

# Gobernanza y legislación forestal en la región tropical

Alonso Villalobos<sup>3</sup>, Guillermo A. Navarro<sup>4</sup>

## Resumen

Este artículo permite pasar revista a la forma en que ha venido evolucionado la construcción de la legislación forestal en los países tropicales. Se identificaron factores que limitan o favorecen el cambio en el establecimiento de esquemas de gobernanza multiactoral, tanto a nivel nacional como subnacional. Para la buena gobernanza forestal se deben considerar aspectos y mecanismos fundamentales que permitan llegar a acuerdos en forma participativa, representativa y legítima, con una amplia apropiación por parte de los actores competentes directos e indirectos del sector forestal. Con el fin de ampliar el contexto de discusión, se incluyen esquemas de gobernanza a escalas más globales, que persiguen tanto la conservación de bosques como la legalidad del uso y comercio de productos forestales a nivel internacional. Una gobernanza forestal multiactoral fortalecida sin duda contribuye a mejorar la credibilidad de la institucionalidad forestal, a alcanzar acuerdos que respeten los derechos de los actores relacionados con los bosques, a crear incentivos económicos y a reducir los costos de transacción para mantener la competitividad de los negocios forestales y atraer inversión que dinamice una economía forestal inclusiva y propicie la conservación, la regeneración y rehabilitación de los bosques y otros sistemas productivos de base forestal.

**Palabras clave:** Legislación forestal; gobernanza; bosques; conservación del bosque; productos forestales; competitividad; economía forestal; zona tropical.

## Abstract

**Forest governance and legislation in the tropical región.** This article reviews the way in which construction of forest legislation in tropical countries has been evolving. Factors that hamper or favor change in putting multiactor governance structures in place are identified, both at the national and subnational level. For good forest governance, fundamental aspects and mechanisms should be contemplated that enable agreements to be reached in a participatory, representative and legitimate manner, with broad appropriation by relevant direct and indirect forestry-sector actors. In order to expand the context of the discussion, more-global schemes of governance are included that seek both forest conservation and legality of use and trade of forest products at the international level. Strengthened multiactor forest governance undoubtedly contributes to improving the credibility of forestry institutionalization, reaching agreements that respect the rights of actors involved with forests, creating economic incentives that reduce transaction costs to maintain competitiveness of forestry businesses, and attracting investments that boost an inclusive forest economy and encourage conservation, regeneration and rehabilitation of forests and other forest-based productive systems.

**Keywords:** Forest law; governance; forests; forest conservation; forest products; competitiveness; forest economy; tropical zones.

<sup>1</sup>Profesor-investigador; Escuela de Ciencias Políticas; Universidad de Costa Rica. [alonso.villalobos@ucr.ac.cr](mailto:alonso.villalobos@ucr.ac.cr)

<sup>2</sup>Economista forestal. Dirección actual: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. [gnavarro@catie.ac.cr](mailto:gnavarro@catie.ac.cr)



## INTRODUCCIÓN

Los estados, repúblicas y naciones ubicadas en los trópicos se han visto beneficiadas -y también perjudicadas- por la gran variedad de recursos naturales disponibles, entre los que se encuentran los recursos forestales. La expresión “*maldición de los recursos*”, acuñada a inicios de la década de 1990 por Richard Auty para referirse a la explotación de minerales, ha venido acumulando en décadas posteriores un acervo de imágenes, simbolismos y construcciones sociales aplicadas igualmente al uso de los bosques en los trópicos. Tal acervo abarca desde mecanismos de dominación impuestos a los países por ejes de incidencia e influencia que persiguen el abastecimiento de materia prima barata para los países industrializados, hasta el emplazamiento de formas de interacción postcoloniales y postimperialistas, caracterizadas por la destrucción y expoliación de recursos promovida por líderes nacionales en aras de un supuesto progreso económico y social que, más que todo, genera corrupción, violencia y enriquecimiento ilícito.

No es objetivo de este artículo ahondar en estas concepciones. Se citan más bien para evidenciar que la *maldición de los recursos* incluye también la débil institucionalidad pública para el manejo de bosques y del recurso forestal. Son pocos los países tropicales en donde la institucionalidad pública garantiza el uso del recurso, asegura su conservación y restauración y propicia beneficios económicos, sociales y ambientales para las comunidades adyacentes a los bosques y para la población en general (Lewis 2002, RRI 2008, Agrawal *et al.* 2008, Mvondo 2009).

Por otra parte, las formas de aproximación a los recursos forestales y al manejo del bosque han experimentado cambios en los países tropicales desde finales de la década de 1980. Dichos cambios se deben no solo a la presión ejercida por las naciones industrializadas para reducir la deforestación y degradación acelerada de los ecosistemas boscosos en los trópicos, sino también al surgimiento de reflexiones de corte nacional, subnacional y regional en Asia, África y América Latina en cuanto a la relevancia de los bosques para la sociedad, en tanto que proveedores de insumos de producción -especialmente bienes maderables y no maderables, servicios ambientales, generación de empleo

y resguardo para las comunidades autóctonas- (Humphreys 2006, Cock 2008, Cadman 2011).

Dichas reflexiones, en los tres continentes, tienen en común una propuesta de uso racional y sostenible del recurso forestal que posibilite su utilización, conservación, regeneración y restauración; particularmente en los bosques secundarios y altamente degradados. Otra premisa igualmente compartida se refiere al papel de los bosques en el desarrollo humano, social y económico de los países y regiones tropicales -especialmente de las comunidades adyacentes al bosque, con un alto componente de ruralidad y niveles significativos de pobreza, exclusión y carencia de oportunidades económicas- (Pouliot *et al.* 2012, Scherr *et al.* 2004). En este contexto de reflexión, el tema de los servicios ambientales y ecosistémicos dotados por los bosques ha dejado el entorno de la discusión internacional, para ser “interiorizado” por los actores sociales, políticos y, sobre todo, económicos, si bien con intereses diversos y en ocasiones difusos, en torno al secuestro de emisiones de carbono, al desarrollo de actividades de bioprospección y conservación de la biodiversidad, a la promoción de actividades de ecoturismo y al resguardo del recurso hídrico, entre otros.

Una nueva generación de piezas de legislación desarrolladas entre 1990-2010, principalmente en países tropicales de América Latina y Asia, se ha desarrollado bajo la pauta de definir y conciliar el interés privado y el interés público en torno a los bosques y sus recursos. La legislación más reciente pretende trascender lo relacionado con la tenencia del bosque, e incorpora el derecho del propietario y de la sociedad sobre diversos componentes de los ecosistemas boscosos (FAO-ITTO 2010). Estas nuevas piezas han mantenido el carácter perentorio de definir “quién” puede usar “qué”, “cuándo” y “para qué”, según lo expuesto en el esquema de Clawson (1975); no obstante, se han orientado también a reconocer derechos, intereses y pretensiones de terceros -considerados en algunos contextos como socialmente legítimos- sobre los derechos del propietario mismo (Amacher *et al.* 2009, Postigo y Montoya 2009, FAO-ITTO 2010). Lo anterior ha generado una nueva clase de conflictos sobre el recurso. La lógica previa a la reforma forestal de la década de 1990 dictaba que el propietario podía

aprovechar el recurso (todo o en parte) en situaciones de veda o prohibición, mientras no incurriera en la expoliación o destrucción inminente del recurso. La legislación posterior atribuye al propietario la responsabilidad de resguardar las funciones del bosque para beneficio de terceros, incluso de los habitantes de países desarrollados.

Las nociones de utilización, regeneración y restauración definidas en las leyes de la década de 1990 en los países tropicales respondían al establecimiento de pequeños concordatos gestados en el ámbito legislativo y parlamentario, con esquemas débiles de participación y negociación política. Es decir que cambió la definición del “qué”, mientras el “quién decide” siguió siendo un ejercicio circunscrito a los legisladores; en un segundo plano quedaron los procesos de negociación que integren, en forma directa o indirecta, a los actores competentes en el manejo de los recursos forestales. Las estrategias de utilización, conservación, regeneración y restauración por medio de la ley forestal y políticas públicas asociadas (programas, planes, acciones específicas) revelan en los trópicos –aunque sea de manera comedida– un mayor nivel de apertura y, al mismo tiempo, diversos niveles de amplitud y efectividad en la aplicabilidad de la ley (Jepson *et al.* 2001, Klooster 2003, Bauch *et al.* 2009, Mvondo 2009, Suykens 2009).

Desde la perspectiva internacional, los esfuerzos mencionados no lograron reducir las prácticas indeseables, tales como la tala y comercio ilegal, la informalidad en la extracción y producción de madera, la degradación forestal por prácticas de aprovechamiento insostenible, los cambios abruptos en el uso de la tierra y las tasas de deforestación tropical. Si bien es cierto estas manifestaciones responden a múltiples causas, se ha empezado a señalar la baja gobernanza forestal –o mejor dicho, las formas de gobernanza con déficits de participación, integración e implementación– como un factor asociado con tales prácticas (McCarthy y Tacconi 2009, Pierce-Colfer *et al.* 2010, Sears y Pinedo-Vásquez 2011, Cadman 2011).

