



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Noveno período de sesiones

Nueva York, 24 de enero a 4 de febrero de 2011

Tema 5 del programa provisional*

Los bosques para las personas, sus medios de subsistencia y la erradicación de la pobreza

Carta de fecha 3 de noviembre de 2010 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Suiza, Indonesia, Sudáfrica y México ante las Naciones Unidas

Las Misiones Permanentes de Suiza, Indonesia, Sudáfrica y México ante las Naciones Unidas tienen el honor de transmitir el informe adjunto sobre una serie de talleres organizados conjuntamente por los Gobiernos de Suiza, Indonesia, Sudáfrica y México, titulado “Serie de talleres sobre gobernanza forestal y descentralización”.

Habida cuenta de la importancia del informe y su pertinencia para la labor de las Naciones Unidas, en particular en el ámbito del medio ambiente, le agradeceríamos que la presente carta y el informe (véase el anexo) se publiquen como documento oficial del noveno período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. Los cuatro países estarían además dispuestos a presentar su experiencia individual con la gobernanza forestal en relación con uno de los temas del programa del Foro en ese período de sesiones.

(Firmado) Paul **Seger**

Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas

(Firmado) Hasan **Kleib**

Representante Permanente de Indonesia ante las Naciones Unidas

(Firmado) Baso **Sangqu**

Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas

(Firmado) Claude **Heller**

Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas

* E/CN.18/2011/1.



Anexo

Gobernanza forestal y descentralización: informe sobre una serie de talleres organizados conjuntamente por los Gobiernos de Suiza, Indonesia, Sudáfrica y México

Resumen

Desde 2004, como iniciativa de los países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, se organiza cada dos años a nivel mundial y regional una serie de talleres internacionales que reúnen a países que se encuentran en proceso de descentralización y reforma de la gobernanza, en un espíritu de intercambio y aprendizaje mutuo. Los talleres de la serie congregaron a participantes de gobiernos, la sociedad civil, instituciones de investigación, organizaciones comunitarias y el sector empresarial. Todos se organizaron en torno a aspectos clave de la teoría y la práctica de la descentralización y la gobernanza en el contexto del sector forestal, y examinaron cuestiones intersectoriales como los medios de subsistencia, la equidad y el desarrollo sostenible en general. Todos se concibieron para extraer enseñanzas y recomendaciones como guía de la acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y otros actores institucionales e instancias de decisión fundamentales.

La experiencia de los países mostró que la descentralización es un proceso no lineal que requiere un aprendizaje continuo y una experimentación dinámica. Para una descentralización eficaz se requiere crear un consenso a través de un proceso abierto, transparente e inclusivo; adoptar las decisiones en participación; fomentar la capacidad en términos de recursos humanos, técnicos e institucionales; suministrar suficientes recursos financieros e incentivos para la inversión; adaptar los objetivos a los contextos locales y desarrollar la flexibilidad necesaria para adaptarse a diferentes situaciones y la evolución de las circunstancias. Los resultados en términos de medios de subsistencia y los efectos de la descentralización y la reforma de la gobernanza varían según los diferentes lugares, y el nexo entre las reformas de la gobernanza y la sostenibilidad de los bosques se manifiesta de formas muy variables, tanto dentro como entre los países que han promulgado las reformas.

La descentralización de la ordenación forestal puede reflejarse en resultados positivos en términos de medios de subsistencia, conservación y desarrollo en general, si hay seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a los recursos forestales, una distribución clara y debidamente equilibrada de las atribuciones en materia fiscal, de ingresos y de tributación, así como control sobre la adopción de decisiones, los derechos comerciales y el acceso a los mercados, sensibilidad a las tradiciones culturales y conocimientos locales y el reconocimiento apropiado de los derechos ancestrales de las comunidades locales.

Los temas y enseñanzas recurrentes de la serie de talleres fueron los siguientes:

- El fomento de la capacidad en diferentes niveles es un elemento crítico del éxito de la descentralización y la reforma de la gobernanza. Esto conlleva promover el empoderamiento a diferentes niveles, a través de diversos medios, incluida la educación cívica y el acceso a la información, el fortalecimiento de mecanismos para la comunicación y negociación colectiva, y el refuerzo de las estructuras organizativas de ordenación de los recursos forestales. Para que la

descentralización genere cambios efectivos y ofrezca verdaderos espacios de participación y dé cabida a las opiniones de la base es fundamental crear nuevas capacidades y alianzas entre los que carecen de la autonomía y los medios suficientes;

