

REPENSANDO LAS REGULACIONES FORESTALES

Superando los retos de la reforma regulatoria



MEGAforestais

abril 2016

Nota explicativa: Este breve análisis va dirigido a las instancias decisorias y de políticas públicas del sector forestal que participan en la regulación y la supervisión de bosques naturales y regenerados. Por ello, el documento se refiere a un área limitada pero extremadamente fundamental de la gobernanza forestal: las regulaciones y los procesos regulatorios como instrumentos y medios para lograr los objetivos de la gestión forestal sostenible (GFS).¹ Muchos de los elementos impulsores y de los factores que atenúan esta gestión se encuentran fuera del sector forestal, tal como la conversión de bosques para actividades agrícolas, y no es el propósito ni la intención de este documento abordarlos aquí.² El propósito principal es centrarse en los asuntos que generalmente recaen dentro del mandato jurídico de las agencias públicas del sector forestal y por consiguiente dentro de las posibilidades de sus líderes para generar cambios.

La trayectoria del sector forestal en muchas partes del mundo es decepcionante. La extracción no sostenible, la explotación ilegal de madera y del comercio de productos forestales, la corrupción y la consecución de intereses creados, son solamente algunos de los males que desafían los esfuerzos regulatorios y que aún hoy dan origen a la deforestación y a la degradación forestal con demasiada frecuencia. Si bien muchos sostienen que **“una mayor aplicación”** y **“más regulaciones”**³ son las respuestas más adecuadas, este documento —que es el resultado de francos debates que se llevaron a cabo durante una serie de talleres titulados “Repensando las regulaciones forestales”⁴—, señalan la necesidad de contar con “regulaciones más participativas e inteligentes”.

Los bosques abarcan casi un tercio de la superficie terrestre total del mundo. Asimismo, los bosques no sólo presentan el potencial singular de generar servicios de los ecosistemas, tales como la conservación de la diversidad biológica, la captación de carbono y servicios de las cuencas hidrográficas, sino que también son esenciales para 1600 millones de personas que dependen de estos bosques para sus medios de vida.⁵ La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, atrajo atención

Jim Smyle, ex Especialista en Gestión de Recursos Naturales, Banco Mundial

Sally Collins, ex Jefa Asociada, Servicio Forestal de los Estados Unidos y Copresidenta de MegaForestais

Claire Biason, Coordinadora de MegaForestais, Iniciativa para los Derechos y Recursos*

Iniciativa para los Derechos y Recursos

Apoyando reformas en la tenencia, las políticas y el mercado forestal

rightsandresources.org

LOS SOCIOS DE RRI



* Los autores desean expresar un agradecimiento especial a Paolo Cerutti, Alain Fréchette, Pablo Pacheco y Bob Harrington por sus importantes contribuciones a este análisis.

mundial hacia los principios de una gestión forestal sostenible (GFS o bien SFM, por sus siglas en inglés) e hizo énfasis en la importancia de lograr una serie de objetivos sociales, económicos y ambientales. No obstante, a la fecha, la gestión forestal de los bosques continúa siendo la excepción a la regla.

Un reciente análisis sobre los avances logrados en la gestión forestal sostenible en el ámbito mundial⁶—realizado conjuntamente con la Evaluación de los recursos forestales mundiales (FRA, por sus siglas en inglés) para 2015⁷—concluyó que se ha establecido un conjunto de “condiciones propicias” (por ejemplo, marcos legales, disponibilidad de datos y presentación de informes, planificación de la Gestión Forestal Sostenible (GFS) y participación de las partes interesadas, entre otras) para la GFS en menos de la mitad (el 41 por ciento) de aproximadamente 2200 millones de hectáreas de áreas boscosas en el mundo que, según lo han predicho los gobiernos, continuarán usándose como áreas forestales de forma permanente. La FRA y los análisis afines ofrecen un claro indicio de la magnitud de los retos que aún quedan para poder traducir estos logros en los marcos a nivel macro para una gestión forestal sostenible en la práctica. Si bien en el ámbito mundial, los informes sobre FRA manifiestan que entre 1990 y 2015 disminuyó la deforestación y aumentó la repoblación forestal, estos logros positivos se están observando principalmente en las latitudes más altas y en los países más ricos. También hay indicios positivos en algunos países tropicales de ingresos medios —aquellos caracterizados por reformas a la gestión forestal y mejoras en las prácticas agrícolas— en los que parece que está ocurriendo una transición para lograr una serie de beneficios forestales. Sin embargo, los países pobres y de los trópicos continúan experimentando la pérdida de sus bosques. Por consiguiente, se están reduciendo considerablemente los bienes y servicios que producen.⁸

