



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ FORESTAL

### 20.º PERÍODO DE SESIONES

Roma (Italia), 4 – 8 de octubre de 2010

### NUEVAS OPORTUNIDADES Y NUEVOS RETOS PARA LA FINANCIACIÓN Y LA GOBERNANZA FORESTAL

#### Gobernanza forestal

#### CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA FORESTAL

- Desde hace diez años la gobernanza forestal ocupa un lugar destacado en la agenda de la comunidad forestal internacional. En un principio la necesidad de mejorar tal gobernanza se puso de relieve sobre todo en el contexto de los esfuerzos internacionales por combatir la tala y el comercio ilegales. El Plan de acción para la observancia de la legislación, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT) adoptado en 2003 por la Unión Europea se propone, entre otras cosas, prestar apoyo a los países para mejorar la gobernanza de su sector forestal. El Banco Mundial ha respaldado iniciativas ministeriales relacionadas con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza del sector en el ámbito regional con el fin de crear un “espacio” político para abordar las cuestiones, complejas y políticamente delicadas, de la explotación maderera ilegal y la gobernanza forestal, así como de fomentar el compromiso político.
- Actualmente se reconoce la importancia de la gobernanza forestal en los esfuerzos por reducir la deforestación y la degradación de los bosques así como las pérdidas de biodiversidad consiguientes y las emisiones de gases de efecto invernadero. En el contexto de la mitigación del cambio climático, cada vez hay mayor conciencia de que la eficacia de los programas amplios de reducción de la emisiones ocasionadas por la deforestación y la degradación de los bosques en los

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)

países en desarrollo (REDD-plus)<sup>1</sup> depende de que existan sistemas de tenencia de la tierra claros y aplicables y estructuras de gobernanza basadas en los principios de transparencia, inclusividad, responsabilidad y observancia. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, hubo un consenso amplio entre los encargados de las negociaciones en el sentido de que al emprender actividades de REDD-plus las partes debían promover siete salvaguardias para contribuir a la acción de mitigación en el sector forestal. Una de estas salvaguardias se refiere explícitamente a la existencia de estructuras nacionales de gobernanza forestal transparentes y eficaces, mientras que las otras son el resultado directo o indirecto de una gobernanza eficaz.

3. Gracias a estas iniciativas existe hoy una amplia comprensión de la importancia decisiva de la buena gobernanza del sector forestal para lograr la gestión sostenible de los bosques. Además, el potencial de los bosques para contribuir a reducir la pobreza solo podrá realizarse plenamente si el sector forestal se gobierna de una forma que garantice a la población pobre el acceso a los recursos forestales y le permita beneficiarse de ellos. Sin embargo, el concepto de gobernanza forestal tiene significados diferentes para distintas personas y no existe una definición concertada en el plano internacional. En un principio el término se entendía prácticamente como un sinónimo de gobierno, o de la forma en que este se ejerce. Al modificarse la forma de concebir la función y las responsabilidades de los gobiernos fue surgiendo una visión más amplia de la gobernanza, que toma en cuenta las nuevas funciones de la sociedad civil y del sector privado. Contempla la participación de numerosos actores a diversos niveles (local, nacional e internacional) y reconoce que los distintos grupos interesados tienen opiniones, valores e intereses diferentes. La mejora de la gobernanza forestal para avanzar hacia una gestión forestal sostenible constituye, por tanto, un esfuerzo complejo que requiere la participación activa de toda una gama de partes interesadas y no solamente de la administración forestal.

### CUESTIONES QUE SE PLANTEAN

4. Una gobernanza poco eficaz del sector forestal<sup>2</sup> puede conllevar un nivel elevado de actividades ilegales y tener consecuencias sociales, económicas y ambientales importantes, a saber:

- i) Sociales: Los bosques desempeñan una importante función cultural y social en muchos países; en ellos reside una población indígena estimada en 50 millones de personas, y 1 500 millones de personas dependen en distinta medida de los bosques para su sustento. Una tenencia poco clara e insegura, el incumplimiento de la ley y una autoridad discrecional excesiva amenazan los medios de vida de la población que depende de los recursos forestales, eliminando importantes opciones de generación de ingresos así como las funciones de red de seguridad que desempeñan los bosques en los momentos de dificultad. En el contexto de REDD-plus también existe la preocupación de que esta iniciativa pueda conducir a una “recentralización de la gobernanza de los bosques”, con

