

## Organismos forestales públicos en el siglo XXI

Impulsando el cambio a través de la transparencia, reforma de la tenencia, participación ciudadana y mejor gobernanza

MAYO 2014

AUTORES:

TASSO AZEVEDO

Antiguo Director General del Servicio Forestal Brasileño

BOEN PURNAMA

Antiguo Secretario General, Ministerio de Foresta, Indonesia

DALE BOSWORTH

Antiguo Director, Servicio Forestal de Estados Unidos

SALLY COLLINS

Antigua Directora Asociada, Servicio Forestal de Estados Unidos

JIM FARRELL

Antiguo Viceministro Adjunto, Servicio Forestal Canadiense

KESHAV KANEL

Antiguo Director General del Departamento de Bosques, Nepal

DOUG KONKIN

Antiguo Viceministro Ministerio de Bosques, Tierras y Operaciones de Recursos Naturales, Columbia Británica, Canadá

JUAN MANUEL TORRES-ROJO

Exdirector General, Comisión Nacional Forestal, México

Durante los últimos ocho años, los dirigentes de los organismos forestales públicos a nivel mundial han participado en una singular serie de reuniones convocadas por RRI en varios lugares alrededor del mundo. Este grupo informal de altos funcionarios, conocido como MegaFlorestais, discute los retos y comparte experiencias sobre temas críticos que afectan los bosques y las comunidades forestales, incluyendo el cambio climático, las transiciones en el mercado, la tenencia forestal, la reducción de la pobreza y la gobernanza pública. Dado que los organismos forestales públicos oficialmente controlan alrededor del 75 por ciento de todos los bosques a nivel mundial, con la gran mayoría de estos terrenos forestales dentro de los países miembros de MegaFlorestais (Australia, Brasil, Camerún, Canadá, China, la República Democrática del Congo, India, Indonesia, México, el Perú, Rusia y Estados Unidos) los resultados de este grupo pueden ofrecer una perspectiva mundial relacionada al manejo forestal en el futuro inmediato, y a largo plazo.

En la reunión más reciente de MegaFlorestais, auspiciada por el Ministerio de Silvicultura de Indonesia en octubre del 2013, se discutió “la arquitectura de la gobernanza forestal del Siglo XXI”. Durante la consideración del tema, los miembros de MegaFlorestais acordaron que los bosques y las demandas de las comunidades forestales serán diferentes en el futuro, que los cambios están ocurriendo a un paso dramáticamente más rápido, y que se requiere de nuevos planteamientos, algunos radicalmente diferentes, para la gobernanza forestal. El grupo resumió el futuro de los bosques a nivel mundial de la siguiente manera:

*Debido en gran medida a la continua deforestación en los trópicos y al cambio climático, habrá menos bosques naturales en los trópicos y bosques más extensos en las zonas boreales en las próximas décadas. Los fuegos, plagas, sequías y trastornos relacionados al clima serán mucho más frecuentes. La expansión de las inversiones en la minería, la agricultura y el desarrollo del sector energético en las áreas forestales llevarán a la construcción de más carreteras, vías ferroviarias y oleoductos que atraviesen los bosques naturales restantes. En todas partes los bosques serán más jóvenes, más simples en estructura y más fragmentados. En general, estos cambios harán que los bosques sean mucho más difíciles y más costosos de manejar. En consecuencia, sus productos derivados serán menos predecibles, afectando los potenciales suministros de los mercados, empleos, los medios de subsistencia de los habitantes locales, y los ingresos fiscales de los gobiernos.*

El 80 por ciento de las personas más pobres del mundo quienes viven en, y dependen de, los bosques para su subsistencia serán los más afectados por estos cambios. Se proyecta que las poblaciones rurales incrementen en la mayoría de los países en vías de desarrollo (aunque no con la misma rapidez de las poblaciones urbanas). Como todo el mundo, estas personas buscan un mejor futuro. Muchos están utilizando sistemas legales, políticos y de mercado para hacer valer y afirmar sus derechos con bases en la tierra. Quieren más influencia sobre las políticas que les afectan, tales como la tenencia forestal, las regulaciones, los incentivos financieros, y buscan nuevas oportunidades de comercio y de mercados. Como titulares de derechos esperan recibir información en tiempo real y un papel dentro de la toma de decisiones, preferiblemente principal, sino por lo menos colaborativo.

