su gestión debería estar disponible, razonablemente, para todos.

En el siguiente texto se analizan con mayores detalles cada uno de los tres pilares y se brindan orientaciones sobre la función de los gestores forestal

### **1. Marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios**

Es ampliamente aceptado que la gobernanza eficaz de los bosques se basa en las políticas y normas forestales que promueven una gestión forestal eficaz, eficiente y legal, además de resultados justos y equitativos derivados de dicha gestión. Políticas y normas forestales eficaces producen sistemas claros y coherentes que facilitan la gestión y el uso sostenibles de los recursos forestales. Una buena política forestal produce una visión a largo plazo del sector forestal –coherente con los compromisos y obligaciones internacionales– y guía el desarrollo y la implementación de los marcos jurídicos e institucionales. Las leyes eficaces contribuyen a implementar la política forestal. Por ejemplo, las políticas y las leyes forestales deberían estipular normas claras y coherentes sobre quien tiene los derechos, y quien se beneficia, de los recursos forestales y arbóreos y de los ingresos que éstos generan. Se debería promover la transparencia sobre todo en presencia de leyes del derecho tradicionales, traslapadas o contradictorias sobre la propiedad de los bosques y la distribución de los beneficios. Asimismo, se deberían establecer mecanismos institucionales apropiados para permitir la revisión periódica de las políticas y normas y su adaptación a las circunstancias en continuo cambio.

La FAO elaboró las [Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional](#) para ofrecer orientaciones sobre los principios, normas y prácticas internacionalmente aceptados sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Estas directrices ofrecen un marco de trabajo que pueden utilizar los gobiernos durante la elaboración de las estrategias, políticas, normas, programas y actividades relativas a la tenencia. Este documento ofrece también una guía práctica sobre cómo [mejorar la gobernanza de la tenencia forestal](#).

Muchas personas e instituciones se benefician de los bosques y los utilizan para diversos fines; razón por la cual es inevitable que surjan conflictos sobre su utilización. El manual de capacitación [Gestión colaborativa de conflictos para el fortalecimiento de los programas forestales nacionales](#) y la guía de capacitación sobre [Técnicas de negociación y mediación para la ordenación de los recursos naturales](#) son ejemplos de herramientas que ayudan en la gestión de los conflictos forestales.

Una buena gobernanza de los bosques garantiza que las políticas de otros sectores –p.ej., minería, agricultura, transporte, biodiversidad y cambio climático– sean coherentes con las políticas forestales. La conversión forestal –es decir, el raleo de los bosques naturales para utilizar esas tierras para otros fines tales como agricultura, plantaciones, pasto para ganado o minería– es un ejemplo de los efectos negativos que los incentivos o políticas de otros sectores pueden tener sobre los bosques y su manejo sostenible, si no existe complementariedad. La buena gobernanza de los bosques garantiza el establecimiento de un mecanismo de incentivos para que la GFS sea económicamente factible y sea, además, una opción llamativa de utilización de la tierra.

#### *Función del gestor forestal*

- Los gestores forestales poseen un conocimiento técnico importante sobre los usuarios de los bosques y los usos forestales, que pueden aportar a fin de formular políticas forestales y marcos jurídicos e institucionales eficaces. Por tanto, estos actores deberían contribuir a los diálogos sobre los marcos de gobernanza forestal que persiguen la gestión sostenible y *técnicamente factible* de los bosques.
- Si se organizan en asociaciones profesionales y organizaciones de productores, los gestores forestales podrían estar en mejor posición para plantear sus opiniones e influir durante la elaboración de los marcos de gobernanza. Esta representación puede ayudar a que los gestores forestales participen eficazmente en la negociación de las prioridades políticas junto con otras partes interesadas, por ejemplo, las comunidades y autoridades locales, el sector privado, la sociedad civil y otros sectores. (Véanse los módulos [Política forestal](#) y [Tenencia forestal](#), si se desea mayor información al respecto.)