¿Cómo se puede explicar esta situación? No se trata de una *falta* de regulaciones por parte de las agencias forestales públicas lo que está contribuyendo a la gestión forestal no sostenible, sino más bien la forma y las funciones de las regulaciones existentes. En términos generales, el sector forestal ha estado regulado de manera excesiva, no de forma insuficiente, y aun así nuestros enfoques regulatorios actuales no están logrando los resultados esperados. Las regulaciones forestales son una de las herramientas principales que tienen disponibles y que aplican las agencias públicas del sector forestal para lograr los objetivos de la GFS. No obstante, desde una perspectiva en función de los resultados, la forma en que se han aplicado esas herramientas no es suficientemente eficaz ni efectiva. Se necesita con urgencia llevar a cabo deliberaciones y esfuerzos sistemáticos para repensar y reformar la manera en que regulamos los bosques. La *forma* en que se escriben las regulaciones reviste igual importancia, mientras que el *proceso* es al menos tan importante como el *contenido* de las propias regulaciones. Al establecer procesos más positivos y colaborativos, los gobiernos y las partes interesadas podrían desarrollar de forma conjunta marcos regulatorios más resilientes, de acuerdo a una visión en común sobre lo que es importante y el modo de velar por el disfrute a largo plazo de los bosques por parte de la sociedad, al igual que su debida protección.

¿Por qué regulamos los bosques?

En el transcurso del Siglo XX, las regulaciones forestales fueron parte del ámbito casi exclusivo de las agencias forestales relativamente autónomas. Se consideraba que la

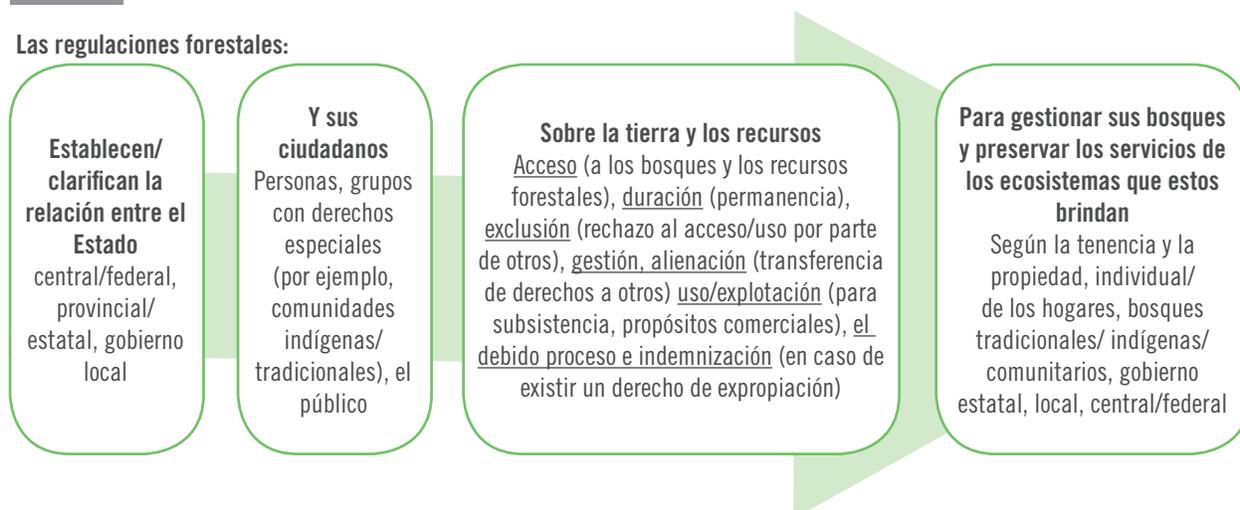
práctica de la silvicultura era una “ciencia profesional y moderna” y los silvicultores expertos eran la fuente predominante del conocimiento y la experiencia técnica especializada. Las agencias forestales públicas definían los objetivos de protección y la producción, y proponían regulaciones para velar por la gestión científica y la conservación de los bosques. A menudo, detrás de esta visión mundial subyacían ciertas parcialidades tácitas: únicamente los silvicultores técnicos tenían las destrezas, el conocimiento y los recursos necesarios para gestionar de forma eficaz y proteger los bosques, al igual que para maximizar el rendimiento económico, algo que era esencial para financiar la gestión forestal. Por consiguiente, generalmente las regulaciones eran tan complejas e incluían tanta jerga técnica que eran incomprensibles para las personas ajenas a las mismas.