Los mercados de productos forestales a nivel nacional y mundial también cambian rápidamente y en maneras novedosas. Hay, por ejemplo, un rápido cambio hacia la implementación de plantaciones como principal fuente de fibra comercial. Los mercados domésticos continúan siendo importantes en muchos países, pero siguen siendo, en gran parte, pasados por alto cuando se desarrollan las políticas mundiales. Se incrementa la demanda por la madera como fuente de energía, por los productos forestales no maderables nuevos y tradicionales, incluyendo los biocombustibles, y por nuevos productos que utilizan la nanotecnología. También hay un creciente entendimiento de la necesidad de conservar los bosques naturales por sus servicios de ecosistema, tales como el suministro de agua potable. Hay gran demanda por los terrenos forestales, dado que son los más fértiles cuando se utilizan para otros cultivos. Algunos países todavía están tratando de organizar como distribuir sus tierras entre bosques, agricultura y producción de energía, mientras contemplan la seguridad alimentaria y energética de sus crecientes poblaciones.

A nivel mundial, la gobernanza forestal se debe transformar para enfrentar estos retos, haciéndose cada vez más compleja. Muchos de los organismos forestales públicos que operan en la actualidad, incluyendo aquellos de Rusia y de los EE.UU., fueron establecidos hace por lo menos un siglo, y fueron diseñados para tiempos más simples, en cuanto a cultura y organización. Otros, tales como los de Brasil y el Perú, son nuevos y han modificado sus políticas y estructuras en un intento por reflejar las tendencias y necesidades contemporáneas.

Al mismo tiempo, otros organismos públicos forestales presentan nuevos planteamientos. Por ejemplo, en el mismo año en el que el Forest Service [Servicio Forestal] de Columbia Británica, Canadá, celebró su centenario, el gobierno provincial integró sus numerosos programas de recursos naturales en una única organización. Un único organismo de tierras es ahora responsable de la coordinación entre “silos” gubernamentales anteriormente dispares, tales como silvicultura, desarrollo energético, aguas y minería. Esta reestructuración, tal vez un presagio del futuro, refleja a su vez un cambio en la manera de pensar y trabajar dentro de la organización. El proceso de integración de la planificación y manejo de recursos tiene como propósito lograr mayor eficiencia y efectividad, fomentando la colaboración entre los actores involucrados, en línea con el “planteamiento único en relación a la tierra” encontrado con frecuencia en las comunidades.

Independientemente de las diferencias entre los organismos forestales públicos de los países de MegaFlorestais (edad institucional, estructura organizacional y hasta el sistema político en el cual operan), creemos que los siguientes principios son esenciales para orientar el futuro hacia una gobernanza forestal efectiva en el siglo XXI. Estos principios deben orientar los organismos más allá de lo que ahora les exigen las leyes y regulaciones existentes para mejorar el manejo de los bosques mundiales:

## 1. La transparencia en la gobernanza es fundamental

Los datos sobre los bosques deben estar disponibles de manera gratuita y ser de fácil acceso a los ciudadanos. Los ciudadanos deben tener voz en la creación y adaptación de los planes, estrategias, leyes y regulaciones forestales que les afectan, y debe haber procedimientos de reclamo claros y justos para su resolución. La licitación de productos forestales provenientes de bosques de posesión pública debe ser justa, abierta y competitiva. Los grupos comunitarios y otros actores involucrados deben tener la habilidad de monitorear de forma activa el desempeño de los organismos que les prestan servicios. Los ciudadanos exigen transparencia y compromiso, y las nuevas tecnologías permiten que estas dos cosas sean factibles y, en buenas cuentas, imposibles de negar. Los organismos forestales públicos pueden guiar el involucramiento de los ciudadanos de maneras efectiva y productiva, de ese modo demostrando a los gobiernos que tal compromiso produce políticas y planes que son a la vez más duraderos y con mayor significado para los ciudadanos.