Así, hace menos de un quinquenio surgió la idea de promover políticas públicas forestales y de manejo de bosques basadas en un esquema de gobernanza multiactoral y, más recientemente, en esquemas de gobernanza colaborativa. Se ha tratado de diferenciar

las formas asociadas tradicionalmente a la gobernabilidad y la gobernanza sistémica, cuando las entidades de gobierno se encargaban simplemente de dar cuenta de las demandas de actores de la sociedad civil y buscar soluciones de manera unilateral, sin llegar a la consulta, la negociación y la construcción de acuerdos (Larson 2005, Lindsay y Talla 2007, Pierce-Colfer *et al.* 2010).

Otro rasgo distintivo de este novedoso esquema multiactoral ha sido propiciar interrelaciones entre actores en los planos regional y local para cumplir de manera simultánea con dos tareas urgentes: 1) mejorar el clima de negocios e inversión en el sector forestal y 2) reconocer el valor económico y comercial de los bosques y su contribución a las comunidades y medios de vida, como forma de posibilitar su conservación, mantener su integridad ecológica y evitar el cambio a otros usos de la tierra más competitivos (Pierce-Colfer y Capistrano 2005, Blaikie y Springate-Baginski 2007). Como es evidente, este esquema lidia aun con la cuestión del “qué”, pero incorpora una reflexión y propuesta en cuanto a “quién decide” y en “qué términos”, rompiendo así con la lógica de la gobernabilidad sistémica o administrativa, en donde las decisiones eran potestad de un sector público.

Este artículo versa, entonces, sobre la confluencia entre teoría y práctica para el desarrollo e implementación de los enfoques de gobernanza en la legislación forestal de los países tropicales.

### **Enfoques de gobernanza y gobernanza de los bosques en el ámbito nacional**

Esquemas de gobernanza multiactoral en el sector forestal

Los países tropicales se caracterizan por contar con regímenes y sistemas políticos de carácter heterogéneo. En América Latina, se tiende hacia formas de consolidación democrática con algunos matices autoritarios. En Asia, en los últimos veinte años se han incorporado reformas de corte democrático acompañadas de estructuras autocráticas tradicionales, aunque persisten formas de gobierno de partido unitario y con sistemas de economía planificada con una baja participación de la sociedad civil en la definición de asuntos públicos. África, por su parte,

presenta una tendencia bastante polarizada; es decir, regímenes democráticos que propician el ejercicio de los derechos políticos y civiles, y regímenes autoritarios y dictatoriales que violan los derechos humanos de manera constante.

Democracy index 2012 es un índice calculado por The Economist Intelligence Unit que muestra, en una escala de 1 y 10, los avances y retrocesos en esta materia: 1 refleja un ejercicio democrático muy limitado y 10 muy alto. Así, siete países de Mesoamérica tropical arrojaron un índice promedio de 6,55; 6,22 en nueve de Suramérica tropical, y 5,67 en cinco países del Caribe. En contraste, en el sudeste asiático tropical, nueve países arrojaron un índice de 5,51, mientras que todas las regiones de África tropical están por debajo de un promedio de 5,00 (diez naciones de África central tuvieron en promedio 2,98; 4,47 en trece de África oriental y 4,18 en quince de África occidental)<sup>3</sup>.

Las reflexiones que se ofrecen responden a países, naciones y Estados que han asumido o están en proceso de asumir formas de gobierno de corte democrático con matices liberales, en donde la participación y el activismo de la sociedad civil son jurídicamente permitidas.

En los últimos quince años (2000-2014), los esquemas de gobernanza correspondientes a perspectivas teóricas (prescripción) y a práctica del sector forestal y de manejo de bosques reseñadas en publicaciones (descripción) coinciden en un horizonte de acción basado en la noción de gobernanza multiactoral. Este enfoque de gobernanza se ha empleado con otros recursos (hídrico, biomasa, energías renovables), y parte del supuesto de que las actividades de uso, conservación y restauración responden a una multiplicidad de intereses de actores sociales y económicos,

<sup>3</sup> Se ha empleado la zonificación tradicional de región tropical ubicada entre los trópicos de Cáncer y de Capricornio. Los países para los cuales el índice cuenta con información son los siguientes:

América del Norte y Central: México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

América del Sur: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Venezuela.

Caribe: Cuba, República Dominicana, Haití, Trinidad y Tobago y Jamaica.

África Central: Angola, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, República Democrática del Congo (Zaire), Guinea Ecuatorial, Gabón y Zambia.

África Oriental: Burundi, Comoras, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Tanzania, Uganda y Ruanda.

África Occidental: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

Sudeste asiático: Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam e India.

así como al hecho de que dichos actores poseen un grado de beligerancia en cuanto a la definición de estrategias colectivas (leyes, reglamentos, programas, planes, proyectos de gran envergadura), así como facultades específicas para el uso y aprovechamiento del recurso, y grados de acatamiento obligatorio para restricciones “socialmente” concebidas.

Los alcances del uso, conservación y restauración responden a la calidad y gestión del proceso de interacción entre los actores que poseen esa multiplicidad de intereses. Este es un aspecto tradicional de la gobernabilidad política, pero como se señalará más adelante, la gobernanza multiactoral en el sector forestal y de manejo de bosques propone un espectro de inclusión, el cual ya se ha usado en los trópicos de manera muy diversa y atendiendo a una gran variedad de condicionantes (Lindsay y Talla 2007, FAO-ITTO 2010). Este espectro de inclusión sugiere la existencia de normas y reglas que posibilitan la coparticipación de actores en la definición de las estrategias colectivas, en tanto que otros actores se quedan por fuera del proceso. La coparticipación resulta idónea en la definición de piezas de legislación, el diseño de la respectiva política pública y su implementación en el territorio. En un plano más inmediato, los principios que rigen la gobernanza multiactoral son la *participación*, *representación* y *legitimidad de la representación* de los actores a la hora de interactuar, dialogar y negociar acuerdos con las autoridades estatales y públicas (Lindsay y Talla 2007, GTZ 2008, FAO-ITTO 2010, Kishor y Rosenbaum 2012)<sup>4</sup>.

El espectro de las actividades de política pública forestal comprende desde las reformas a la legislación forestal hasta la concreción de planes y estrategias forestales. En el nuevo contexto de la gestión pública propia de la institucionalidad de los regímenes internacionales, el *principio de participación* se entiende como la convocatoria a actores provenientes de diversos sectores sociales, económicos y productivos, quienes en grados específicos serán invitados a escuchar, dialogar, resolver conflictos, negociar acuerdos, informar a sus propios sectores o bases y, finalmente, reafirmarlos públicamente.

<sup>4</sup>La literatura muestra diferencias de matices y aproximaciones teórico-conceptuales en torno a estos tres principios. Debido a razones de espacio, resulta inviable una clarificación de las mismas.



¿Quiénes pueden *participar*? A riesgo de suscitar críticas, en la definición de las estrategias se asume la existencia de actores competentes directos e indirectos. Los primeros son los usuarios históricos del recurso forestal y de los bosques; son los actores de la cadena de valor de bienes (madera y productos no maderables) y servicios (agua) forestales que usualmente asumen costos y beneficios directos. Entre ellos están los dueños de bosques (individuos, comunidades autóctonas, grupos campesinos, corporaciones, el Estado), así como los madereros, transportistas de materias primas del bosque, productores de bienes y materias primas asociadas a los recursos maderables, generadores y administradores de servicios ambientales del bosque, entre otros. Los actores competentes de manera indirecta, difusa o circunstancial dependen de la cultura política imperante; son los actores que perciben valores de existencia de los bosques -como la biodiversidad o la mitigación del cambio climático- y que usualmente asumen costos a través de mecanismos fiscales para el mantenimiento de sistemas de áreas silvestres protegidas, o incentivos forestales como el pago por servicios ambientales. Entre ellos están las organizaciones no gubernamentales, ya sean de carácter nacional o internacional, organizaciones de la sociedad civil, gremios, movimientos sociales con representación organizacional, partidos políticos, asociaciones de desarrollo, los ciudadanos y consumidores y otros agentes que varían según la latitud y contexto geográfico. La literatura sugiere que cada vez hay menos actores anuentes a ser considerados como actores competentes indirectos; de hecho, esta situación es una fuente recurrente de conflictos y dinámicas antagónicas, por lo que más adelante volveremos al tema (Sharma-Paudela *et al.* 2012, Njoh 2007, Bauch *et al.* 2009, Suykens 2009, Pellegrini 2011, León *et al.* 2012).

Los grados de participación en la negociación de acuerdos son el resultado de negociaciones previas o, al menos, de normas y reglas explícitamente formuladas, las cuales indican hasta qué punto los actores convocados (ya sean directa o indirectamente competentes) podrán interactuar con las partes que representan la institucionalidad pública. Debe aclararse que cuando el Estado u otros actores públicos

son llamados a participar se transforman igualmente en una de las dos categorías (por ejemplo, cuando el Estado es propietario del bosque, o la institucionalidad pública es ente competente en la asignación de concesiones forestales).