Además, durante las últimas cinco décadas, se han intensificado las preocupaciones de índole social, lo que ha generado mayores exigencias provenientes de actores ajenos a los sectores forestales tradicionales para que aumente la conservación y la protección de una amplia variedad de servicios ecológicos y sociales que ofrecen los bosques. Esto a su vez originó la proliferación de agencias y departamentos públicos cuyo mandato era regular el uso y la gestión de zonas boscosas que abarcaban varias ciencias y que por lo general se situaban fuera del ámbito clásico de la *silvicultura*. A esto le acompañó una amplia variedad de regulaciones ambientales para proteger el aire, el agua y la biodiversidad; reducir la emisión de gases de efecto invernadero y evitar o mitigar el impacto ambiental del desarrollo en los bosques. Estas regulaciones no se dirigieron necesariamente a la silvicultura *per se*, sino a una cantidad de actividades que se han percibido (y aún se perciben) como causas de la degradación ambiental.

Sin embargo, con demasiada frecuencia las regulaciones forestales y ambientales dieron origen a efectos perversos. El costo y la complejidad de su cumplimiento, aunados a la falta generalizada de control debido tanto a presupuestos inadecuados como a una serie de intereses creados, no sólo desalentaron iniciativas para la gestión forestal sostenible, sino que también se transformaron en un incentivo para la explotación ilegal de madera. La falta de interés de otros sectores para contar con reglamentaciones sólidas, tal como en la agricultura, agravaron la degradación forestal y la deforestación y, en última instancia, la conversión relativa al uso de áreas forestales.

GRÁFICO 1 La naturaleza de las regulaciones forestales: Un marco basado en los derechos

Las regulaciones forestales:



Nunca ha sido mayor el imperativo de conservar y gestionar los bosques de forma sostenible como lo es actualmente. Al mismo, tiempo, nuestro paradigma relativo a la gestión científica de los bosques a través de estructuras regulatorias de mando y control han menoscabado su relevancia y puesto en duda su eficacia. El hecho de que todavía nos haga falta mucho para concebir alternativas aceptables, y mucho menos lograr que sean operativas, debe ser un asunto de gran preocupación y de suma atención entre las agencias forestales públicas.

En resumen, la respuesta a la pregunta “¿por qué regulamos los bosques?” ha variado considerablemente y durante gran parte del Siglo XX esto se centró en los bosques y la madera, antes de ampliarse mucho más para ir más allá de la producción maderera y valorar también los bosques por la importancia que representan para la sociedad, las culturas y los ecosistemas. Actualmente, la respuesta se relaciona con las personas, la sociedad y los valores compartidos, y podría responderse de forma más útil si se hace desde una perspectiva *basada en los derechos*. En efecto, las regulaciones forestales son una forma de definir cómo el Estado y sus ciudadanos se interrelacionan y qué derechos a la tierra y los recursos naturales se les han otorgado para permitirles gestionar sus bosques. Se entiende que en “sus” se incluye a todos los bosques: públicos, privados y comunales (véase el Gráfico 1). Desde un punto de vista “basado en los derechos”, la colaboración entre “el Estado” y sus “ciudadanos” es fundamental para poder desarrollar y aplicar las regulaciones.

Razones del fracaso. ¿Qué hemos aprendido?

En comparación con el sector forestal, por lo general, otros sectores están menos regulados y son más rentables (por ejemplo, agricultura, minería, turismo y mercado inmobiliario) y la conversión es una opción menos compleja y más gratificante en términos financieros que lo que sucede con la gestión forestal sostenible. Un ejemplo de esto son los planes de gestión forestal (PGF o bien FMP, por sus siglas en inglés), los cuales tienden a ser los instrumentos principales para la aplicación y el cumplimiento de las regulaciones. Por lo general, estos planes han sido (y continúan siendo) complejos, costosos y difíciles de desarrollar, ejecutar, monitorear y hacer cumplir.⁹ Además, debido a que con muy poca frecuencia tienen en cuenta el conocimiento tradicional o local para promover la sostenibilidad, estos planes hacen que resulte más difícil que las comunidades forestales los hagan suyos o participen en su aplicación.