- En general, la descentralización ha consistido hasta ahora en transferir los costes y cargas de la protección y ordenación de los bosques a los gobiernos, comunidades y hogares locales, a cambio de una escasa autoridad y beneficios inciertos. También hay una tendencia a subestimar y compensar insuficientemente las inversiones y contribuciones de las comunidades y poblaciones locales a la ordenación forestal, al mismo tiempo que se da un trato preferencial a las inversiones de agentes y empresas externos;
- El reconocimiento de la tenencia y de derechos seguros y claros respecto de los recursos forestales es importante, pero no basta para mejorar los medios de subsistencia. Aun cuando los derechos sean claros, la falta de capacidad, aptitudes, recursos, tecnología, acceso a los mercados y otros requisitos necesarios pueden impedir que los titulares de los derechos los ejerzan efectivamente;
- Las jerarquías de clase, casta, género y étnicas existentes contribuyen a que la élite capte los beneficios y el poder de decisión, lo que obstaculiza la descentralización democrática y la reforma de la gobernanza forestal. El fortalecimiento de las capacidades de la población local, especialmente los pobres y marginados, para organizar, elaborar y aplicar normas, y para sancionar a los infractores, puede facilitar su empoderamiento y mejorar su participación en los beneficios;
- Los enfoques verdaderamente participativos pueden permitir que se instaure el equilibrio de poder necesario entre los ciudadanos y los gobiernos a distintos niveles, al fomentar la rendición de cuentas ante las bases y la reducción de la corrupción y la captación por la élite. La participación de la ciudadanía, incluidas las comunidades locales y los pueblos indígenas, en un gobierno descentralizado, es especialmente necesaria para tratar temas como el cambio climático y la conservación, que requieren una acción ciudadana de base amplia.

Entre las recomendaciones formuladas por la serie de talleres al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, las 12 que se enumeran a continuación eran particularmente pertinentes a los medios de subsistencia basados en los bosques:

- Promover la ordenación sostenible de los bosques y un aumento de los beneficios derivados de ellos, y el uso prudente de los instrumentos de mercado, tales como pagos de transferencia y acuerdos de asociación voluntaria;
- Eliminar los obstáculos y mejorar el acceso de las comunidades locales a los mercados, así como a los ingresos generados por la ordenación sostenible de los bosques, en particular mediante una mejor distribución de los recursos fiscales;
- Mejorar la transparencia de las políticas y medidas gubernamentales dirigidas a hacer cumplir la legislación forestal, y emprender esfuerzos integrales contra la corrupción en todos los niveles;

- Apoyar una mayor inclusión de la población local, en particular los pueblos y las mujeres indígenas, en la adopción de decisiones, la participación en los beneficios, y la preservación de sus valores culturales y sociales a través de la ordenación forestal sostenible, y en sistemas, tales como REDD-plus (Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal), en que la ordenación forestal sostenible constituye un enfoque sólido y creíble para mantener y mejorar los valores económicos, sociales y ambientales de los bosques, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

I. Antecedentes

1. En las últimas dos décadas y media, muchos países de todo el mundo han iniciado programas de descentralización y de reforma de la gobernanza forestal en respuesta a una variedad de presiones internas y externas. Por lo general, con esos programas se pretendía contribuir a la consecución de una serie de objetivos de conservación y desarrollo, incluida una mejor ordenación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, una mayor equidad en la distribución de los beneficios extraídos de los recursos, la reducción de la pobreza y una mayor democracia. Desde 2004, como iniciativas dirigidas por los países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y otras iniciativas de gobernanza forestal regionales y nacionales, se organiza cada dos años a nivel mundial y regional una serie de cuatro talleres internacionales, para reunir a los países que se encuentran en procesos de descentralización y reforma de la gobernanza, en un espíritu de intercambio y aprendizaje mutuo. Los resultados de la serie de talleres hasta la fecha incluyen tres informes a las Naciones Unidas¹ y tres volúmenes publicados² que contienen una selección de documentos de los tres primeros talleres.

2. Todos los talleres de la serie reunieron participantes de gobiernos, la sociedad civil, instituciones de investigación, organizaciones comunitarias y el sector empresarial. Todos se organizaron en torno a aspectos fundamentales de la teoría y la práctica de la descentralización y la gobernanza en el contexto del sector forestal y se consideraron cuestiones intersectoriales como los medios de subsistencia, la equidad y el desarrollo sostenible en general. Todos emplearon una mezcla de presentaciones, mesas redondas, sesiones de grupos de trabajo y visitas sobre el terreno. Todos se concibieron para facilitar el intercambio de puntos de vista de las diversas experiencias de los países con el fin de extraer enseñanzas y recomendaciones como guía para la acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y otros actores institucionales clave e instancias de decisión.

3. Los Gobiernos de Suiza e Indonesia organizaron el primer taller de la serie, sobre el tema de la descentralización, los sistemas federales de silvicultura y los programas forestales nacionales, en Interlaken (Suiza), en abril de 2004. El taller

¹ E/CN.18/2005/10; E/CN.18/2009/16, anexo, y E/CN.18/2011/15, anexo.

² Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, eds., *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. (Londres Earthscan Publications, 2005); Carol J. Pierce Colfer, Ganga Ram Dahal and Doris Capistrano, eds., *Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Governance in Asia-Pacific* (Londres, Earthscan Publications, 2008); and Laura A. German, Alain Karsenty and Anne-Marie Tiani, eds., *Governing Africa's Forests in a Globalized World*, (Londres, Earthscan Publications, 2009).

fue copatrocinado por varios otros gobiernos y organizaciones que proporcionaron apoyo técnico, financiero y/o logístico³.

4. Con la asistencia de 160 personas de 51 países que representan el 70% de la superficie forestal mundial, el seminario de Interlaken proporcionó una visión global de los procesos de descentralización de la ordenación forestal en curso y previstos. Los debates se centraron en aspectos conceptuales y operacionales de la descentralización, a saber: a) asignación de funciones y responsabilidades y coordinación intersectorial y a distintos niveles, b) marcos normativos y reguladores y reparto equitativo de los beneficios, c) participación, conflictos y procesos con participación de múltiples interesados, d) incentivos económicos, fomento de la inversión y participación del sector privado, e) creación de capacidad, conocimientos técnicos e información, y f) mantenimiento de las funciones de los ecosistemas y la productividad de los bosques y aplicación adecuada de los conocimientos y la tecnología.

5. En septiembre de 2006, el Gobierno de Indonesia acogió el segundo taller de la serie, sobre el tema de gobernanza forestal y descentralización en Asia y el Pacífico, en Yogyakarta (Indonesia). Este taller, el primero de los tres talleres regionales que siguieron al de Interlaken, también se basó en un taller regional anterior sobre la descentralización y el traspaso a las comunidades de competencias en materia de ordenación forestal en Asia y el Pacífico, que se había celebrado en Davao (Filipinas), en 1998, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Taller de Yogyakarta se organizó como una actividad de la Alianza Asiática para los Bosques y estuvo copatrocinado por los Gobiernos del Japón, Filipinas y Suiza, con la ayuda de otras organizaciones⁴. Con la asistencia de más de 120 participantes de dentro y fuera de la región de Asia y el Pacífico, el taller continuó el debate sobre una serie de cuestiones identificadas en Interlaken. Sin embargo, se hizo mayor hincapié en los requisitos para una descentralización viable desde el punto de vista económico y técnico, y un enfoque más centrado en las cuestiones fundamentales de la Alianza Asiática para los Bosques, en particular, a) corrupción e ilegalidad; b) tenencia, derechos y equidad, y c) incendios forestales, uso del suelo y rehabilitación.

6. El tercero de la serie de talleres, sobre el tema de gobernanza forestal y descentralización en África, se celebró en Durban (Sudáfrica), en abril de 2008. El

³ El taller fue organizado conjuntamente por el Centro de Investigación Forestal Internacional y estuvo copatrocinado por los Gobiernos del Brasil, el Canadá, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Ghana, el Japón, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Uganda. Las secretarías del Foro y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Mecanismo para Programas Forestales Nacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa sobre los Bosques del Banco Mundial, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Instituto de Recursos Mundiales, la Oficina Suiza del Medio Ambiente, los Bosques y el Paisaje, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, y la fundación Intercooperation (Suiza) prestaron apoyo técnico, financiero y/o logístico.

⁴ Las organizaciones de apoyo incluyen el Centro de Investigación Forestal Internacional, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Centro regional de formación sobre silvicultura comunitaria para Asia y el Pacífico, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), el Departamento para el Desarrollo Internacional, del Reino Unido, la Oficina Federal Suiza para el Medio Ambiente, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, e Intercooperation.

taller fue organizado conjuntamente por los Gobiernos de Sudáfrica y Suiza, con el copatrocinio y el apoyo de otros gobiernos y organizaciones⁵. El taller de Durban trató de elaborar un entendimiento común de conceptos y prácticas de la descentralización en el contexto de la gobernanza forestal de los países africanos e identificar oportunidades de respuestas políticas coordinadas, creación de capacidades y aplicación de mejores prácticas y enfoques de la descentralización y la ordenación sostenible de los bosques en diferentes niveles. Los debates y recomendaciones se organizaron en torno a tres temas principales: a) ordenación forestal descentralizada y medios de subsistencia, b) descentralización, conservación y ordenación sostenible de los bosques, y c) comercio internacional, finanzas e inversión en la reforma de la gobernanza forestal. El taller contó con la asistencia de 187 participantes de 45 países, entre ellos, 34 países de África.