## 2. La clarificación de la tenencia (derechos y propiedad a la tierra) debe de ser prioridad clave de los gobiernos

En los países grandes con terrenos forestales, los organismos forestales públicos deben estar dispuestos a asociarse, y a ser líderes en los cambios de políticas de tenencia forestal. El reconocimiento de los derechos de las comunidades y de los pueblos indígenas es un paso esencial en el avance de los derechos humanos, la reducción de la pobreza en las áreas forestales, y en la preservación de los bosques. Esto inspirará la confianza del público y de los inversionistas. En muchos países los esfuerzos para resolver los reclamos relacionados a la propiedad de terrenos forestales por parte de actores locales, comunidades indígenas y los de más amplio alcance, se encuentran aún en pañales. Por su parte, y cada vez más, los gobiernos están otorgando derechos, y hasta titularidad plena, de terrenos forestales a hogares familiares y a entidades locales e históricas. Esto con frecuencia lleva a resultados exitosos en el manejo local. En estos casos es importante acompañar el reconocimiento de los derechos con las regulaciones correctas para fomentar el uso sostenible y la creación de capacidades, tanto de las comunidades como de los gobiernos en lo que se refiere a sus nuevos derechos y roles. En todos los casos se requiere de nuevas políticas y de creación de capacidades que permitan que las personas puedan aprovechar sus nuevos derechos a los terrenos forestales. Los organismos forestales públicos deben ayudar a dirigir la transformación de la propiedad y tenencia de los terrenos forestales.

## 3. La gobernanza inclusiva es necesaria

Los pueblos exigen estar involucrados en la gobernanza forestal que les afecta. De manera igualmente importante, los sistemas gubernamentales que involucran a los ciudadanos en la silvicultura de manera efectiva toman decisiones más flexibles y sostenibles, producto de la confianza y credibilidad propias de una gobernanza inclusiva. Estructuras organizacionales, políticas, planes y regulaciones deben ser diseñados de manera que se involucre de forma activa a todos los actores, incluyendo a los dueños de terrenos privados, pueblos indígenas y comunidades locales, en la gobernanza de los bosques. Las prácticas de gobernanza inclusiva incluyen el uso de la tecnología para llegar a los ciudadanos en las áreas remotas; el desarrollo de regulaciones que sean fáciles de comprender, implementar y ejecutar; involucrando a los usuarios de los bosques en el monitoreo y cumplimiento de la ley; y el establecimiento de juntas asesoras de ciudadanos/actores involucrados (u otras organizaciones similares) que de manera efectiva incorporen perspectivas de amplio alcance.

## 4. Los organismos forestales deben evolucionar

Los organismos forestales públicos deben diseñarse para responder a las demandas de los ciudadanos, a los cambios dentro de sus bosques y a las tendencias mundiales. Sus directores deben hacer presión para lograr el mejoramiento continuo. A veces se requerirá de un cambio organizacional dramático para estar en mejor posición para enfrentar el cambio climático y otros importantes retos que se avecinan. Los líderes deben de rendir cuentas a los ciudadanos en cuanto a la eficacia y eficiencia con las cuales manejan sus bosques y prestan servicio al pueblo. Actualmente muchos organismos contemplan como reestructurarse para servir a la creciente clase de nuevos propietarios forestales, y están cambiando de un enfoque dirigido al manejo de tierras públicas hacia la facilitación de un manejo sólido de los bosques por parte de las comunidades.

Un tema universalmente urgente es la necesidad de crear mecanismos efectivos para la colaboración entre los ministerios que afectan los terrenos forestales, y fomentar políticas que promuevan el manejo a nivel regional o del paisaje. Las políticas de los sectores minero, acuífero y agrícola con frecuencia eluden o socavan las políticas forestales y aquellas relacionadas con las comunidades dependientes de los bosques. Estas políticas contradictorias deben reconciliarse si los países quieren manejar sus bosques de manera sostenible y abordar los retos relacionados a la propiedad de, y los derechos a, los terrenos forestales.

Aunque el mejor enfoque probablemente sea diferente para los distintos países, el poder de convocatoria de los organismos forestales públicos no debe ser subestimado. Este poder puede ser utilizado para involucrar de manera proactiva a los otros ministerios que tratan con tierras, al igual que a los actores privados con los que trabajan estos ministerios para garantizar que se tomen decisiones racionales y transparentes sobre la tierra y su uso, y que, en el proceso, también se protejan los derechos de los ciudadanos. Los procesos de toma de decisiones a nivel intersectorial deben realizarse activamente, de manera formal o informal, con o sin rediseños o reestructuraciones organizacionales, y de manera inclusiva, a pesar de lo difícil que esto pueda ser sin un fuerte compromiso político.