Si bien se entiende cada vez más que los enfoques tradicionales descendentes y de mando y control presentan puntos débiles, se han intensificado estos defectos y son aún más graves en estos tiempos de austeridad gubernamental. Desde una perspectiva de las agencias públicas, su aplicación eficaz, al igual que su monitoreo y su cumplimiento, suponen la existencia de capacidades institucionales y de recursos presupuestarios que sencillamente son poco realistas, aún en los países desarrollados. Desde una perspectiva de aquellos actores que están sujetos a las reglamentaciones, los costos de transacción y de cumplimiento son muy onerosos. Además, cuando no se respetan las tierras consuetudinarias o estatutarias, se percibe que los derechos civiles y/o políticos son injustos e ilegítimos, y con frecuencia esto genera conflictos.

La débil aplicabilidad de estructuras complejas, preceptivas y impuestas desde arriba origina consecuencias con efectos perversos e involuntarios, entre los que se incluyen los siguientes:

- Un menor grado de respeto hacia las leyes, los sistemas judiciales y las instituciones del sector forestal;
- El hecho de favorecer intereses económicos y políticos arraigados, los cuales pueden evadir o ignorar impunemente las regulaciones forestales;
- Obstáculos infranqueables para que los pueblos locales busquen sus medios de vida sostenibles, legales y basados en los bosques;
- Niveles inaceptables de degradación ambiental debido a la práctica común de evadir e ignorar reglas engorrosas e inaplicables;
- Y en algunos casos, los pagos y los cargos forestales que imponen las agencias forestales públicas para costear la falta de fondos para su mandato, lo cual origina mayores costos para todos los sectores (público, privado, comunal), deteriorando aún más la posible competitividad de la gestión forestal sostenible.

Además, las regulaciones tienden a fracasar más cuando:

- Su verdadero propósito es aumentar los ingresos públicos y/o ejercer control del gobierno y/o de los intereses creados en las zonas boscosas;
- Existen fuertes contradicciones e inconsistencias entre las políticas, las regulaciones y las leyes sectoriales (por ejemplo, entre la industria minera, la agricultura, la silvicultura y las áreas protegidas), que repercuten negativamente en los bosques;
- Tales regulaciones son incongruentes con los derechos de propiedad o con las prácticas consuetudinarias;
- Existe una falta de capacidad institucional o de voluntad política para monitorear y hacer cumplir las regulaciones;
- El enfoque utilizado es preceptivo y se centra en la aplicación y los procesos, en vez de los resultados deseados, tales como un mejor hábitat para la fauna, el aumento en la calidad del agua o la reducción del riesgo de incendios catastróficos;
- Las reglas se adaptan de forma inadecuada al lugar y a las condiciones existentes. Con frecuencia, esto es una consecuencia de “importar” ideas de otras partes sin ajustarlas según sea necesario;
- Y es claro que existe la falta de voluntad política para aplicar las leyes y/o para eliminar la corrupción, el favoritismo, la concentración de la riqueza, etc. El *status quo* propicia todo esto.

Respuestas ante el fracaso. ¿Qué estamos aprendiendo?

La propiedad de los bosques ha cambiado fundamentalmente desde que se desarrollaron los conceptos convencionales de las regulaciones. En el ámbito mundial, el porcentaje de áreas cubiertas de bosques que pertenecen a los gobiernos disminuyó del 72 por ciento en 2002 a un 60 por ciento en 2015.¹⁰ Actualmente, las agencias forestales tratan con millones de propietarios que poseen una parte considerable de las zonas boscosas. En consecuencia, ahora los actores locales exigen de forma más

tangible e inmediata que se reconozcan y respeten sus derechos a la tierra, al igual que su plena participación y la transparencia en todos los aspectos de la toma de decisiones. Este cambio ha estado acompañado de la comprensión dual de que los asuntos relativos a la gobernanza forestal y a la participación local son esenciales para una reforma exitosa. En años recientes, esto ha originado, entre otras cosas, una mayor atención y el surgimiento de lineamientos y marcos internacionales sobre diversos asuntos sobre la gobernanza forestal¹¹, al igual que una participación significativa (por ejemplo, el consentimiento libre, previo e informado, según se estipula en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹²).