7. El cuarto y último taller de la serie, sobre el tema de gobernanza forestal, descentralización y REDD-plus en América Latina y el Caribe, se llevó a cabo en Oaxaca (México) del 31 de agosto al 3 de septiembre de 2010. El taller fue organizado por los Gobiernos de México y Suiza, con el patrocinio y asistencia de otros gobiernos y organizaciones⁶. El taller examinó la descentralización y la gobernanza en el contexto de los esfuerzos globales para reducir las emisiones resultantes de la deforestación y la degradación forestal, identificó enseñanzas y consideró posibles oportunidades, sinergias, compensaciones y riesgos. Las presentaciones en el plenario, las mesas redondas y los debates en espacios abiertos se centraron en: a) los derechos y la tenencia en lo que respecta a los bosques, las personas y el carbono, b) oportunidades para la mitigación de la pobreza y la ordenación forestal sostenible en los territorios indígenas, y c) la ordenación comunitaria de los bosques y REDD-plus. Las visitas sobre el terreno pusieron de relieve los sistemas de pago de servicios ambientales, la silvicultura comunitaria y la ordenación sostenible de los bosques en relación con REDD-plus. El taller contó con la asistencia de 230 participantes de 34 países, incluidos 22 países en América Latina y el Caribe.

⁵ El taller de Durban fue patrocinado por los Gobiernos de Sudáfrica y Suiza (Oficina Federal Suiza para el Medio Ambiente, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Alemania, los Estados Unidos, Finlandia, Indonesia, Noruega, y el Reino Unido, así como la South African Forestry Company Limited, Sappi, Mondi y el Consejo Metropolitano eThekweni. El Centro de Investigación Forestal Internacional e Intercooperation prestaron apoyo técnico y logístico.

⁶ El Taller de Oaxaca fue organizado por la Comisión Nacional Forestal de México y la Oficina Federal Suiza para el Medio Ambiente, conjuntamente con el Centro de Investigación Forestal Internacional, Intercooperation (Suiza), la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Otros patrocinadores incluyen la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Ministerio de Agricultura de Suecia, el Ministerio de Medio Ambiente de Noruega, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Fundación Ford y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

II. Cuestiones y conclusiones fundamentales de los talleres

Seminario de Interlaken

8. El Seminario de Interlaken puso de manifiesto las diferentes formas y vías para la descentralización adoptadas por diferentes países, sus diversas motivaciones y las variaciones en cuanto al ritmo y el progreso. Por lo general, existe una diferencia significativa entre la política y la práctica de la gobernanza descentralizada, así como incoherencias, y a menudo disparidades, en la asignación de funciones, responsabilidades y compensaciones en la ordenación forestal. Tras analizar los sistemas federales, donde los recursos naturales suelen estar gestionados de forma descentralizada, el taller llegó a la conclusión de que tanto en los sistemas federales como en los unitarios se necesitan por lo menos tres elementos básicos para una gobernanza forestal descentralizada eficaz: a) una distribución adecuada de la autoridad para la adopción de decisiones y la obtención de ingresos, y la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno, de acuerdo a sus capacidades y necesidades, b) la aplicación efectiva y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno, para garantizar que los organismos gubernamentales cumplan sus mandatos de manera justa, eficiente y eficaz, y c) enlaces eficaces con otros sectores que afectan o se vean afectados por el sector forestal⁷.

9. Las experiencias de los países mostraron que la descentralización es un proceso no lineal, a veces cíclico, que requiere un aprendizaje constante y una experimentación dinámica. Para una descentralización eficaz es necesario: a) crear un consenso a través de un proceso abierto, transparente e inclusivo; b) promover la participación en la adopción de decisiones; c) fomentar la capacidad institucional, técnica y humana; d) proporcionar recursos financieros suficientes e incentivos para la inversión; y e) adaptar los objetivos a los contextos locales y desarrollar la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones diferentes y a la evolución de las circunstancias. Para que la ordenación forestal descentralizada sea sostenible, debe reportar beneficios positivos netos a las comunidades locales y los hogares, y no limitarse a transferir la carga de la gestión forestal. Debe darse prioridad al empoderamiento de las comunidades locales y a la creación de capacidad para gestionar de manera eficaz sus recursos naturales.

10. El éxito de la descentralización depende de los siguientes componentes: la formulación de marcos jurídicos y normativos claros y propicios y la distribución oportuna y amplia de esa información; la integración del proceso de descentralización en los programas nacionales de bosques; unos objetivos alcanzables; una asignación clara de las funciones, las responsabilidades, los recursos y la rendición de cuentas; y unos mecanismos para la solución de controversias. El análisis de la descentralización en términos de medios de subsistencia, conservación y desarrollo más amplio mostró que los resultados de la descentralización han sido positivos cuando va acompañada de los siguientes elementos: certidumbre de la tenencia y la seguridad de las atribuciones en materia fiscal, de ingresos y de tributación; acceso equitativo a los recursos forestales; control sobre la adopción de decisiones, los derechos comerciales y el acceso a los mercados; y sensibilidad a las tradiciones culturales y conocimientos locales y, en su caso, el reconocimiento de los derechos ancestrales de las comunidades locales.