## **2. Procesos de planificación y de toma de decisiones**

La contribución de las partes interesadas, la transparencia y responsabilidad, y la capacidad y acción de estas partes interesadas, son importantes para una buena gobernanza de los bosques. En este sentido, un indicador de buena gobernanza es el grado hasta el cual todos los actores que tienen intereses en los bosques son capaces de participar en las decisiones sobre los bosques; siendo otro indicador, la calidad y el alcance de esta participación. De importancia fundamental es, también, el grado hasta el cual los segmentos marginados y vulnerables de la sociedad (p.ej., las mujeres, los pueblos indígenas, la juventud y los adultos mayores) son capaces de participar en estos procesos. Por su lado, el gobierno puede tener también una función importante al fomentar procesos de diálogo que brinden espacio a las opiniones, expectativas y preocupaciones de todos los actores. Guatemala es un buen ejemplo al respecto, ya que ha creado mesas redondas subnacionales (mesas de concertación y política forestal) que abarcan la participación de representantes del gobierno central, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, a la par de empresas privadas en el campo de la producción, conservación, protección y utilización de los bosques. Sin embargo, a pesar de su importancia estratégica, siempre es difícil mantener estas plataformas de diálogo, ya que conllevan el reconocimiento y apoyo continuo a las partes interesadas y, posiblemente, costes significativos.

En materia de gobernanza forestal, la creación de plataformas para la amplia participación es una piedra angular de los programas forestales nacionales, por ejemplo, REDD+ y la iniciativa UE-FLEGT. Dichos programas e iniciativas ilustran la forma en que los procesos internacionales de gobernanza pueden apoyar las iniciativas locales de gobernanza forestal.

Otro indicador importante de una buena gobernanza de los bosques es el grado hasta el cual los gobiernos producen o fomentan mecanismos de solución de controversias. Los principios y mecanismos del "consentimiento libre, previo e informado", por ejemplo, se están demostrando fundamentales para [garantizar mayor voz a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de gobernanza](#).

Garantizar espacio para la participación es, solamente, una cara de la moneda: de igual importancia es garantizar que estos grupos cuenten con los medios para aprovechar eficazmente ese espacio. Véase, en el módulo [Política forestal](#) del conjunto de herramientas para la GFS, un listado de herramientas para garantizar una participación eficaz.

La transparencia y la responsabilidad son principios fundamentales de una buena gobernanza, además de ser elementos clave para los procesos eficaces de planificación y de toma de decisiones. La transparencia se ha definido como "[el proceso de revelación de acciones de tal forma que terceros puedan verificarlas... Entre los atributos de la transparencia se incluyen la exhaustividad, puntualidad/oportunidad, disponibilidad e inteligibilidad de la información, además del dinamismo de los esfuerzos para informar a los grupos interesados](#)". Otro de los indicadores de buena gobernanza forestal es el grado hasta el cual el marco jurídico sobre los bosques apoya el acceso público a la información, promueve debates sobre las políticas forestales basados en la evidencia e impone sanciones a los organismos que incumplen las obligaciones de divulgación de la información.

La transparencia es de importancia fundamental en los procesos que determinan a los beneficiarios de los ingresos generados por la utilización de los recursos forestales. Las operaciones y finanzas de los órganos forestales estatales se deberían auditar regularmente, tanto interna como externamente, y se deberían poner a disposición del público los resultados de dichas auditorías. De la misma forma, se deberían auditar las operaciones y las finanzas de las empresas, otras entidades corporativas y organizaciones de la sociedad civil que tengan que ver con los bosques, para garantizar la transparencia y la responsabilidad. Algunas empresas, por ejemplo, carecen de permisos para el raleo de los bosques que realizan. Estas lagunas jurídicas podrían causar pérdidas de ingresos por billones de dólares a los gobiernos y a sus ciudadanos (a nivel nacional y mundial); y la falta de detección debilita el estado de derecho, produciendo graves consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Las auditorías independientes son un mecanismo para detectar estos aspectos y para promover la aplicación del estado de derecho.