---

<sup>1</sup> Desde 2005, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) estudia la posibilidad de establecer un instrumento para suministrar incentivos financieros a los países en desarrollo a fin de que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por la deforestación y la degradación de los bosques (REDD). El ámbito propuesto para tal mecanismo comprende actualmente la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por la deforestación y la degradación de los bosques, la gestión sostenible de estos últimos, la conservación de las existencias forestales de carbono y la mejora de las mismas, elementos que en su conjunto constituyen las “acciones de REDD-plus”

<sup>2</sup> De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de Transparency International, la mitad de la superficie de bosques del mundo se encuentra en países con un nivel de corrupción elevado. A esto se suma a menudo la falta de transparencia y rendición de cuentas en los sectores privado y público, unas instituciones forestales débiles sin capacidad de motivación y observancia, y una reglamentación poco clara o leyes contradictorias, especialmente en lo que atañe a la tenencia de la tierra y los recursos forestales. Además, en la mayoría de los casos la gobernanza deficiente no se limita al sector forestal sino que constituye un problema nacional y, por tanto, difícil de resolver en el ámbito sectorial. Su solución requiere una colaboración entre los distintos sectores que también es deficiente en muchos casos.

el riesgo de perder los progresos logrados en los últimos años en cuanto a la participación activa de la sociedad civil y del sector privado en los procesos normativos forestales y la devolución de derechos de gestión de los bosques a las comunidades y otros interesados directos locales, en la medida en que los gobiernos aprovechen esta oportunidad para afirmar su control de los recursos forestales y de la financiación de REDD-plus.

- ii) Económicas: Las acusaciones de explotación ilegal generalizada y mala gobernanza han creado una imagen negativa del sector forestal que genera un entorno poco favorable a la inversión, desincentivando la inversión a largo plazo. Las actividades ilegales distorsionan la economía de los bosques y el comercio en productos forestales a causa de la competencia desleal por parte de productos forestales ilegales y a menudo infravalorados<sup>3</sup>. Esto supone una desventaja injusta para quienes obtienen sus productos forestales en forma legítima.
- iii) Ambientales: Según el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la gran mayoría de la biodiversidad biológica terrestre reside en los bosques. Una gobernanza deficiente puede fomentar la deforestación, la degradación de los bosques y la pérdida de servicios ecosistémicos forestales como la preservación de la biodiversidad, la protección del suministro hídrico y la retención de carbono.

### VENTAJAS DE UNA BUENA GOBERNANZA

5. El potencial de los bosques para mitigar los efectos del cambio climático (en particular a través de REDD-plus) ha renovado el interés por detener la deforestación y por mejorar la gestión de los bosques y del carbono contenido en la vegetación en todo el paisaje. La promesa de financiación de REDD-plus puede constituir un fuerte incentivo para que los países mejoren la gobernanza de su sector forestal. La posibilidad de acceder a los mercados internacionales de productos forestales, o de mantenerse en ellos, también ha alentado a diversos países exportadores de madera a tratar de mejorar su gobernanza forestal mediante procesos relacionados con el FLEGT, incluido el establecimiento de acuerdos voluntarios de asociación con la Unión Europea (UE). La FAO respalda directamente estos procesos en los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) con financiación proporcionada por la UE. Por último, al aproximarse la “Cumbre de la Tierra Río+20”<sup>4</sup> se renueva el interés internacional por mejorar la gobernanza forestal con miras a la plena realización de los beneficios ambientales, sociales y económicos de los bosques en el contexto del desarrollo sostenible.

### SUPERAR LAS DUDAS SOBRE LA GOBERNANZA DEL SECTOR FORESTAL

6. Los países interesados en reformar la gobernanza de su sector forestal necesitarán un marco de análisis a fin de evaluar la situación actual, determinar las deficiencias y establecer prioridades para mejorar la gobernanza de los bosques. Les resultaría beneficioso poder contar con un conjunto de indicadores de buena gobernanza adaptado a sus necesidades, que les permita seguir de cerca los progresos. Esto será especialmente importante para los países que emprenden el proceso de preparación (*REDD readiness*) con miras al cumplimiento de las salvaguardias de gobernanza para REDD-plus adoptadas por las partes en Copenhague. Varias organizaciones, entre ellas la FAO, han aunado esfuerzos en colaboración con los asociados en el desarrollo para elaborar el marco analítico y el conjunto de indicadores mencionados. A tal efecto han determinado tres elementos fundamentales para una buena gobernanza de los bosques:

---

<sup>3</sup> Según el Banco Mundial la explotación forestal ilegal tiene un volumen aproximado de 10 000 millones de USD anuales. Además, los gobiernos pierden alrededor de 5 000 millones de USD por año a causa de la evasión de pagos de regalías e impuestos.