El *principio de representación* responde a dos dimensiones no siempre consonantes. En primer lugar, la función de “poner sobre la mesa”, entendida como la capacidad de exponer aunque sea de manera velada o parcial los objetivos e intereses de un actor o sector dado. En segundo lugar, la posibilidad de asumir posiciones que respondan o afecten a los intereses de grupo; es decir a los sectores de competencia de la actividad forestal. La gobernanza multiactoral apuesta así por actores capaces de poner temas sobre la mesa, de interactuar y de asumir posiciones que, dentro de cierto marco lógico, puedan ser asumidas por sus representados. En ese sentido, la rendición de cuentas (*accountability*) es bidireccional: los representantes lo hacen ante sus representados y las instancias públicas ante la colectividad.

La literatura internacional y regional en torno a la gobernanza multiactoral en el ámbito forestal y de manejo de los recursos del bosque tropical sugiere que las experiencias prácticas no tienen niveles altos de conflicto en torno a los principios de *participación* y *representación*. Sin embargo, la situación es distinta con la *legitimidad de la representación*, la cual se materializa cuando los representantes o participantes asumen posiciones que son cuestionadas, rebatidas o sujetas a veto por parte de los grupos o sectores representados. La literatura sugiere prever los conflictos por medio de acciones que desarrollen juegos de cooperación, en donde los representantes estén en contacto constante con sus representados para negociar acuerdos e interactuar en un plano público con los actores con poder de veto, para reducir así su capacidad de imposibilitar la definición de acuerdos (RRI 2008, Ribot 2009, Sharma-Paudela *et al.* 2012, Katani y Babili 2012, Van Laerhoven y Anderson 2013).

La definición de piezas de legislación forestal, el diseño de la respectiva política pública y su implementación en contextos de gobernanza multiactoral pasa por el desarrollo de un sistema de equilibrios producto de ciertas condiciones ideales de participación,

representación y garantía de la legitimidad de las decisiones. Es un esquema en donde los ganadores han reconocido y materializado parte de los intereses de los perdedores y, de igual manera, los perdedores visualizan la posibilidad de concretar objetivos pendientes por medios institucionales y sin llegar a vetar acuerdos asumidos de manera colectiva. Allí radica la orientación cooperativa o colaborativa de estos esquemas. Para que lo anterior sea una realidad se requiere de sistemas de alcance de acuerdos (votación) por regla de mayoría calificada o por consenso, de manera que los esfuerzos de negociación para llegar a acuerdos consideren los intereses de los dueños de bosques, quienes tradicionalmente han sido minorías o grupos marginados -perdedores cuando se aplica una votación con regla de mayoría simple-.

Por consiguiente, la gobernanza multiactoral debe propiciar la definición de mecanismos de solución de conflictos para las diversas estrategias colectivas y sistemas de votación con regla de mayoría calificada, especialmente para la implementación de la legislación forestal o de recursos naturales en actividades regulativas, de control, de verificación de la legalidad y de incentivos forestales. Sin embargo, antes de entrar en este tema resulta conveniente dar cuenta de cuatro resultados de los procesos de definición de la ley y la concreción de las estrategias arriba mencionadas. Tales resultados son producto de la reforma legal de los años noventa que frecuentemente atentan contra la gestación de esquemas de gobernanza multiactoral.

#### **La antigua reforma legal y la reforma institucional en el contexto de la nueva gobernanza de los bosques: construcción del usuario y beneficiario del recurso**

Como se ha indicado, la definición de piezas de legislación forestal, conocida como reforma legal forestal en los noventa y primera década del presente siglo, propiciaron *cuatro prácticas* que han limitado el establecimiento de esquemas de gobernanza multiactoral más amplios, de mayor alcance y con mayor capacidad de resolver conflictos en torno al uso y conservación del recurso forestal.

1. Tradicionalmente, la definición de la legislación forestal y de estrategias colectivas del sector forestal en los trópicos se efectuaba en espacios legislativos cerrados, exclusivamente entre

representantes de partidos políticos y con base en un criterio técnico limitado. La literatura y las evidencias sugieren que esta tendencia empezó a cambiar en los noventa y que se reconoció la necesidad de que los legisladores y representantes puedan incorporar las demandas, pero sobre todo los criterios y recomendaciones de los actores del sector en el diseño de las leyes (FAO-ITTO 2010). A pesar de lo anterior, no ha sido posible promover esquemas de negociación de la ley, o de estrategias colectivas que propicien un adecuado reparto de costos y beneficios asociados con la utilización, manejo, conservación y restauración del recurso forestal. Es decir, no se ha logrado distribuir los costos económicos, financieros y socio-ambientales (en algunos casos), entre los actores directa o indirectamente competentes, de manera que la sociedad general pueda beneficiarse de los bosques mediante un flujo constante de bienes y servicios.

En los trópicos, los actores indirectamente competentes que se incorporan a procesos de definición de piezas de legislación o de negociación de estrategias promueven costos administrativos y de transacción que se cargan a los actores directamente competentes. Como resultado, los primeros no son copartícipes de los alcances y consecuencias de dichos costos sobre la pérdida de competitividad de las inversiones y negocios forestales. Un ejemplo de esta situación es la veda al aprovechamiento de especies maderables impulsada por movimientos sociales –por lo general, el marco operativo de tales vedas no toma en cuenta aspectos como la situación de pobreza o exclusión de las comunidades de campesinos o comunidades rurales. Este fenómeno es el producto de negociaciones asimétricas, con puntos de partida planteados por la institucionalidad pública con el fin de evidenciar la pluralidad y cumplimiento de criterios de los regímenes ambientales o instrumentos de política global (como los referidos al cambio climático) apoyados principalmente por países industrializados. Las negociaciones asimétricas imponen cada vez más costos a los dueños y usuarios de los bosques mediante trámites y controles burocráticos para el uso legal del recurso. Así, los efectos de las

sobrerregulaciones al manejo forestal redundan en una reducción considerable de los ingresos y el aumento de los costos de operación, lo cual impacta fuertemente las finanzas de la empresa forestal y reduce su competitividad. Los actores indirectamente competentes, por su parte, no asumen ningún costo, pero sí exigen el disfrute de los beneficios. Producto de este conflicto causado por negociaciones asimétricas, se crea un clima de baja gobernanza y un aumento generalizado de la ilegalidad y de procesos de deforestación y degradación de los bosques.

Por otra parte, existen experiencias concretas en donde más bien los actores directamente competentes incorporados al proceso de definición de la ley y la negociación de estrategias pasan costos “sociales” o “ambientales” a organizaciones comunitarias o de la sociedad civil. Esto ocurre cuando no se impulsa un mejor reparto de los beneficios económicos de la actividad forestal a nivel local o regional. En años recientes, la gobernanza multiactoral en el sector forestal ha tenido como objetivo evitar estos desbalances y generar mecanismos para alcanzar acuerdos que permitan un reparto más justo de costos y beneficios, a sabiendas de que la noción de “justo” varía entre contextos geográficos y se ve fuertemente influenciada por las desigualdades históricas en el reparto de la tierra.

2. Otro fenómeno limitante es el resultado de procesos de definición de leyes que avanzan en la clarificación de los tipos de tenencia de la tierra y del bosque, pero que carecen de una clara formulación de las responsabilidades jurídicas en cuanto a los derechos relacionados con el uso del bosque (Green *et al.* 2007, Hayes 2007, Amacher *et al.* 2009). Quizá, el principal ejemplo de estos resultados de negociación es la insuficiencia de las instituciones para concretar mecanismos de resolución de conflictos relacionados con los derechos de carbono en esquemas de secuestro de emisiones; tales conflictos se han agudizado con la aparición de las iniciativas REDD+ (Lesniewska 2013). En buena medida, esto se debe a las limitaciones de la legislación forestal emitida durante los años noventa, que no define

de forma idónea la existencia de bienes públicos y bienes privados; de hecho, en algunas piezas de legislación forestal ambas categorías se traslapan

3. En los trópicos proliferan procesos de definición de leyes y estrategias para su implementación. Sin embargo, muchos de los beneficios del manejo y aprovechamiento sostenible del recurso forestal han sido coartados por los altos costos de transacción y, en ocasiones, la tramitología excesiva en respuesta a los intereses y posiciones de actores indirectamente competentes (Brown *et al.* 2008). Con mucha frecuencia, los costos e incentivos a la conservación -en tierras de dominio público o privado- son financiados mediante impuestos a los actores que buscan el aprovechamiento del recurso forestal.

Esto hace que, en algunos países tropicales, la verificación de la legalidad y la existencia de mecanismos de solución de conflictos carezcan de sentido para las partes por cuanto existen mayores incentivos para actuar al margen de la ley o, simplemente, obviar el objetivo de uso sostenible o restauración del recurso forestal. Como consecuencia, los bosques dedicados a la conservación se desvalorizan y aumenta la tala ilegal, especialmente en países con presupuestos limitados para actividades de monitoreo de sus áreas de conservación y protección.