Un desafío crucial es garantizar a todas las partes interesadas –incluyendo las vulnerables y marginadas– igual acceso a la información; y la tecnología digital ofrece oportunidades para aumentar la divulgación de la información. Por ejemplo, la [Iniciativa de transparencia forestal](#) –coordinada por el Instituto de Recursos Mundiales– está realizando esfuerzos para poner en línea la información sobre las operaciones forestales de las empresas y concesiones forestales, al alcance de todos por medio de la Internet. Ésta, y muchas otras iniciativas similares, conllevan la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y del gobierno, a fin de mejorar el acceso público a la información. La participación de los actores no gubernamentales en el monitoreo de las operaciones forestales es un componente esencial, porque agrega credibilidad a la información. Las organizaciones internacionales y de la sociedad civil pueden también tener una función importante como guardianes, sin embargo, en muchos países, se necesitan esfuerzos para crear capacidad sobre el monitoreo independiente de las operaciones forestales.

En fin, otro indicador importante de la buena gobernanza es el grado hasta el cual los entes privados que operan en el sector forestal participan en el planeamiento, toma de decisiones e implementación de las actividades forestales y, además, cumplen con los mecanismos

voluntarios o de mercado sobre el abastecimiento legal y sostenible de la madera y de los productos madereros. La triangulación de datos de diferentes fuentes (p.ej., inventarios forestales, registros de cosechas, encuestas de mercado, encuestas poscosecha, registros de exportaciones, encuestas sobre la cubierta forestal e inventarios forestales, si se realizan de manera sistemática) se puede utilizar, por ejemplo para indicar la sobrecosecha.

#### *Función del gestor forestal*

- Los gestores forestales, aunque en general no son responsables de asegurar que se tomen en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones importantes sobre los bosques, pueden abogar para que esto se realice. En algunos casos, los gestores forestales pueden consultar directamente a las comunidades forestales a fin de facilitar su participación y contribuir a asegurar una representación igualitaria y el reparto de los beneficios, además de mejorar el proceso de formulación de políticas. Pueden también ayudar a mediar entre las comunidades locales y las empresas.
- Los gestores forestales podrían pensar que tienen poco que ver con la formulación de políticas y la toma de decisiones. Sin embargo, las decisiones que se toma “desde arriba” siempre afectarán la gestión forestal cotidiana y, por lo tanto, los gestores forestales deberían demandar su participación en el proceso, al menos por medio de los órganos representativos. La participación de la población que tiene experiencia en los bosques contribuirá a garantizar que las políticas, reglamentos y demás decisiones sean aplicables, sensibles y favorables para la GFS.
- Los gestores forestales pueden tener una función primordial en la consolidación de la responsabilidad y la transparencia, defendiendo en sus propias empresas u organizaciones el cumplimiento de todas las normas de sostenibilidad y legalidad y promoviendo un enfoque abierto de intercambio de información.

### **3. Implementación, aplicación y conformidad**

[La aplicación y conformidad de la ley son dos aspectos relacionados con la buena gobernanza forestal](#). La conformidad probablemente será baja si no hay aplicación, y una aplicación rigurosa de las normas no siempre contribuye a las actividades forestales legales y sostenibles. En algunos países, la carencia de leyes crea los principales obstáculos para la gobernanza de los bosques. En otros, la aplicación se ve afectada por la carencia de derechos de uso o por la falta de acceso a la información sobre los requisitos de legalidad. Las normas pueden ser poco claras, contradictorias y poco realistas y, por lo tanto, difíciles de aplicar; pueden ser también vulnerables a la explotación por intereses creados. El derecho a los recursos traslapado o contradictorio (p.ej., derecho consuetudinario vs. reglamentario) y la desigual distribución de los beneficios, representan otros desafíos ante la aplicación y conformidad eficaces de la ley. La claridad jurídica es fundamental tanto para la conformidad como para la aplicación de la ley.