⁷ Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, "Decentralization: issues, lessons and reflections" in *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People* (véase nota 2).

Taller de Yogyakarta

11. Basado en el análisis de las experiencias de los países de Asia y el Pacífico, el taller de Yogyakarta reforzó las conclusiones del Seminario de Interlaken. Se pusieron de relieve problemas de larga data relacionados con la participación, la equidad, la tenencia, los derechos, los medios de subsistencia, y las capacidades en el proceso de descentralización. A menudo, no hay directrices ni mecanismos de aplicación, o si los hay, son poco claros, y la aplicación de las políticas, incluso las mejores intencionadas puede verse obstaculizada por la resistencia o el sabotaje de las partes interesadas que ejercen poder y que podrían resultar perjudicadas por la descentralización y la reforma de la gobernanza. La viabilidad de la gobernanza forestal descentralizada en marcos cronológicos suficientes requiere cambios fundamentales en las reglas del juego, especialmente en lo que respecta a cómo se asignan los derechos, funciones, responsabilidades y compensaciones, y quién lo hace.

12. El taller de Yogyakarta también identificó otros ámbitos de preocupación, en particular: a) hacer frente a los retos que conlleva la conservación a gran escala; b) garantizar la financiación a largo plazo para la descentralización y la reforma de la gobernanza; c) proporcionar incentivos adecuados para la ordenación forestal descentralizada, en particular cuando la calidad del bosque es pobre y los mercados están poco desarrollados, y d) abordar a la corrupción y las actividades ilegales en virtud de los regímenes de gobernanza forestal descentralizada. Una adaptación correcta al ritmo y la secuenciación de las reformas de descentralización es también un desafío importante. La experiencia de Indonesia ha puesto de manifiesto, por ejemplo, que una descentralización rápida, sin las capacidades institucionales adecuadas, puede fomentar un comportamiento oportunista y conducir a mayores tasas de deforestación.

13. Los estudios de caso mostraron que las divergencias sobre la titularidad de los derechos sobre los bosques y los recursos forestales son las causas subyacentes de los conflictos y las prácticas destructivas de los bosques. Debe haber claridad y certidumbre respecto de los derechos, que tienen que estar protegidos de los intereses externos y locales concurrentes, incluidos los del Estado y sus organismos. Aun cuando los derechos sean claros, la falta de capacidad puede impedir que los titulares puedan invocarlos o ejercerlos.

14. Es igualmente importante que haya claridad en cuanto a la instancia u organismo de gobierno que es responsable de la reglamentación, el cumplimiento y la resolución de conflictos. La confusión y las incoherencias en las políticas, leyes y regulaciones que tienden a caracterizar en especial las etapas iniciales de la descentralización y la reforma de gobernanza pueden crear o exacerbar “zonas grises” en que pueden prosperar la corrupción y la ilegalidad. Sin embargo, en algunos casos, la acción colectiva eficaz y una gobernanza forestal descentralizada han dado lugar a una reglamentación y cumplimiento más eficaces de la legislación forestal.

15. La población local puede quedar atrapada en las redes de ilegalidad, sobre todo cuando las leyes y reglamentos son incoherentes o están sujetos a interpretaciones contradictorias. Las prohibiciones poco realistas que no ofrecen alternativas, y los requisitos burocráticos excesivamente engorrosos, junto con los altos costos de transacción que conlleva el cumplimiento, pueden repercutir negativamente en los medios de subsistencia, por lo que los usuarios de los bosques a pequeña escala

tienen dificultades para cumplir con los requisitos jurídicos⁸. Los grupos de pobres crónicos, mujeres y marginados son a menudo los más afectados.

Taller de Durban

16. En África, los procesos de descentralización y reforma de la gobernanza han tomado diversas formas y encuentran muchos de los mismos problemas que otras regiones. Entre las cuestiones identificadas cabe mencionar el aumento de los conflictos, el amiguismo, la corrupción, la falta de rendición de cuentas y transparencia, las desigualdades sociales y la “captura por la élite”. Aunque las reformas también han creado oportunidades reales, persiste el desafío de poner en práctica la descentralización democrática para una ordenación más sostenible de los bosques y la distribución equitativa de los beneficios. Las mujeres han resultado particularmente desfavorecidas en la distribución de los beneficios, y en los entornos oficiales de gobernanza se tiende a pasar por alto sus preocupaciones, necesidades e intereses.