4. La asimetría de escalas entre administrado y administrador es el resultado de procesos de definición de la ley y la concreción de las estrategias en décadas pasadas, cuando la administración forestal era juez y parte. Este fenómeno responde a esquemas postcoloniales heredados, cuando el Estado o ramas de la institucionalidad pública -en respuesta a presiones de grupos de interés, y en menor medida a criterios técnicos relacionados con el uso de suelo y prácticas silviculturales- definían qué tipo de bosques podían ser aprovechados.

En general, las cuatro prácticas descritas, en combinación con otros factores de corte institucional, promueven esquemas de interacción con déficits de gobernanza y legitimidad de la ley forestal por cuanto limitan el surgimiento de incentivos para la cooperación y reducen la credibilidad en la institucionalidad forestal. Entre esos factores están la ausencia de

capacidades técnicas nacionales, prácticas políticas que posibilitan las dádivas y tráfico de influencias, tramitología compleja, poca información acerca de los procedimientos para la obtención de licencias y permisos de aprovechamiento, y un sistema judicial ineficaz que mantiene en la impunidad el delito forestal.

Estas prácticas merman la capacidad de desarrollar un mercado forestal robusto y un clima favorable a la inversión forestal ante la inexistencia de reglas claras permanentes en el tiempo o, al menos durante un período prolongado, y que sean del conocimiento de los actores directa e indirectamente competentes. Ahora bien, el panorama no es del todo negativo. La literatura sugiere la existencia de factores de transformación que podrían posibilitar la concreción de esquemas cooperativos de gobernanza en la definición de estrategias como forma de minimizar, aunque sea parcialmente, las consecuencias de estas prácticas heredadas.

#### **Acercamiento a la concreción de esquemas cooperativos de gobernanza multiactoral: factores de cambio**

Los esquemas de gobernanza multiactoral ofrecen una propuesta alternativa para determinar quiénes participan en la definición de la ley forestal y cuáles deben ser los alcances de las estrategias de utilización del recurso. Se parte de la premisa siguiente: los actores implicados poseen una diversidad de objetivos que, en contextos específicos, pueden ser antagónicos o complementarios. La capacidad de un actor de incidir en el acuerdo depende de los recursos con los que cuenta; así, en ciertas regiones tropicales, actores como las organizaciones de productores forestales poseen un amplio espectro de recursos de poder para incidir en la negociación.

La política pública forestal se caracteriza, en la actualidad, por la presencia de redes decisionales susceptibles al cambio de objetivos, intereses y temas. Estas redes inciden en la determinación de *quién decide y en qué términos*; de allí que ante procesos de negociación y gestión de acuerdos es perentorio conocerlas a fondo (Silva 1999, O'Laughlin 2004, Pierce-Colfer *et al.* 2010, Sears y Pinedo-Vásquez 2011). Sin embargo, su estudio es aún incipiente en regímenes en transición y consolidación democrática.

Si bien las redes coadyuvan a definir quiénes son actores directamente competentes y quiénes no, habrá que explorar si sus estructuras responden a criterios democráticos o, más bien, a formas autoritarias de exclusión basadas en los intereses de las clases dominantes.

Los aspectos de *dónde, cómo y cuándo* se decide son otros factores de cambio a la hora de implementar las estrategias de utilización y regeneración del recurso forestal; especialmente cuando se desarrollan planes, programas y proyectos de amplio impacto. De nuevo, es necesario definir horizontes teóricos y prácticos de cómo dar respuesta a estos tres aspectos.

Un primer punto relacionado con el *dónde* es la escala de la generación de procesos de negociación y alcance de acuerdos. Tradicionalmente, en los esquemas de gobernanza sistémica o administrativa se ha trabajado a escala nacional; sin embargo, la fragmentación de procesos a nivel subregional y local posibilita la concreción de acuerdos con mayor facilidad y propensión de mantenerse en el tiempo (Larson 2005). Para que esto resulte factible, se deben impulsar procesos de descentralización del sector forestal público que posibiliten mayores niveles de contacto entre autoridades y usuarios del recurso. La mayoría de los objetivos de descentralización forestal se encuentran en consonancia con la gobernanza multiactoral (véase Feintrenie y Martini 2010, Salla-Rantala y Lyimo 2010).

Buena parte de los estudios de descentralización del sector forestal se han efectuado con el fin de encastrar las políticas y actividades productivas para la adopción de formas de manejo y aprovechamiento sustentable del recurso forestal, y no para el establecimiento de una gobernanza forestal en sentido estricto. Entre las lecciones preliminares de los estudios que favorecen la gobernanza se encuentran las siguientes: i) establecer oficinas e instancias administrativas diseminadas en el territorio que minimicen el esfuerzo de contacto del administrado con las autoridades; ii) mejorar el acceso a la información de procedimientos y trámites; iii) clarificar las reglas formales para la obtención de licencias y permisos; iv) mejorar la prestación de servicios, asesoramiento y acompañamiento al usuario; v) crear la posibilidad de comunicar e interponer reclamos por servicios administrativos deficientes (Siswanto y Wardojo 2005, Pacheco 2005,



Amooti-Nsita 2005, Persha y Blomley 2009). Además, la descentralización incrementa la posibilidad de gestionar procesos de negociación a pequeña escala en el territorio.

En este entorno, resulta perentorio un par de palabras sobre dónde se debe dar salida al conflicto y a las diferencias. Existe evidencia que sugiere la necesidad de ampliar la presencia de tribunales ambientales, agrario ambientales, casas de justicia y paneles de resolución alternativa de conflictos en el territorio, con el fin de coadyuvar al desarrollo de esquemas cooperativos (Green *et al.* 2007, Youatt y Thomas 2009, Kelman 2013). Dicha estructura legal permite canalizar ciertas formas de conflicto por el disfrute de derechos y separar los procesos de negociación de las redes clientelares y de corrupción tradicionales (McCarthy 2002, Resosudarmo y Subiman 2006). Cabe preguntarse aquí si la profundización y desarrollo de la institucionalidad judicial puede separarse de los procesos de descentralización de las competencias propias de las autoridades públicas encargadas del sector. En principio se pensaría que no, por cuanto, ante la ausencia de instancias judiciales, las autoridades públicas tienden a convertirse en jueces administrativos, lo que genera sistemas perversos de incentivos y ejercicio de competencias para lidiar administrativamente (no judicialmente) con actos ilícitos como la tala ilegal y extracción informal de materias primas provenientes del bosque.

En lo relacionado con el *cómo*, los esquemas cooperativos de gobernanza multiactoral señalan que resulta perentorio contemplar la incorporación de elementos del derecho consuetudinario y prácticas tradicionales de uso del recurso (Estrada-Igu 2002, Lee-Peluso y Vandergeest 2001, Hayes y Murtinho 2008, León *et al.* 2012). Si bien es cierto que el principio de legalidad constituye un eje rector de los esquemas cooperativos, se debe procurar que la legalidad no responda a los criterios y principios asignados unilateralmente por las estructuras y clases dominantes. Obviar este componente, así como el tejido social comunitario, resulta en situaciones de antagonismo en la negociación de acuerdos. Un aspecto importante a tener en cuenta: el desarrollo simultáneo de procesos para otorgar derechos a actores locales y comunitarios, por una parte, y de negociación de acuerdos y estrategias para

la utilización del recurso forestal, por la otra, hará que surjan prácticas competitivas y antagónicas; por consiguiente, se sugiere que se separen en procesos independientes.

Otro aspecto complejo respecto al cómo es la integración de estructuras propias de los gobiernos locales o autoridades comunitarias. Se subraya la necesidad de una convocatoria amplia a los actores directamente competentes relacionados con la utilización del recurso, pero sin descuidar a los actores indirectamente competentes que eventualmente podría ejercer derecho de veto en procesos decisorios. La interacción y acceso de los actores al mercado local y regional de productos forestales y servicios del bosque puede ayudar a circunscribir las arenas decisoriales (McGrath *et al.* 2004, Schmink 2004, Njoh 2007, Pouliot *et al.* 2012, Hoogstra 2012). Para ello, debe darse, sin embargo, un trabajo preliminar en la promoción de modelos de negocios sostenibles que integren el bosque, la industria y los mercados regionales e internacionales.

Por consiguiente, aunque parezca obvio indicarlo, en las comunidades debe haber individuos que funjan como facilitadores y promotores de estos modelos de negocios. Para ello, se deben tomar en cuenta variables contextuales que permitan elegir personas con credibilidad y, en el mejor de los casos, de honestidad y transparencia reconocidas. Esto representa un reto significativo para el desarrollo de esquemas multiactorales, por cuando las autoridades públicas del sector forestal tienden a interrelacionarse con un pequeño grupo de líderes tradicionales, lo que genera prácticas clientelares de carácter excluyente.

Un último elemento se refiere propiamente al *timing* –o sea, cuándo se debe echar a andar un proceso de consulta o negociación de acuerdos– para la definición de esquemas de utilización del recurso forestal. En primera instancia, un proceso de este tipo no debe iniciarse inmediatamente después de escaladas de conflictos comunitarios, ya que esas situaciones minan la confianza y posibilidades de negociación (Pellegrini y Dasgupta 2011, Sears y Pinedo-Vásquez 2011, León *et al.* 2012). Esto no quiere decir que haya que esperar a que el conflicto desaparezca por completo, sino más bien evitar el lanzamiento de un proceso cuando los ganadores y perdedores han asumido muy

recientemente los costos de la negociación.