En general, una coordinación eficaz entre los gobiernos nacional, subnacional y local es un requisito previo para la buena gobernanza de los bosques. Puede ser valiosa también la implementación de compromisos internacionales relativos a los bosques, y la eficaz colaboración transfronteriza en materia de delitos forestales transnacionales. Por ejemplo, los gobiernos de Belice y Guatemala están combinando energías para combatir las actividades forestales ilegales en sus [esfuerzos transfronterizos para reducir la tala ilegal](#), con ayuda de las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de los heroicos esfuerzos, la corrupción todavía paraliza muchas administraciones forestales y, como resultado, algunos aspectos fundamentales sobre la gobernanza forestal ocurren sólo sobre el papel. Controles internos eficaces, además de las auditorías internas y externas en las agencias forestales pública y privadas, a la par de penas severas para los transgresores, pueden contribuir a reducir la corrupción.

#### *Función del gestor forestal*

- Los gestores forestales pueden promover la aplicación de las leyes suministrando información sobre las operaciones forestales que se desarrollan en sus bosques, por ejemplo, como parte de procedimientos de verificación de los procesos de conformidad y legalidad de la certificación y compartiendo sus conocimientos y experiencias sobre los desafíos que enfrenta la aplicación de las leyes sobre el terreno.
- Los gestores forestales pueden suministrar información valiosa de lo que sucede sobre el terreno. Por ejemplo, los pequeños productores podrían carecer de acceso a la información básica sobre el cumplimiento de los mecanismos reglamentarios. En este sentido, informar a los responsables de la toma de decisiones sobre la exigencia de capacitación y de creación de capacidad puede contribuir a promover la conformidad con la ley.

El marco identifica los siguientes seis principios que cortan transversalmente los tres pilares (véase la figura) y abordan la calidad de la gobernanza:

1. **Responsabilidad** – la gente y las instituciones deberían ser responsables de sus acciones.

2. **Eficacia** – los mecanismos de gobernanza deberían lograr los fines que persiguen.
3. **Eficiencia** – la gobernanza debería funcionar con un mínimo de recursos.
4. **Imparcialidad/equidad** – los beneficios y la carga de trabajo de un recurso forestal deberían realizarse en un modo que sea percibido, en general, como justo.
5. **Participación** – todas las personas interesadas deberían tener la oportunidad de ser consultados y de consultar o de participar en las decisiones fundamentales que afectan los bosques.
6. **Transparencia** – la información sobre los bosques y su gestión debería estar disponible, razonablemente, para todos.

En el siguiente texto se analizan con mayores detalles cada uno de los tres pilares y se brindan orientaciones sobre la función de los gestores forestal

### **1. Marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios**

Es ampliamente aceptado que la gobernanza eficaz de los bosques se basa en las políticas y normas forestales que promueven una gestión forestal eficaz, eficiente y legal, además de resultados justos y equitativos derivados de dicha gestión. Políticas y normas forestales eficaces producen sistemas claros y coherentes que facilitan la gestión y el uso sostenibles de los recursos forestales. Una buena política forestal produce una visión a largo plazo del sector forestal –coherente con los compromisos y obligaciones internacionales– y guía el desarrollo y la implementación de los marcos jurídicos e institucionales. Las leyes eficaces contribuyen a implementar la política forestal. Por ejemplo, las políticas y las leyes forestales deberían estipular normas claras y coherentes sobre quien tiene los derechos, y quien se beneficia, de los recursos forestales y arbóreos y de los ingresos que éstos generan. Se debería promover la transparencia sobre todo en presencia de leyes del derecho tradicionales, traslapadas o contradictorias sobre la propiedad de los bosques y la distribución de los beneficios. Asimismo, se deberían establecer mecanismos institucionales apropiados para permitir la revisión periódica de las políticas y normas y su adaptación a las circunstancias en continuo cambio.