17. Los resultados y los efectos en los medios de subsistencia varían en los diferentes lugares, y el nexo entre las reformas de la gobernanza y la sostenibilidad de los bosques se manifiesta de forma muy variable, tanto dentro como entre los países que han promulgado las reformas. En muchos países, la ordenación forestal basada en la comunidad se está extendiendo rápidamente y representa una estrategia importante en apoyo de los medios de subsistencia, cuando las oportunidades económicas son muy limitadas.

18. La conservación y gestión de gran escala de las áreas protegidas sobre la base de los enfoques de mando y control que prevalecen en la región están en pugna con la gobernanza descentralizada y plantean un gran desafío. Estos modelos de conservación impuestos desde fuera quitan visibilidad a la función, la legitimidad y el potencial innovador de los agentes locales, e incluso numerosos casos de gestión de los recursos locales y descentralización de facto⁹. Tampoco han abordado satisfactoriamente las cuestiones de los derechos indígenas. Aunque la tenencia basada en la costumbre o la comunidad sigue siendo el tipo de tenencia dominante en casi todos los países del África subsahariana, en muchos de ellos las políticas tienden a no reconocer la tenencia indígena o apuntan a su sustitución.

19. La descentralización y las reformas de la gobernanza se han visto a la vez facilitadas y complicadas por el aumento del comercio, la inversión y los flujos financieros hacia la región. Se determinó que el mal funcionamiento de las instituciones públicas en muchos países representaba un escollo importante para la

⁸ Yati Bun and Amele Imalal, “Governance and community-based forestry in Papua New Guinea”, ponencia presentada en el taller de Yogyakarta; Luca Tacconi, Marco Boscolo and Duncan Brack, “National and international policies to control illegal forest activities” (Bogor Barat, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional, 2003); Krystof Obidzinski and others, “Illegal forest activities in Berau and Kutai Timur: impacts, driving forces and remedies”, Forests and Governance Programme Governance Brief No. 26 (Bogor Barat, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional, 2006); Marcus Colchester and others, “Justice in the forest: rural livelihoods and forest law enforcement” (Bogor Barat, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional, 2006).

⁹ Mariteuw Chimère Diaw, with David Blomley and Guillaume Lescuyer, “Elusive meanings: decentralization, conservation and local democracy”, ponencia presentada en el taller de Durban.

reforma de la gobernanza¹⁰, si bien algunas innovaciones institucionales, tales como la certificación de terceros y la utilización de observadores independientes, pueden promover el cambio. Una preocupación importante que ha surgido es determinar cómo se ven afectadas las comunidades locales y cómo pueden colaborar con las reformas fiscales y de la gobernanza que redundan en su beneficio. La corrupción en todos los niveles también se identificó como un problema importante y que exigía la adopción de medidas críticas, especialmente en los niveles más altos.

20. La escasez de mecanismos para seguir los progresos e intercambiar enseñanzas como base para la acción, así como la ausencia de un marco para valorar y aprovechar los bosques, han frenado el avance hacia la descentralización y las reformas de la gobernanza en África. Las competencias técnicas insuficientes y la falta de financiación y de incentivos adecuados han limitado la aplicación de reformas eficaces.

Taller de Oaxaca

21. En toda la región de América Latina y el Caribe están en marcha muchos proyectos y actividades relacionados con REDD-plus, que crean oportunidades y desafíos para los medios de subsistencia locales y la ordenación forestal sostenible. La deforestación y la degradación de los bosques pone en peligro la vida de millones de personas de esa región que dependen directamente de los bosques. Esos dos fenómenos son el resultado de una gobernanza inadecuada o ineficaz, pero mientras que la deforestación está provocada en gran medida por factores extrasectoriales, la degradación forestal está impulsada principalmente por factores internos del sector forestal. Los participantes estuvieron de acuerdo en que, aunque REDD-plus no era un programa de reforma de la gobernanza, podría y debería contribuir a mejorarla. Si no fuera así, se vería afectado por las deficiencias de gobernanza que, a pesar de algunos avances, seguían siendo generalizadas en toda la región.

22. Entre las deficiencias comunes de gobernanza identificadas figuraban las siguientes: el proceso poco transparente y centralizado de adopción de decisiones, la burocracia excesiva; la falta de alineación de las políticas en materia de agricultura, infraestructura y otras esferas que afectan a los bosques; el hincapié en la gestión de la madera, en lugar de una ordenación forestal integrada más general; la insuficiencia de financiación y de capacidad; la legislación poco clara y la falta de aplicación de las leyes; la corrupción y la tala ilegal, y la falta de claridad y respeto de los derechos de tenencia de los bosques locales y los conocimientos locales en materia forestal. Estas deficiencias generaron preocupación por los derechos de los pueblos indígenas, la propiedad común y la tenencia comunal, así como la ausencia de derechos de tenencia para las mujeres. También pusieron de manifiesto la importancia de la descentralización, en particular entre los gobiernos central y local, y la descentralización para los pueblos indígenas, y la necesidad de creación de capacidad y una representación efectiva.