Las experiencias comunitarias y regionales evidencian que este tipo de procesos requieren un periodo prolongado para gestionar credibilidad y “buena voluntad”, e identificar facilitadores y agentes que contribuyan con la negociación de acuerdos. Asimismo, se necesita un tiempo prudencial para que los involucrados destilen sus intereses y objetivos –en la medida de lo posible en un contexto de transparencia-, lo cual evidentemente no es tarea fácil en los países tropicales debido a razones históricas y de contexto. En resumen, los esquemas de gobernanza multiactoral orientados a la cooperación raramente responden a la inmediatez y la urgencia.

Un buen momento para echar a andar procesos de consulta y negociación de acuerdos es cuando se cuenta con información y evidencias que permitan reducir los costos del acuerdo. Por eso, un sistema de monitoreo y evaluación del impacto de políticas que genere información en forma periódica puede brindar evidencias y conocimiento para apalancar procesos de toma de decisiones para reformar políticas y normativas forestales.

#### **Enfoques de gobernanza de los bosques en el ámbito internacional**

A continuación se detallan tres enfoques internacionales de gobernanza de los bosques tropicales surgidos de los debates sobre la gobernanza de los bosques del mundo (*forest global governance*). Estos enfoques ponen en perspectiva lo ya mencionado para el ámbito nacional y, posiblemente, incidirán en la definición de nuevas piezas de legislación.

#### **1. Contención de la deforestación y promoción de la economía forestal para la conservación de los bosques y mejoramiento del bienestar humano**

Los niveles de degradación experimentados por los ecosistemas forestales tropicales en las décadas de 1970 y 1980 impulsaron, a nivel internacional, un marcado énfasis por la conservación pública y privada de los bosques. Sin embargo, variables asociadas con los usos intensivos del recurso forestal, tales como los niveles de pobreza, carencia de oportunidades económicas y situaciones de exclusión

económica y social de las poblaciones adyacentes a los bosques, permanecieron en un segundo plano.

Esta tendencia empezó a cambiar a finales de la década de 1990 con el desarrollo de propuestas y enfoques teóricos en el contexto de la gobernanza de los bosques del mundo. Dichos enfoques apuntaban a la promoción de un desarrollo socioeconómico justo, digno y equitativo de las comunidades adyacentes y usuarias del bosque, como condición para la sobrevivencia de los bosques tropicales (Pellegrini 2011, Pouliot *et al.* 2012). El reto planteado era, entonces, generar balances socioeconómicos que posibilitaran la utilización del recurso forestal, evitaran cambios abruptos en el uso del suelo y garantizaran la regeneración y rehabilitación del recurso. Parte de las aproximaciones y propuestas incluidas en estos enfoques se centraban en la creación de mercados nacionales o locales para bienes y servicios forestales diferentes de la madera en rollo. En consecuencia, se requerían formas alternativas de gobernanza y reformas a la ley forestal a partir de una lógica alternativa que incluyera una mejor definición del usuario y beneficiario del recurso forestal, con el fin de precisar quién asume los costos de la conservación y quién los costos de utilización del recurso (Silva 2003, Scherr *et al.* 2004, Lindsay y Talla 2007, Pellegrini 2011, Sears y Pinedo-Vásquez 2011).

De este modo, los nuevos esfuerzos se encaminan a la creación de un clima de negocios favorable a la inversión en los bosques y las comunidades adyacentes. De hecho, la claridad de derechos, responsabilidades y competencias de los actores del sector forestal es la piedra angular de estos esfuerzos. Esta condición se vuelve crítica en los países tropicales de libre mercado, principalmente cuando propietarios y productores optan por el acceso al crédito privado, o la banca de desarrollo, o mecanismos públicos de incentivos a la producción forestal. De igual manera, se viene impulsando la competitividad por medio de la transferencia tecnológica y de buenas prácticas de manejo del recurso forestal. En términos de gobernanza forestal se ha mencionado la necesidad

de contar con una administración más democrática y participativa en cuanto a las prácticas de manejo sostenible de los bosques y otros sistemas productivos de base forestal (O'Laughlin 2004, Meidinger 2011). Si bien es cierto que los esquemas de certificación forestal han contribuido con el buen manejo, no han despertado mayor interés en buena parte de los trópicos, principalmente por los altos costos para los pequeños y medianos propietarios del bosque y la falta de una demanda nacional por productos forestales certificados. En cuanto a los procesos de negociación de los principios del manejo sostenible de los bosques, las autoridades forestales son las llamadas a desarrollar y calendarizar su aplicación a partir de la interacción y no de la imposición de criterios desde la administración forestal.

La promoción de la competitividad busca también trascender el esquema productivo de mercancías (*commodities*) y pasar a la generación de valor agregado para los productos y servicios ambientales del bosque, ya sean de exportación, o de consumo nacional o regional. Este es un tema complejo, sobre el cual existe relativamente poca información en los trópicos. A pesar de ello, se tienen elementos que hacen pensar en la necesidad de instaurar organizaciones de productores que asuman colectivamente los costos de adaptación y adquisición de tecnologías, así como la creación o resguardo del saber (*know how*) de la industria local (Schmink 2004, Sharma-Paudela *et al.* 2012).

Como parte de este enfoque para la contención de la deforestación y promoción de la economía forestal, es cada vez más necesario desarrollar proyectos y programas orientados a la restauración del paisaje forestal y la promoción de modelos de negocios que atraigan a agentes económicos del sector privado (entidades financieras, inversionistas, compradores, etc.). Si bien este es un tema incipiente, a nivel internacional hay interés por la regeneración y restauración de bosques secundarios y de ecosistemas boscosos altamente degradados en los trópicos. Asimismo, se busca detener el avance de la frontera agrícola por medio de la concientización acerca del valor

del bosque, no solo monetario, sino también como proveedor de servicios ambientales y ecosistémicos para la sociedad; todo ello redundaría en una economía forestal que genere bienestar humano en forma equitativa y justa (Minnemeyer *et al.* 2011, FAO 2014). REDD+ es otro mecanismo de interés para el enfoque en discusión. Ya se cuenta con una amplia cantidad de propuestas de desarrollo e implementación del mecanismo en los países tropicales, las cuales responden a diversas filosofías, políticas públicas globales y formas de atender conflictos en torno a bienes públicos y bienes comunes. Una revisión exhaustiva de las formas y debates en torno a REDD+ está fuera del alcance de este texto. A la fecha (mayo 2014) se visualiza poco margen en la negociación internacional propia del régimen del cambio climático para la implementación global de REDD+, especialmente debido a razones financieras y a la apuesta de los países industrializados por nuevas tecnologías para la captación y almacenamiento de emisiones de GEI. Igualmente, no está clara la magnitud del aporte definitivo de REDD+ a la legislación internacional ni al régimen internacional del cambio climático (Wiersema 2014). Sin embargo, no todo está perdido: pareciera que en el contexto de Kioto II van a coexistir múltiples esquemas REDD+ y programas de pago por servicios ambientales por medio de instituciones intergubernamentales, agencias de cooperación, esquemas bilaterales entre gobiernos de países industrializados y en vías de desarrollo y esquemas nacionales como Conafor (Comisión Nacional Forestal) en México, Fonafifo (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal) en Costa Rica y Socio Bosque (Programa de protección de bosques) en Ecuador.

El reconocimiento de los actores forestales comunitarios como sujetos legítimos en la definición de la ley forestal y de los instrumentos de política pública asociados a la gobernanza forestal local es uno de los efectos de REDD+. El principio del consentimiento libre, previo e informado y otras formas de consulta y diálogo han jugado un rol preponderante (Lesniewska

2013). Igualmente, se han revalorizado los bosques en su interacción con la sociedad, tanto por su papel en la mitigación del cambio climático global como por sus múltiples usos para posibilitar la sobrevivencia humana en condiciones adversas (conservación y regulación del recurso hídrico, generación de microclimas, protección de suelos, mantenimiento del ciclo hidrológico, contención de plagas, etc.). Esto ha propiciado una reflexión más amplia de hasta dónde se pueden utilizar los bosques y el recurso forestal para lidiar con el cambio climático global. Por ejemplo, el empleo de materias primas de origen biológico (maderas, fibras) -como una forma de reducir el uso de materiales de construcción con alta huella de carbono, como el concreto, acero, aluminio, plástico y vidrio- consume más del 50% de los recursos naturales del mundo. No obstante, todavía es posible rescatar el paisaje forestal, especialmente en zonas vulnerables caracterizadas por la expoliación del recurso forestal producto de los procesos de cambio del uso del suelo a favor de mercancías agrícolas, pecuarias y mineras.