La FAO elaboró las [Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional](#) para ofrecer orientaciones sobre los principios, normas y prácticas internacionalmente aceptados sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Estas directrices ofrecen un marco de trabajo que pueden utilizar los gobiernos durante la elaboración de las estrategias, políticas, normas, programas y actividades relativas a la tenencia. Este documento ofrece también una guía práctica sobre cómo [mejorar la gobernanza de la tenencia forestal](#).

Muchas personas e instituciones se benefician de los bosques y los utilizan para diversos fines; razón por la cual es inevitable que surjan conflictos sobre su utilización. El manual de capacitación [Gestión colaborativa de conflictos para el fortalecimiento de los programas forestales nacionales](#) y la guía de capacitación sobre [Técnicas de negociación y mediación para la ordenación de los recursos naturales](#) son ejemplos de herramientas que ayudan en la gestión de los conflictos forestales.

Una buena gobernanza de los bosques garantiza que las políticas de otros sectores –p.ej., minería, agricultura, transporte, biodiversidad y cambio climático– sean coherentes con las políticas forestales. La conversión forestal –es decir, el raleo de los bosques naturales para utilizar esas tierras para otros fines tales como agricultura, plantaciones, pasto para ganado o minería– es un ejemplo de los efectos negativos que los incentivos o políticas de otros sectores pueden tener sobre los bosques y su manejo sostenible, si no existe complementariedad. La buena gobernanza de los bosques garantiza el establecimiento de un mecanismo de incentivos para que la GFS sea económicamente factible y sea, además, una opción llamativa de utilización de la tierra.

#### *Función del gestor forestal*

- Los gestores forestales poseen un conocimiento técnico importante sobre los usuarios de los bosques y los usos forestales, que pueden aportar a fin de formular políticas forestales y marcos jurídicos e institucionales eficaces. Por tanto, estos actores deberían contribuir a los diálogos sobre los marcos de gobernanza forestal que persiguen la gestión sostenible y *técnicamente factible* de los bosques.
- Si se organizan en asociaciones profesionales y organizaciones de productores, los gestores forestales podrían estar en mejor posición para plantear sus opiniones e influir durante la elaboración de los marcos de gobernanza. Esta representación puede ayudar a que los gestores forestales participen eficazmente en la negociación de las prioridades políticas junto con otras partes interesadas, por ejemplo, las comunidades y autoridades locales, el sector privado, la sociedad civil y otros sectores. (Véanse los módulos [Política forestal](#) y [Tenencia forestal](#), si se desea mayor información al respecto.)

### **2. Procesos de planificación y de toma de decisiones**

La contribución de las partes interesadas, la transparencia y responsabilidad, y la capacidad y acción de estas partes interesadas, son importantes para una buena gobernanza de los bosques. En este sentido, un indicador de buena gobernanza es el grado hasta el cual

todos los actores que tienen intereses en los bosques son capaces de participar en las decisiones sobre los bosques; siendo otro indicador, la calidad y el alcance de esta participación. De importancia fundamental es, también, el grado hasta el cual los segmentos marginados y vulnerables de la sociedad (p.ej., las mujeres, los pueblos indígenas, la juventud y los adultos mayores) son capaces de participar en estos procesos. Por su lado, el gobierno puede tener también una función importante al fomentar procesos de diálogo que brinden espacio a las opiniones, expectativas y preocupaciones de todos los actores. Guatemala es un buen ejemplo al respecto, ya que ha creado mesas redondas subnacionales (mesas de concertación y política forestal) que abarcan la participación de representantes del gobierno central, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, a la par de empresas privadas en el campo de la producción, conservación, protección y utilización de los bosques. Sin embargo, a pesar de su importancia estratégica, siempre es difícil mantener estas plataformas de diálogo, ya que conllevan el reconocimiento y apoyo continuo a las partes interesadas y, posiblemente, costes significativos.