## 5. Los líderes forestales deben adquirir habilidades nuevas

Alrededor del mundo los dirigentes de los organismos forestales públicos se enfrentan a retos distintos a los del pasado. En este contexto, es necesario pulir sus habilidades y las de su personal si esperan liderar de manera efectiva. Operan ahora en un medio ambiente mundial donde un cambio de política o de regulación en un país puede tener impactos internacionales, y hasta a nivel mundial. Los dirigentes de los organismos forestales públicos deben, por lo tanto, entender las complejidades mundiales asociadas a los derechos humanos, las organizaciones y empresas comunitarias, el comercio mundial, las tendencias emergentes relacionadas a las nuevas tecnologías, los mercados y el cambio climático.

Para tener éxito, los organismos forestales públicos deben crear una cultura inclusiva: deben escuchar (en serio) a los ciudadanos y a las bases de apoyo. Por lo tanto, los dirigentes de los organismos forestales públicos requieren de excelentes capacidades de comunicación, incluyendo en los contextos interculturales. Necesitan de habilidades para lograr la participación social/comunitaria, la colaboración y la resolución de conflictos, puesto que los ciudadanos cada vez más esperan y exigen una voz efectiva dentro del desarrollo de la política forestal. Tales habilidades son esenciales si los organismos forestales quieren establecer y mantener relaciones positivas con los ciudadanos y otros actores involucrados. Por su parte, MegaFlorestais apoya las reuniones de

capacitación para la próxima generación de líderes de los organismos forestales públicos, y talleres sobre como “repensar las regulaciones forestales”, con el objetivo de fomentar reformas regulatorias que brinden mejor apoyo a los derechos a la tierra en el proceso de cambio y en las mejores prácticas emergentes. La interacción consistente con sus contrapartes alrededor del mundo ayuda a que los dirigentes de los organismos forestales públicos puedan adquirir una perspectiva más amplia y un mejor entendimiento del contexto mundial, y tener la oportunidad de compartir ideas y mejores prácticas.

Los líderes políticos deben pautarse metas ambiciosas y llevar a sus organizaciones y a los líderes políticos al cumplimiento de estos objetivos.

Los líderes de MegaFlorestais reconocen que que la aplicación de estos principios requiere de valentía y humildad. Es claro que este siglo traerá cambios sin precedentes a los bosques a nivel mundial. Los organismos forestales públicos pueden tener una influencia positiva sobre este futuro o ser víctimas de él. Nosotros, los exdirectores de los organismos forestales públicos de alrededor del mundo, junto con muchos más del pasado y del presente, aspiramos a lo primero.

## MEGAFLORESTAIS

MegaFlorestais es un grupo informal de líderes de agencias forestales públicas dedicados a promover el diálogo internacional y el intercambio sobre la transición en gestión forestal, industria forestal, y el rol de las agencias forestales públicas. El grupo reúne a líderes de agencias forestales de los países con los bosques más grandes del mundo, dispuestos a compartir sus experiencias y retos de un modo transparente y abierto. El proceso busca fomentar lazos más fuertes entre agencias forestales, robusteciendo sus habilidades para jugar roles de liderazgo en gobernanza forestal y temas de silvicultura sostenible.

### MIEMBROS INCLUYEN

Brasil, Camerún, Canadá, China, los Estados Unidos, República Democrática del Congo, la India, Indonesia, México, Perú, y Rusia.

## LA INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS

La Iniciativa para los Derechos y Recursos actúa como Secretaría de la red MegaFlorestais.

RRI es una coalición mundial de 14 Socios y más de 140 organizaciones internacionales, regionales y comunitarias que fomenta la tenencia forestal, así como en políticas y reformas de mercado. RRI promueve la colaboración e inversión estratégica de sus Socios y Colaboradores alrededor del mundo mediante la colaboración en la investigación y la promoción, y reuniendo los actores estratégicos necesarios para catalizar los cambios in situ. RRI opera bajo la coordinación del Grupo de Derechos y Recursos (RRG), organización sin fines de lucro con sede en Washington D.C. Si desea obtener mayor información, por favor visite: [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

## DONANTES

La Iniciativa para los Derechos y Recursos cuenta con el apoyo de:



Las opiniones presentadas aquí pertenecen a sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de las agencias que generosamente apoyan nuestro trabajo, o los de todos los Socios de la Coalición.



1238 Wisconsin Avenue NW  
Suite 300  
Washington, DC 20007  
+1 202 470 3900  
[www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org)