## 2. Fortalecimiento del cumplimiento efectivo de la ley forestal (*forest law enforcement*)

Otro tipo de enfoque para contener la deforestación y posibilitar el desarrollo de una economía forestal tiene que ver con el fortalecimiento de mecanismos para el cumplimiento efectivo de la legislación forestal y leyes asociadas. Este enfoque plantea la necesidad de diferenciar entre las prácticas de aprovechamiento de los productos del bosque que se encuentren en el marco de la legalidad; otras prácticas informales legales de aprovechamiento de productos forestales o no forestales que no generan deforestación ni degradación de los bosques y las prácticas ilegales que incluyen la corta e instalación de aserraderos clandestinos, el lavado de madera para legalizarla, la extracción selectiva de especies en peligro o en regeneración, la utilización del bosque como refugio para el desarrollo de actividades ilícitas (tráfico de drogas, mercancías, armas, personas), el peonaje y soborno a poblaciones autóctonas (Hamilton *et*

*al.* 2000, Nasmyth 2004, Resosudarmo y Subiman 2006, Green *et al.* 2007, Garland *et al.* 2007, Durán *et al.* 2011, Salisbury y Fagan 2013).

La legalidad de la madera es un fenómeno complejo y difícil de conceptualizar y analizar. Existen contextos formales e informales, legales e ilegales, registrados (documentados) y no registrados del aprovechamiento y el comercio de la madera. Sin embargo, la correlación entre estos conceptos dista de ser lineal o matricial, sino que más bien se comporta de forma orgánica. En el marco de la ley forestal existe un ámbito para el aprovechamiento legal, registrado y formal; aunque también muchas leyes forestales, al reconocer los derechos consuetudinarios, permiten el uso del recurso forestal a nivel doméstico y artesanal de forma desregulada y, por lo tanto, informal y no registrada. Adicionalmente, muchos árboles y arbustos no incluidos en la definición de árbol forestal -p.e. el café y los frutales, como la naranja o el aguacate- producen durante su manejo y renovación, grandes cantidades de productos forestales (leña), o productos forestales informales no registrados provenientes de la corta y aprovechamiento. Puesto que la ley forestal no aplica a estos recursos, tales productos son legales y no tienen relación con la deforestación y la degradación de los bosques. Por otro lado, el aprovechamiento y comercio forestal al margen de la ley es una actividad clandestina, informal y no registrada; sin embargo, problemas estructurales de corrupción y clientelismo facilitan la legalización de productos forestales que, al final, son formalizados y registrados. Si bien existen muchas estimaciones de tala y comercio ilegal en los países tropicales, no se cuenta con una conceptualización y enfoque metodológico claro; por simplificación se ha asumido que todo lo informal y no registrado es ilegal y clandestino. Con ello se generan sobrestimaciones de estos indicadores y se propicia un clima tenso entre los actores del sector forestal, lo cual contribuye a agravar los conflictos.

El surgimiento de estas prácticas ilegales, según el enfoque, son el resultado de expectativas incumplidas por fallas del Estado, o por la falta



de regulación, control y supervisión en Estados centralizados o altamente centralizados (Mvondo 2009). No obstante, la presencia de órganos estatales y la institucionalidad no son garantía de cumplimiento efectivo de la ley forestal, ni de la aplicación de sanciones penales por delitos forestales o ambientales. Fenómenos como el clientelismo, el soborno y ejercicio de dádivas se encuentran a la orden del día en un muchos países tropicales (McCarthy 2002, Youatt y Thomas 2009, Pereira-Goncalves *et al.* 2012).

La década de los noventa vio el surgimiento de acciones promovidas por la cooperación internacional para afrontar las situaciones descritas. Entre ellas se destacaron las acciones tipo **law enforcement**, como el aumento de penas por delitos forestales y ambientales, la creación de tribunales y de cuerpos policiales y militares especializados, regulaciones y controles aplicables a quienes compran madera ilegal, la creación de capacidades tecnológicas para el monitoreo remoto, el desarrollo de un amplio y complejo aparato tramitológico para la venta, comercialización y compra de madera. Sin embargo, todavía no se tiene información documentada en cuanto a los alcances de tales medidas debido, en gran parte, a la ausencia de instituciones públicas robustas, la existencia limitada de estadísticas nacionales e internacionales de producción y comercio de madera y pocos sistemas de monitoreo continuo (Mainali-Kumar 2006, Koyuncu y Yilmaz 2009, Navarro *et al.* 2014). Igualmente, se tienen pocos casos documentados del rol que las comunidades organizadas y organizaciones locales de la sociedad civil juegan para lidiar con estos fenómenos (Johnson 2003). Es evidente la necesidad de una mayor investigación y reflexión en torno al hecho de cómo estas medidas enfrentan las causas estructurales de la actividad ilegal y contribuyen a la conservación de los bosques y la competitividad del sector forestal (Jepson *et al.* 2001, Vasan 2005). Variables como la desigualdad social, la exclusión de grupos sociales, la pobreza rural, la generación de ingreso son muy colateralmente tomadas en cuenta y desde un punto de vista empírico (Boscolo y Vargas-Ríos 2007, Kaimowitz 2007).

### 3. Sistemas de verificación de la legalidad forestal en el contexto de esquemas de gobernanza multiactoral

De forma paralela al enfoque de fortalecimiento del cumplimiento efectivo de la ley forestal, ha surgido otro enfoque, alternativo en algunos casos o complementario en otros. Los sistemas de verificación de la legalidad forestal tienen su asidero en los mercados internacionales de comercialización de madera y de productos maderables. Estos sistemas representan esquemas cooperativos de gobernanza multiactoral en donde intervienen el Estado, organizaciones supranacionales e intergubernamentales, organizaciones facilitadoras y dedicadas a actividades de logística. Todos estos sistemas coinciden en un objetivo: garantizar que la parte de la producción forestal tropical que llega a un mercado dado, ha sido aprovechada, procesada y transportada con base en criterios de legalidad y cumpliendo estándares de formalidad (Brown *et al.* 2008). La gestión y desarrollo de tal sistema responde, entonces, a un destino comercial, principalmente Japón, la Unión Europea, EE.UU. o Australia.

A riesgo de caer en cierto minimalismo, resulta factible dividir estos sistemas en tres grandes categorías. La **primera categoría** corresponde a una amplia diversidad de sistemas nacionales de verificación de la producción forestal. Estos sistemas comparten un conjunto de procedimientos y estándares para garantizar y legitimar la procedencia de la madera y artículos maderables, así como un sistema de control en el sitio de aprovechamiento, en las vías de transporte, sitios de procesamiento y venta. Adicionalmente, la verificación por medio de actividades de monitoreo y auditoría es responsabilidad de instituciones subnacionales de carácter público-estatal o entidades de la sociedad civil. Los sistemas de esta categoría incluyen, además, un proceso sancionatorio y conciliatorio tanto a nivel administrativo como judicial (Brown *et al.* 2008). La arquitectura de los sistemas de verificación de la legalidad forestal son significativamente variables, con niveles de participación diferenciados: desde

participación muy limitada hasta niveles altamente participativos en donde los criterios y procedimientos son revisados frecuentemente con base en reglamentos o marcos legales vinculados a la ley forestal. Este rasgo da alguna señal, aunque no concluyente, del carácter cooperativo de estos esquemas. Tacconi (2007) y Brown *et al.* (2008) ofrecen estudios de caso en donde se definen regulaciones, mecanismos de incentivos para el cumplimiento de la ley forestal, e imposición de sanciones por incumplimiento de la ley, corrupción y clientelismo. Los casos estudiados se encuentran en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Camerún, Camboya, Filipinas, Indonesia y Malasia.

La **segunda categoría** está conformada por sistemas en donde los procedimientos y estándares para garantizar y legitimar la procedencia de la madera y artículos maderables son negociados, compartidos y actualizados entre productores nacionales y compradores foráneos provenientes de países industrializados, principalmente. Estos sistemas son de carácter voluntario y representan esquemas cooperativos que permiten efectuar ajustes y sentar compromisos de mejora y avance en el acatamiento de los procedimientos y estándares. Entre ellos podemos citar el Plan de Acción FLEGT y, hasta cierto punto, el GOHO Wood de Japón; también hay otros programas de promoción del consumo legal en Canadá y China.

Según algunos especialistas, el Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea se ha convertido un en un modelo a seguir. Este plan está conformado por dos piezas de legislación de corte supranacional: la regulación FLEGT del 2005, que posibilita de manera vertical a la UE y sus miembros controlar la entrada de madera por medio de acuerdos bilaterales con países productores (acuerdos voluntarios de asociación - AVA). Los países productores con un AVA vigente pueden emitir licencias FLEGT que garantizan el ingreso de la madera a los países de la UE. La segunda pieza es la regulación de madera de la UE, la cual faculta a los estados miembros para prohibir el ingreso

de madera o bienes maderables de países o regiones, si se tiene duda sobre la legalidad del aprovechamiento, corta y procesamiento. A junio del 2014 se han formalizado seis AVA y nueve se encuentran en fase de negociación; sin embargo, no se han implementado las licencias FLEGT. Cabe indicar que la gestión y consolidación de los AVA no ha escapado a la controversia y críticas por asimetrías de negociación (Dooley y Ozinga 2011, FPP 2014). El estudio de Bosello *et al.* (2013) sugiere que los efectos de las regulaciones FLEGT aún pueden ser considerados modestos y requieren mayor profundización.