En materia de gobernanza forestal, la creación de plataformas para la amplia participación es una piedra angular de los programas forestales nacionales, por ejemplo, REDD+ y la iniciativa UE-FLEGT. Dichos programas e iniciativas ilustran la forma en que los procesos internacionales de gobernanza pueden apoyar las iniciativas locales de gobernanza forestal.

Otro indicador importante de una buena gobernanza de los bosques es el grado hasta el cual los gobiernos producen o fomentan mecanismos de solución de controversias. Los principios y mecanismos del “consentimiento libre, previo e informado”, por ejemplo, se están demostrando fundamentales para [garantizar mayor voz a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de gobernanza](#).

Garantizar espacio para la participación es, solamente, una cara de la moneda: de igual importancia es garantizar que estos grupos cuenten con los medios para aprovechar eficazmente ese espacio. Véase, en el módulo [Política forestal](#) del conjunto de herramientas para la GFS, un listado de herramientas para garantizar una participación eficaz.

La transparencia y la responsabilidad son principios fundamentales de una buena gobernanza, además de ser elementos clave para los procesos eficaces de planificación y de toma de decisiones. La transparencia se ha definido como “[el proceso de revelación de acciones de tal forma que terceros puedan verificarlas... Entre los atributos de la transparencia se incluyen la exhaustividad, puntualidad/oportunidad, disponibilidad e inteligibilidad de la información, además del dinamismo de los esfuerzos para informar a los grupos interesados](#)”. Otro de los indicadores de buena gobernanza forestal es el grado hasta el cual el marco jurídico sobre los bosques apoya el acceso público a la información, promueve debates sobre las políticas forestales basados en la evidencia e impone sanciones a los organismos que incumplen las obligaciones de divulgación de la información.

La transparencia es de importancia fundamental en los procesos que determinan a los beneficiarios de los ingresos generados por la utilización de los recursos forestales. Las operaciones y finanzas de los órganos forestales estatales se deberían auditar regularmente, tanto interna como externamente, y se deberían poner a disposición del público los resultados de dichas auditorías. De la misma forma, se deberían auditar las operaciones y las finanzas de las empresas, otras entidades corporativas y organizaciones de la sociedad civil que tengan que ver con los bosques, para garantizar la transparencia y la responsabilidad. Algunas empresas, por ejemplo, carecen de permisos para el raleo de los bosques que realizan. Estas lagunas jurídicas podrían causar pérdidas de ingresos por billones de dólares a los gobiernos y a sus ciudadanos (a nivel nacional y mundial); y la falta de detección debilita el estado de derecho, produciendo graves consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Las auditorías independientes son un mecanismo para detectar estos aspectos y para promover la aplicación del estado de derecho.

Un desafío crucial es garantizar a todas las partes interesadas –incluyendo las vulnerables y marginadas– igual acceso a la información; y la tecnología digital ofrece oportunidades para aumentar la divulgación de la información. Por ejemplo, la [Iniciativa de transparencia forestal](#) –coordinada por el Instituto de Recursos Mundiales– está realizando esfuerzos para poner en línea la información sobre las operaciones forestales de las empresas y concesiones forestales, al alcance de todos por medio de la Internet. Ésta, y muchas otras iniciativas similares, conllevan la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y del gobierno, a fin de mejorar el acceso público a la información. La participación de los actores no gubernamentales en el monitoreo de las operaciones forestales es un componente esencial, porque agrega credibilidad a la información. Las organizaciones internacionales y de la sociedad civil pueden también tener una función importante como guardianes, sin embargo, en muchos países, se necesitan esfuerzos para crear capacidad sobre el monitoreo independiente de las operaciones forestales.