23. Hubo amplio acuerdo en que para reducir la deforestación y la degradación de los bosques es necesario velar por que los bosques y productos forestales sean económicamente competitivos con otras alternativas, aunque el dinero solo no bastaba. Las políticas que disminuyen los ingresos de las tierras agrícolas y

¹⁰ Alain Karsenty, “The new economic ‘great game’ in Africa and the future of governance reforms of the forestry sector”, ponencia presentada en el taller de Durban.

aumentan la renta forestal y las que incrementan el precio de los productos forestales bien administrados o que reducen los costes de transacción para el uso de los bosques pueden ayudar a aumentar la competitividad económica del sector forestal. Para ser eficaz, REDD-plus tendrá que tener en cuenta los distintos actores y fuerzas que participan en la deforestación en diversas circunstancias, y los costos de oportunidad, instituciones y medios de ejecución conexos. En los diálogos de política también se tendrán que considerar la falta de correspondencia entre los marcos cronológicos incorporados en los actuales instrumentos de REDD-plus y el período necesario para desarrollar los procesos y las capacidades nacionales y locales adecuados.

24. En la región de América Latina y el Caribe, la falta de opciones de financiación asequibles y accesibles para la ordenación forestal sostenible a pequeña escala ha creado una limitación. REDD-plus podría ofrecer otras opciones de financiación para esa ordenación, pero sería preciso abordar una serie de cuestiones. Estas incluyen la integración de REDD-plus en estrategias de subsistencia más amplias y sobre la base de las estructuras existentes, con conocimiento de sus deficiencias; el uso de enfoques intersectoriales y estratégicos, más que de enfoques programados, y la promoción de la innovación y el intercambio de los conocimientos, especialmente entre los sectores forestal y de las finanzas, y con las comunidades.

25. Las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, los derechos relacionados con el carbono y los territorios indígenas son los retos más importantes para la REDD-plus en la región de América Latina y el Caribe. Hasta ahora, los países de esa región no han prestado suficiente atención a los problemas de tenencia en sus propuestas para preparación de REDD. Hubo acuerdo general en que la legitimidad de los procedimientos de REDD-plus depende de que se asegure la participación indígena y de la comunidad en el diseño de estrategias REDD-plus, y de que se reconozcan derechos claros y fundamentados a los beneficios del carbono. También se reconoció que la política interna podría afectar la distribución de los beneficios dentro de las comunidades, y que no hay una fórmula uniforme que funcione para todos.

III. Temas recurrentes, enseñanzas y recomendaciones

Temas recurrentes y enseñanzas

26. Algunos de los problemas importantes que afectan la descentralización y la reforma de la gobernanza en todo el mundo siguen siendo la falta de consultas adecuadas y francas, un proceso de adopción de decisiones transparente y responsable y la utilización de enfoques realmente participativos. Los gobiernos centrales parecen tener dificultades persistentes y generalizadas para renunciar a su autoridad y distribuir la financiación, condiciones muy importantes para una verdadera descentralización.

27. La descentralización ha consistido por lo general en transferir a los gobiernos, comunidades y hogares locales los costes y cargas de la protección y la gestión de los bosques, a cambio de poca autoridad y beneficios inciertos. También hay una tendencia a subestimar y compensar insuficientemente las inversiones y contribuciones que hacen las comunidades y poblaciones locales para la ordenación

forestal, al mismo tiempo que se da un trato preferencial a las inversiones de agentes y empresas externos.

28. El reconocimiento de una tenencia segura y clara y de derechos a los recursos forestales es importante, pero no basta para mejorar los medios de subsistencia. Aun cuando los derechos están claros, la falta de capacidad, aptitudes, recursos, tecnología, acceso a los mercados y otros factores necesarios pueden impedir que los titulares de los derechos los ejerzan efectivamente.

29. Las jerarquías de clase, casta, género y étnicas existentes contribuyen a que la élite capte los beneficios y el poder de decisión, en desmedro de la descentralización democrática y la reforma de la gobernanza forestal. El fortalecimiento de las capacidades de la población local, especialmente los pobres y marginados, para organizar, elaborar y aplicar normas, y para sancionar a los infractores, puede facilitar su empoderamiento y mejorar su participación en los beneficios.

30. La descentralización puede acabar por descentralizar la corrupción, al fragmentar los mecanismos organizados de forma centralizada para la captación del ingreso. En la lucha contra la corrupción es esencial romper los vínculos entre los intereses comerciales corruptos y los responsables de las decisiones estatales.