La **tercera categoría** la constituyen sistemas o mecanismos de verificación de la legalidad fundamentados en regulaciones unilaterales interpuestas por un Estado comprador. Aquí el productor y exportador deben adecuarse a los procedimientos y estándares ajenos, por lo que queda poco o nulo margen para la negociación o el acatamiento progresivo. Estos sistemas responden a esquemas de gobernanza basados en relaciones asimétricas, sin espacio para la coparticipación. Algunos ejemplos recientes son Leaf Interpol, Lacey Act e Illegal Logging Act de Australia.

De manera paralela, existe un conjunto incipiente de sistemas voluntarios de verificación desarrollados por organizaciones de la sociedad civil de países industrializados; entre ellos se destacan TLTV de SGS, VLC de Smartwood, OLB Bureau Veritas y LHV del Scientific Certification Systems. Estos sistemas son mecanismos flexibles que pueden acoplarse a los objetivos de la segunda y tercera categorías ya comentadas.

La aparición de sistemas de verificación de la legalidad forestal, con sus diversas acepciones y usos en el contexto de esquemas de gobernanza multiactoral es relativamente reciente. Por ello, es necesario efectuar investigaciones de mayores proporciones para determinar si posibilitan un uso sostenible, garantizan la integridad ecológica de los bosques y la restauración del recurso forestal bajo condiciones de participación multiactoral, e incorporan mecanismos de rendición de cuentas de las partes.

## Palabras finales

Existen evidencias de que en países con buena gobernanza forestal, como Finlandia, Corea del Sur y Canadá, cuando la demanda por productos forestales aumenta, también aumenta el aprovechamiento forestal. Esta dinamización de la economía forestal atrae, a su vez, más inversión en la regeneración y manejo de bosques y mejora la eficiencia de la industria forestal. En países de baja gobernanza forestal también ocurre lo mismo: cuando la demanda aumenta, aumenta el aprovechamiento forestal. Sin embargo, este aprovechamiento no responde a un manejo forestal sostenible, sino que se hace en el contexto de procesos de liquidación y sobreexplotación de los bosques, con la consecuente degradación

forestal (Hyde 2012). Es por eso que debemos invertir en una gobernanza forestal multiactoral fuerte, para alcanzar acuerdos legítimos con alta apropiación, con una aplicabilidad de la ley forestal menos costosa para el Estado y bajos costos de transacción para los usuarios, que genere seguridad jurídica y un clima de negocios competitivo para las inversiones forestales –en resumen, que propicie un economía forestal inclusiva–.

A lo largo del texto hemos abogado por una mayor profundización de la investigación, la gestión del conocimiento y la construcción de capacidades a lo interno de los actores competentes directos e indirectos del sector forestal.

## Literatura citada

- Agrawal, A.; Chhatre, A.; Hardin, R. 2008. Changing governance of the world's forests. *Science* 320(5882):1460-1462.
- Amacher, G.; Koskela, E.; Ollikainen, M. 2009. Deforestation and land use under insecure property rights. *Environment and Development Economics* 14(3):281-303.
- Amooti Nsita, S. 2005. Decentralization and forest management in Uganda. In Pierce-Colfer, C.J.; Capistrano, D. (Eds.). *The politics of decentralization*. London, Earthscan. p. 184-195.
- Bauch, S.; Sills, E.; Rodriguez, L.C.; McGinley, K.; Cabbage, F. 2009. Forest policy reform in Brazil. *Journal of Forestry* 107(3):132-138.
- Blaikie, P.; Springate-Baginski, O. 2007. Participation or democratic decentralization: Strategic issues in local forest. In Springate-Baginski, O.; Blaikie, P. (Eds.). *Forests, people and power*. London, Earthscan. p. 366-382.
- Boscolo, M.; Vargas Ríos, M.T. 2007. Forest law enforcement and rural livelihoods in Bolivia. In Tacconi, L. (Ed.). *Illegal logging, law enforcement, livelihoods and the timber trade*. London, Earthscan. p. 191-217.
- Bosello, F.; Parrado, R.; Rosa, R. 2013. The economic and environmental effects of an EU ban on illegal logging imports. Insights from a CGE assessment. *Environment and Development Economics* 18:184-206.
- Brown, D.; Schreckenber, K.; Bird, N.; Cerutti, P.; Del Gato, F.; Diaw, C.; Fomété, T.; Luttrell, C.; Navarro, G.; Oberndorf, R.; Thiel, H.; Wells, A. 2008. *Legal timber; verification and governance in the forest sector*. London, ODI.
- Cadman, T. 2011. *Quality and legitimacy of global governance case lessons from forestry*. London, Great Britain, Palgrave Macmillan.
- Clawson, M. 1975. *Forest: for whom and for what?* Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.
- Cock, A.R. 2008. Tropical forests in the global states system. *International Affairs* 84(2):315-333.
- Dooley, K.; Ozinga, S. 2011. Building on forest governance reforms through FLEGT: The best way of controlling forests' contribution to climate change? *Review of European Community* 20(2):163-170.
- Durán, E.; Bray, D.B.; Velázquez, A.; Larrazábal, A. 2011. Multi-scale forest governance, deforestation, and violence in two regions of Guerrero, Mexico. *World Development* 39(4):611-619.
- Estrada-Igu, M. 2002. Cambio social y costumbres laborales: contradicciones entre uso y protección del bosque en Huitzilac. *Mexican Studies* 18(2): 323-350.
- FAO (United Nations Food and Agriculture Organization). 2014. *Forest and landscape restoration mechanism*. Report: Committee on Forestry. Rome, Italy.
- FAO (United Nations Food and Agriculture Organization); ITTO (International Tropical Timber Organization). 2010. *Forest law compliance and governance in tropical countries*. Rome, Italy.
- Feintrenie, L.; Martini, E. 2010. Role of the district government in directing landscape dynamics and people's futures: Lessons learnt from Bungo District, Jambi Province. In Pierce-Colfer, C.J.; Pfund, J.L. (Eds.). *Collaborative governance of tropical landscapes*. London, Earthscan. p. 55-78.
- FPP (Forest Peoples Programme). 2014. *Legality without justice? How to ensure that FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPAs) achieve both*. Disponible en <http://www.forestpeoples.org/topics/legal-human-rights/news/2014/02/legality-without-justice-how-ensure-flegt-voluntary-partner-0>
- Garland, E.; Bedoya, A.; Bedoya S.S.; Belsler, P. 2007. El peonaje por deudas en la tala ilegal de madera en la Amazonia peruana. *Debate Agrario* 42(11):1-30.
- Green, P.; Ward, T.; McConnachie, K. 2007. Logging and legality: Environmental crime, civil society, and the state. *Social Justice* 34(2):94-110.
- GTZ (Cooperación Alemana al Desarrollo). 2008. *Gobernanza forestal en un mundo cambiante*. Eschborn, Alemania.
- Hamilton, A.; Cunningham, A.; Byarugaba, D.; Kayanja, F. 2000. Conservation in a region of political instability: Bwindi impenetrable forest, Uganda. *Conservation Biology* 14(6):1722-1725.
- Hayes, T.M. 2007. Does tenure matter? A comparative analysis of agricultural expansion in the Mosquitia forest corridor. *Human Ecology* 35(6):733-747.
- Hayes, T.M.; Murtinho, F. 2008. Are indigenous forest reserves sustainable? An analysis of present and future land-use trends in Bosawas, Nicaragua. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology* 15(6-12):497-511.
- Hoogstra, M. 2012. *Forest market governance: exploring a practice-based approach*. In Arts, B.; van Bommel, S.; Ros-Tonen, M. (Eds.). *Forest-people interfaces: Understanding community forestry and biocultural diversity* Wageningen, Wageningen Academic Publishers. p. 291-305.
- Humphreys, D. 2006. *Logjam: Deforestation and the crisis of global governance*. Sterling, Routledge, NY.
- Hyde, W. 2012. *The global economics of forestry*. Routledge, NY. 496 p.
- Jepson, P.; Jarvie, J.K.; MacKinnon, K.; Monk, K. 2001. The end for Indonesia's lowland forests? *Science* 292(5518):859-861
- Johnson, C.O. 2003. Nigeria: Illegal logging y forest women's resistance. *Review of African Political Economy* 30(95):156-162.
- Kaimowitz, D. 2007. Forest law enforcement and rural livelihoods. In Tacconi, L. (Ed.). *Illegal logging. Law enforcement, livelihoods and the timber trade*. London, Earthscan. p. 110-137.