En fin, otro indicador importante de la buena gobernanza es el grado hasta el cual los entes privados que operan en el sector forestal participan en el planeamiento, toma de decisiones e implementación de las actividades forestales y, además, cumplen con los mecanismos voluntarios o de mercado sobre el abastecimiento legal y sostenible de la madera y de los productos madereros. La triangulación de datos de diferentes fuentes (p.ej., inventarios forestales, registros de cosechas, encuestas de mercado, encuestas poscosecha, registros de exportaciones, encuestas sobre la cubierta forestal e inventarios forestales, si se realizan de manera sistemática) se puede utilizar, por

ejemplo para indicar la sobrecosecha.

#### *Función del gestor forestal*

- Los gestores forestales, aunque en general no son responsables de asegurar que se tomen en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones importantes sobre los bosques, pueden abogar para que esto se realice. En algunos casos, los gestores forestales pueden consultar directamente a las comunidades forestales a fin de facilitar su participación y contribuir a asegurar una representación igualitaria y el reparto de los beneficios, además de mejorar el proceso de formulación de políticas. Pueden también ayudar a mediar entre las comunidades locales y las empresas.
- Los gestores forestales podrían pensar que tienen poco que ver con la formulación de políticas y la toma de decisiones. Sin embargo, las decisiones que se toma “desde arriba” siempre afectarán la gestión forestal cotidiana y, por lo tanto, los gestores forestales deberían demandar su participación en el proceso, al menos por medio de los órganos representativos. La participación de la población que tiene experiencia en los bosques contribuirá a garantizar que las políticas, reglamentos y demás decisiones sean aplicables, sensibles y favorables para la GFS.
- Los gestores forestales pueden tener una función primordial en la consolidación de la responsabilidad y la transparencia, defendiendo en sus propias empresas u organizaciones el cumplimiento de todas las normas de sostenibilidad y legalidad y promoviendo un enfoque abierto de intercambio de información.

### **3. Implementación, aplicación y conformidad**

[La aplicación y conformidad de la ley son dos aspectos relacionados con la buena gobernanza forestal.](#) La conformidad probablemente será baja si no hay aplicación, y una aplicación rigurosa de las normas no siempre contribuye a las actividades forestales legales y sostenibles. En algunos países, la carencia de leyes crea los principales obstáculos para la gobernanza de los bosques. En otros, la aplicación se ve afectada por la carencia de derechos de uso o por la falta de acceso a la información sobre los requisitos de legalidad. Las normas pueden ser poco claras, contradictorias y poco realistas y, por lo tanto, difíciles de aplicar; pueden ser también vulnerables a la explotación por intereses creados. El derecho a los recursos traslapado o contradictorio (p.ej., derecho consuetudinario vs. reglamentario) y la desigual distribución de los beneficios, representan otros desafíos ante la aplicación y conformidad eficaces de la ley. La claridad jurídica es fundamental tanto para la conformidad como para la aplicación de la ley.

En general, una coordinación eficaz entre los gobiernos nacional, subnacional y local es un requisito previo para la buena gobernanza de los bosques. Puede ser valiosa también la implementación de compromisos internacionales relativos a los bosques, y la eficaz colaboración transfronteriza en materia de delitos forestales transnacionales. Por ejemplo, los gobiernos de Belice y Guatemala están combinando energías para combatir las actividades forestales ilegales en sus [esfuerzos transfronterizos para reducir la tala ilegal](#), con ayuda de las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de los heroicos esfuerzos, la corrupción todavía paraliza muchas administraciones forestales y, como resultado, algunos aspectos fundamentales sobre la gobernanza forestal ocurren sólo sobre el papel. Controles internos eficaces, además de las auditorías internas y externas en las agencias forestales pública y privadas, a la par de penas severas para los transgresores, pueden contribuir a reducir la corrupción.