<sup>4</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Brasil, 2012

- marcos regulatorios claros y coherentes en términos de políticas, leyes e instituciones;
  - efectividad en la implementación, aplicación y control del cumplimiento;
  - transparencia y responsabilidad en la adopción de decisiones y las instituciones.
7. En cada uno de estos ámbitos es posible determinar indicadores para su evaluación por los países, indicadores que deberían adaptarse a la situación y las necesidades nacionales. La FAO, en colaboración con otras organizaciones y los países, está elaborando un enfoque de seguimiento de la gobernanza forestal como parte de los sistemas nacionales existentes de seguimiento de los bosques. Esto incluirá la prestación de asistencia a los países interesados, a nivel de experiencias piloto, para la elaboración de enfoques prácticos de seguimiento de la gobernanza forestal en función con sus necesidades y prioridades. También se propone elaborar un mecanismo mundial que permita a la comunidad internacional seguir de cerca los progresos logrados, comunicarlos y generar confianza en la contribución del sector forestal al desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático.
8. Aunque muchos países elaboraron o actualizaron sus políticas nacionales sobre bosques y su legislación forestal durante el último decenio es preciso armonizarlas con las políticas y la legislación de otros sectores pertinentes, a fin de evitar conflictos por el uso de la tierra que podrían acarrear la deforestación o la degradación de los bosques. El establecimiento de disposiciones claras y seguras sobre la tenencia de la tierra y los recursos forestales es un componente importante de este proceso. La FAO ha elaborado una guía práctica para la reforma de la tenencia de las tierras forestales y ofrecerá su ayuda a los países interesados a fin de que elaboren sus propios enfoques para mejorar los sistemas de tenencia de las tierras forestales en base a los principios y procedimientos propuestos en la guía. La Organización ha emprendido ahora un proceso de consultas con los países con miras a la elaboración de directrices voluntarias para la gobernanza de la tenencia de la tierra, incluidas las tierras forestales.
9. Para mejorar la gobernanza en armonía con los tres elementos mencionados es necesario fortalecer las instituciones forestales, especialmente del sector público, desde el punto de vista de la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas. También hay que estimular la participación de los grupos interesados y establecer mecanismos de seguimiento, presentación de informes y verificación, así como de solución de conflictos. Los programas forestales nacionales, que constituyen la plataforma principal de formulación y aplicación de las políticas en muchos países, constituyen el medio ideal para reformar la gobernanza del sector forestal. Se trata de programas participativos por naturaleza que cuentan entre sus principios básicos el de la coordinación entre los distintos sectores, que reviste fundamental importancia para garantizar mejoras sostenibles de la gobernanza. La FAO sigue prestando apoyo a los países para fortalecer sus programas forestales nacionales haciendo hincapié en la elaboración de procesos de formulación de políticas sólidas, en el aumento de la participación de los grupos interesados y en la mejora de los vínculos con otros sectores.

#### ASUNTOS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL COMITÉ

- 10. El Comité quizás desee invitar a los países a que intensifiquen sus esfuerzos por hacer frente a los retos de la gobernanza forestal a fin de reducir la deforestación y la degradación de los bosques, restringir las actividades ilegales en el sector forestal y proporcionar seguridad sobre la tenencia de la tierra y los recursos forestales.**
- 11. El Comité quizás desee recomendar a la FAO que preste apoyo a los países para alcanzar sus metas de fortalecimiento de la gobernanza forestal especialmente en relación con:**
- el seguimiento y la evaluación de la situación de la gobernanza del sector forestal;
  - el aumento de la transparencia y responsabilidad de la adopción de decisiones sobre los bosques;

- a potenciación de la capacidad institucional para elaborar y poner en práctica políticas sobre los bosques, incluida la observancia de la legislación forestal;
- el fortalecimiento de los programas forestales nacionales como plataforma para mejorar la gobernanza de los bosques.

**12. El Comité quizás desee, además, recomendar que en la reunión preparatoria de la elaboración de la próxima Evaluación de los recursos forestales mundiales (FRA) se examinen parámetros para el seguimiento de la gobernanza forestal.**