- Katani, J.Z.; Babili, I.H. 2012. Exploring forest governance in Tanzania. *In* Arts, B.; van Bommel, S.; Ros-Tonen, M. (Eds.). *Forest-people interfaces: Understanding community forestry and biocultural diversity* Wageningen, Wageningen Academic Publishers. p. 259-275.
- Kelman, C. 2013. Governance lessons from two Sumatran integrated conservation and development projects. *Conservation and Society* 11(3):247-263.
- Kishor, N.; Rosenbaum, K. 2012. Assessing and monitoring forest governance A user's guide to a diagnostic tool. Washington DC, US, Profor. 115 p. Disponible en: <http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/AssessingMonitoringForestGovernance-guide.pdf>
- Klooster, D. 2003. Campesinos and Mexican forest policy during the twentieth century. *Latin American Research Review* 38(2): 94-126.
- Koyuncu, C.; Yilmaz, R. 2009. The impact of corruption on deforestation: A cross-country evidence. *The Journal of Developing Areas* 42(2): 213-222.
- Larson, A.M. 2005. Democratic decentralization in the forestry sector: Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. *In* Pierce-Colfer, C.J.; Capistrano, D. (Eds.). *The politics of decentralization*. London, Earthscan. p. 32-62.
- Lee Peluso, N.; Vandergeest, P. 2001. Genealogies of the political forest and customary rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand. *The Journal of Asian Studies* 60(3): 761-812.
- León, R.; Uberhuaga, P.; Benavides, J.; Andersson, K. 2012. Public policy reforms and indigenous forest governance: The case of the Yuracare people in Bolivia. *Conservation and Society* 10(2): 195-207.
- Lesniewska, F. 2013. UNFCCC REDD+ COP Decisions: The cumulative effect on forest related law processes. *International Community Law Review* 15(1): 103-121.
- Lewis, M. 2002. Challenge in the tropics. *Planning* 68(4): 24-29.
- Lindsay, J.M.; Talla Takoukam, P. 2007. *Forest law and sustainable development*. Washington DC, The World Bank.
- Mainali-Kumar, P. 2006. Illegal logging costs developing countries US\$15 billion yearly. *Frontiers in Ecology and the Environment* 4(9): 457
- McCarthy, J.F. 2002. Power and interest on Sumatra's rainforest frontier: Clientelist coalitions, illegal logging and conservation in the Alas Valley. *Journal of Southeast Asian Studies* 33(1): 77-106
- McCarthy, S.; Tacconi, L. 2009. Power, governance and deforestation in the tropics. S.I., Griffith Asia Institute. 22 p. (Regional Outlook Paper no. 19). Disponible en: [http://www.griffith.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/143442/McCarthy-and-Tacconi-Regional-Outlook-Paper-19.pdf](http://www.griffith.edu.au/_data/assets/pdf_file/0018/143442/McCarthy-and-Tacconi-Regional-Outlook-Paper-19.pdf)
- McGrath, D.; Peters, C.M.; Mota Bentes, A.J. 2004. Community forestry for small-scale furniture production in the Brazilian Amazon. *In* Zarin, D.J.; Alavalapati, J. R.R.; Putz, F.E.; Schmink, M. (Eds.). *Working forests in the neotropics—conservation through sustainable management?* New York, Columbia University Press. p. 200-220.
- Meidinger, E. 2011. Forest certification and democracy. *European Journal of Forest Research* 130(3): 407-419.
- Minnemeyer, S.; Laestadius, L.; Sizer, N.; Saint-Laurent, C.; Potapov, P. 2011. *A world of opportunity*. Washington, D.C., World Resources Institute.
- Mvondo, S.A. 2009. State failure and governance in vulnerable states: An assessment of forest law compliance and enforcement in Cameroon. *Africa Today* 55(3): 84-102,132.
- Nasmyth, G. 2004. Amazon crime. *Ecologist* 34(4): 24-29.
- Navarro, G.; Santamaría, O.; Vargas, L.; Milla, V. 2014. Análisis del comercio internacional de productos de madera y su gobernanza administrativa; región de América Central y la República Dominicana 2000-2011. San José, Costa Rica, UICN. XXII + 120 p.
- Njoh, A.N. 2007. Politico-economic determinants of forestry policy in Cameroon. *GeoJournal* 70(2/3): 109-120.
- O'Laughlin, J. 2004. Policy analysis framework for sustainable forestry: National forest case study. *Journal of Forestry* 102(2): 34-41.
- Pacheco, P. 2005. Decentralization of forest management in Bolivia: Who benefits and why? *In* Pierce-Colfer, C.J.; Capistrano, D. (Eds.). *The politics of decentralization*. London, Earthscan. p. 166-182.
- Pellegrini, L. 2011. Forest management and poverty in Bolivia, Honduras and Nicaragua: Reform failures? *The European Journal of Development Research* 23(2): 266-283.
- Pellegrini, L.; Dasgupta. 2011. Land reform in Bolivia: The forestry question. *Conservation and Society* 9(4): 274-285.
- Pereira-Goncalves, M.; Panjer, M.; Greenberg, T.S.; Magrath, W.B. 2012. Justice for forests improving criminal justice efforts to combat illegal logging. Washington DC, The World Bank.
- Persha, L.; Blomley, T. 2009. Management decentralization and Montane forest conditions in Tanzania. *Conservation Biology* 23(6): 1485-1496.
- Pierce-Colfer, C.J.; Andriamampandry, E.; Asaha, S.; Basuki, I.; Boucard, A.; Feintrenie, L.; Ingram, V.; Roberts, M.; Sunderland, T.; Urech, Z.L. 2010. Minefields in collaborative governance. *In* Pierce-Colfer, C.J.; Pfund, J.L. (Eds.). *Collaborative governance of tropical landscapes*. London, Earthscan. p. 233-270.
- Pierce-Colfer, C.J.; Capistrano, D. (Eds.). 2005. *The politics of decentralization*. London, Earthscan.
- Postigo, J.C.; Montoya, M. 2009. Conflictos en la Amazonía: un análisis desde la ecología política. *Debate Agrario* 44(11): 129-157.
- Pouliot, M.; Thorsten Treue, B.; Obiri, D.; Boureima, O. 2012. Deforestation and the limited contribution of forests to rural livelihoods in West Africa: Evidence from Burkina Faso and Ghana. *Ambio* 41(7): 738-750.
- Rantala, S.; Lyimo, E. 2010. Changing landscapes, transforming institutions: local management of natural resources in the East Usambara Mountains, Tanzania. *In* Pierce-Colfer, C.J.; Pfund, J.L. (Eds.). *Collaborative governance of tropical landscapes*. London, Earthscan. p. 107-133.
- Resosudarmo, B.P.; Subiman, N. 2006. The link between firm characteristics, bribery, and illegal logging in Indonesian wood-based industries. *ASEAN Economic Bulletin* 23(3): 360-372.
- Ribot, J.C. 2009. Authority over forests: Empowerment and subordination in Senegal's democratic decentralization. *Development & Change* 40(1): 105-129.
- RRI (Rights and Resources Initiative). 2008. *Climate change and governance in the forest sector*. Washington, D.C.
- Salisbury, D.S.; Fagan, C. 2013. Coca and conservation: cultivation, eradication, and trafficking in the Amazon borderlands. *GeoJournal* 78(1): 41-60.
- Scherr, J.; White, A.; Kaimowitz, D. 2004. Making markets work for forest communities. *In* Zarin, D.J.; Alavalapati, J. R.R.; Putz, F.E.; Schmink, M. (Eds.). *Working forests in the neotropics—conservation through sustainable management?* New York, Columbia University Press. p. 130-155.
- Schmink, M. 2004. Communities, Forests, Markets, and Conservation. *In* Zarin, D.J.; Alavalapati, J. R.R.; Putz, F.E.; Schmink, M. (Eds.). *Working forests in the neotropics—conservation through sustainable management?* New York, Columbia University Press. p. 119-129.
- Sears, R.R.; Pinedo-Vasquez, M. 2011. Forest policy reform and the organization of logging in Peruvian Amazonia. *Development & Change* 42(2): 609-631.
- Sharma Paudela, N.; Monterrosob, I.; Cronkleton, P. 2012. Secondary level organisations and the democratisation of forest governance: Case studies from Nepal and Guatemala. *Conservation and Society* 10(2): 124-135.
- Silva, E. 1999. Forests, livelihood, and grassroots politics: Chile and Costa Rica compared. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 66: 39-73
- Silva, E. 2003. Selling sustainable development and shortchanging social ecology in Costa Rican forest policy. *Latin American Politics and Society* 45(3): 93-127.
- Siswanto, W.; Wardojo, W. 2005. Decentralization of the Forestry Sector: Indonesia's Experience. *In* Pierce-Colfer, C.J.; Capistrano, D. (Eds.). *The politics of decentralization. Forests, People and Power*. London, Earthscan. p. 141-151.
- Suykens, B. 2009. The tribal-forest nexus in law and society in India. *Critical Asian Studies* 41(3): 381-402.
- Tacconi, L. (Ed.). 2007. *Illegal logging: law enforcement, livelihoods and the timber trade*. London, Earthscan.
- Van Laerhoven, F.; Andersson, K.P. 2013. The virtue of conflict: An institutional approach to the study of conflict in community forest governance. *International Forestry Review* 15(1): 122-135.
- Vasan, S. 2005. In the name of law: Legality, illegality and practice in Jharkhand Forests. *Economic and Political Weekly* 40(41): 4447-4450.
- Wiersema, A. 2014. Climate change, forests and international law: REDD's descent into irrelevance. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 47(1): 1-66.
- Youatt, A.; Thomas, C. 2009. The fight for red gold: Ending illegal mahogany trade from Peru. *Natural Resources y Environment* 23(3): 19-23.