#### *Función del gestor forestal*

- Los gestores forestales pueden promover la aplicación de las leyes suministrando información sobre las operaciones forestales que se desarrollan en sus bosques, por ejemplo, como parte de procedimientos de verificación de los procesos de conformidad y legalidad de la certificación y compartiendo sus conocimientos y experiencias sobre los desafíos que enfrenta la aplicación de las leyes sobre el terreno.
- Los gestores forestales pueden suministrar información valiosa de lo que sucede sobre el terreno. Por ejemplo, los pequeños productores podrían carecer de acceso a la información básica sobre el cumplimiento de los mecanismos reglamentarios. En este sentido, informar a los responsables de la toma de decisiones sobre la exigencia de capacitación y de creación de capacidad puede contribuir a promover la conformidad con la ley.

## E-learning

### [Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres](#)



Governing land for women and men

**El presente curso le ayudará a comprender claramente por qué es importante tomar en consideración las cuestiones sociales y de género cuando de tenencia de la tierra se trata y qué medidas deben...**

### [Introducción a la gobernanza responsable de la tenencia](#)



Introducing the Responsible Governance of Tenure

**En este curso se introducen los principales conceptos y principios de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Su objetivo es ayudar a la gente a entender las directrices y...**

### [Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres](#)



Governing land for women and men

**El presente curso le ayudará a comprender claramente por qué es importante tomar en consideración las cuestiones sociales y de género cuando de tenencia de la tierra se trata y qué medidas deben...**

### [Introducción a la gobernanza responsable de la tenencia](#)



Introducing the Responsible Governance of Tenure

**En este curso se introducen los principales conceptos y principios de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Su objetivo es ayudar a la gente a entender las directrices y...**

[Tenure security for better forestry - Applying the Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure](#)



**Governments and development actors increasingly recognize that strengthening tenure can create powerful incentives for the sustainable use of forest resources and contribute to achieving the UN Sustainable Development Goals and the Paris Agreement on climate change...**

## Further Learning

- Agarwal, B.** 2009. [Gender and forest conservation: the impact of women's participation in community forest governance](#). *Ecological Economics*, 68(11): 2785–2799.
- Arts, B.** 2014. Assessing forest governance from a 'Triple G' perspective: government, governance, governmentality. *Forest Policy and Economics*, 49: 17–22.
- Dhital, N., Vololomboahangy, R.R. & Khasa, D.P.** 2015. [Issues and challenges of forest governance in Madagascar](#). *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36(1): 38–56.
- Downs, F.** 2013. [Rule of law and environmental justice in the forests: the challenge of strong law enforcement in corrupt conditions](#). Anti-Corruption Resource Centre.
- FAO.** 2005. [Best practices for improving law compliance in the forest sector](#). Rome.
- Hewitt, D.** 2013. [Potential legality issues from forest conversion timber](#). Washington, DC, Forest Trends.
- Rametsteiner, E. & Simula, M.** 2003. [Forest certification: an instrument to promote sustainable forest management?](#) *Journal of Environmental Management*, 67: 87–98.
- Rametsteiner, E.** 2009. [Governance concepts and their application in forest policy initiatives from global to local levels](#). *Small-scale Forestry*, 8(2): 143–158.
- van Bodegom, A.J., Wigboldus, S., Blundell, A.G., Harwell, E.E. & Savenije, H.** 2012. [Strengthening effective forest governance monitoring practice: an approach for integrating forest governance into national forest-related monitoring systems](#). Rome, FAO.



## Credits

This module was developed with the kind collaboration of the following people and/or institutions:

**Initiator(s):** Thorsten Treue; Giulia Muir - FAO, Forestry Department

**Contributor(s):** Ewald Rametsteiner, Cesar Sabogal - FAO, Forestry Department

**Reviewer(s):** Pablo Pacheco - CIFOR; Prof. Bas Arts - Wageningen University, Chair of the Forest and Nature Conservation Policy Group; Andrea Johnson - CATIE

This module was revised in 2018 to strengthen gender considerations.

**Initiator(s):** Gender Team in Forestry

**Reviewer(s):** Giulia Muir - FAO, Forestry Department