31. La creación de capacidad en diferentes niveles es un elemento crítico del éxito de la descentralización y la reforma de la gobernanza. Esto conlleva fomentar el empoderamiento a diferentes niveles, a través de diversos medios, incluida la educación cívica y el acceso a la información, el fortalecimiento de mecanismos para la comunicación y negociación colectiva, y el refuerzo de las estructuras organizativas de ordenación de los recursos forestales. Para que la descentralización genere cambios efectivos y ofrezca verdaderos espacios de participación y dé cabida a las opiniones de la base es fundamental crear nuevas capacidades y alianzas entre los que carecen de la autonomía y los medios suficientes.

32. Lo más conveniente es que la descentralización y la reforma de la gobernanza estén diseñados como procesos de aprendizaje dinámicos, que pueden perfeccionarse con el tiempo. Esto requiere un cambio de actitud que otorgue a los actores y partes interesadas, especialmente en los niveles inferiores en que se toman medidas, el margen suficiente para experimentar y cometer algunos errores, como parte del proceso de aprendizaje.

33. Los verdaderos enfoques participativos pueden permitir la instauración de un equilibrio de poder necesario entre los ciudadanos y los gobiernos a distintos niveles, al fomentar la rendición de cuentas ante las bases y reducir la corrupción y la captación por la élite. La participación de la ciudadanía, incluidas las comunidades locales y los pueblos indígenas, en un gobierno descentralizado, es especialmente necesaria para tratar temas como el cambio climático y la conservación, que requieren una acción ciudadana de base amplia.

Recomendaciones

34. Los informes de tres de los cuatro talleres organizados como iniciativas dirigidas por los países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques incluían cada uno una serie de recomendaciones que sometían al Foro para que las examinara y alentara a los países a tomar medidas específicas. A continuación se reproducen las recomendaciones con consecuencias particularmente importantes para la subsistencia y la ordenación sostenible de los bosques. El Foro podría desear

destacar estas recomendaciones y exhortar a los países a tomar las medidas necesarias:

- Promover la descentralización de la ordenación forestal, teniendo en cuenta los puntos de vista de todos los interesados pertinentes, prestando apoyo a su empoderamiento, estimulando su participación en la adopción de decisiones de ordenación forestal en todos los niveles, y reconociendo que en materia de descentralización, no hay una fórmula uniforme para todos;
- Formular enfoques apropiados para mantener las áreas protegidas al mismo tiempo que se permite su uso tradicional por parte de la población indígena y local y los habitantes del bosque;
- Promover la ordenación sostenible de los bosques y la obtención de mayores beneficios derivados de ellos, y el uso prudente de instrumentos de mercado, tales como pagos de transferencia y acuerdos de asociación voluntaria;
- Seguir promoviendo la valuación de los servicios ambientales forestales y fomentar una compensación justa por estos servicios, incluso a través de los mecanismos de mercado;
- Eliminar los obstáculos y mejorar el acceso de las comunidades locales a los mercados, así como a los ingresos generados por la ordenación sostenible de los bosques, en particular mediante una mejor distribución de los recursos fiscales;
- Elaborar principios para orientar la opción institucional de la representación equitativa;
- Mejorar la transparencia de las políticas y medidas gubernamentales dirigidas a hacer cumplir la legislación forestal, y emprender esfuerzos integrales de lucha contra la corrupción en todos los niveles;
- Fortalecer la capacidad institucional y humana de todos los interesados, en particular a nivel local, usando una variedad de métodos para el intercambio de conocimientos, incluido el fomento de la cooperación entre los interesados y en todos los sectores;
- Apoyar el fortalecimiento de la inclusión de la población local, incluidos los pueblos indígenas y las mujeres, en la adopción de decisiones, la participación en los beneficios, y la preservación de sus valores culturales y sociales a través de la ordenación forestal sostenible, y en sistemas, tales como REDD-plus, en que la ordenación forestal sostenible es un enfoque sólido y creíble para mantener y mejorar los valores económicos, sociales y ambientales de los bosques en beneficio de las generaciones presentes y futuras;
- Compartir y aplicar las enseñanzas aprendidas de la gobernanza forestal y la dinámica más amplia de la utilización de la tierra que favorece la deforestación y la degradación forestal, y formular estrategias adecuadas para promover la distribución de las cargas de costes y responsabilidades entre los actores mundiales, nacionales, territoriales y locales;
- Fortalecer la capacidad de los países para satisfacer las demandas del mercado de productos forestales y servicios forestales, incluyendo el carbono, con una mejor gobernanza forestal, por ejemplo, mediante la identificación de los

vínculos entre REDD-plus y aplicación de las leyes y gobernanza/aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales;

- Apoyar la prosecución de los diálogos sobre la mitigación de la pobreza, la ordenación forestal sostenible y REDD-plus, sobre la base de algunos de los resultados específicos del taller de Oaxaca, en la búsqueda de soluciones a nuevos problemas y preocupaciones.