Actualmente, el vacío que surgió a partir de la ausencia de marcos regulatorios eficaces, eficientes y aplicables se está superando mediante una serie de iniciativas sin precedentes, tales como esfuerzos dirigidos a detener la deforestación y la degradación forestal (por ejemplo, las prohibiciones a la tala de bosques en Asia¹³ y África¹⁴, acuerdos de concesiones en América Latina¹⁵ y en África subsahariana¹⁶), y en el ámbito mundial, el Plan de Acción FLEGT y los acuerdos voluntarios de asociación (AVA o bien VPA, por sus siglas en inglés) que se están negociando con varios países productores de madera¹⁷ y el mecanismo REDD.¹⁸ Además, se están realizando esfuerzos para utilizar el comercio para mejorar la gobernanza forestal, tales como la Ley Lacey (Estados Unidos)¹⁹, la Ley sobre la Prohibición de Tala Ilegal (Australia)²⁰, la Reglamentación de la Unión Europea sobre la Madera²¹ y en el ámbito mundial el Plan FLEG-T.²² Si bien estas iniciativas tienen buenas intenciones y reciben un amplio apoyo, en última instancia dependen de los mismos marcos regulatorios que han demostrado su ineficacia, y las propias iniciativas añaden niveles adicionales de complejidad con el consiguiente riesgo de generar consecuencias involuntarias.

Enfoques emergentes y principios para repensar las regulaciones gubernamentales

Las recientes experiencias de diversos países en todo el mundo que están participando en procesos de reformas a las regulaciones forestales ofrecen una perspectiva importante de la cual se pueden extraer algunos principios iniciales.

1. Las regulaciones forestales establecidas mediante la colaboración eficaz y significativa de los ciudadanos y las partes interesadas son más perdurables.

Un creciente conjunto de evidencia y experiencias positivas (tal como la “experiencia de Montana” que se plantea en el recuadro) sugiere que para lograr que las regulaciones sean acertadas se debe recurrir a la participación ciudadana y a la gestión de las partes interesadas, lo cual inicia con (i) la comprensión sobre quiénes son los actores principales y cuáles son sus derechos, intereses, visión y valores; (ii) el establecimiento de un proceso que haga partícipes de forma eficaz a las partes interesadas y a los principales grupos representados, de forma tal que la mayoría de las personas las reconozcan como legítimas, equitativas y transparentes. Al hacer esto, es menos probable que otras fuerzas las menoscaben y es más probable que tales regulaciones perduren en el transcurso del tiempo. La participación de los ciudadanos y de las partes interesadas ofrece la transparencia necesaria para que todos estos grupos, incluido el gobierno, rindan cuentas.

2. **El gobierno debe hacer únicamente lo que ningún otro actor puede hacer: Establecer condiciones favorables para todos los titulares de derechos y facilitar procesos para velar por la rendición de cuentas.**

Entre las funciones gubernamentales más cruciales se pueden mencionar las siguientes:

(i) propiciar las condiciones y el impulso necesario, y servir como convocante de un proceso de reformas que sea legítimo, equitativo y transparente; (ii) velar por imparcialidad en el proceso de participación; y (iii) establecer las políticas que surjan de esta participación. Las regulaciones deben tener en cuenta las funciones y las responsabilidades de todos los actores legítimos y relevantes, y no solamente de algunos grupos específicos. Asimismo, los gobiernos solamente deben asumir lo que otros actores no puedan hacer. Para lograr esto, al igual que para aplicar otros principios, la descentralización y el desarrollo de la gestión y la gobernanza forestal en un sentido muy amplio son aspectos necesarios.

3. **El reconocimiento y el mantenimiento de los derechos consuetudinarios locales a la tierra es un aspecto fundamental.**

Cuando los derechos a la tierra y los bosques son un asunto que aún no se ha resuelto, su reconocimiento por parte del Estado es un paso esencial para lograr los fines para los que se diseñaron las regulaciones. En efecto, no es posible lograr una gestión eficaz de los recursos naturales sin contar con una claridad sobre la titularidad, los derechos y las responsabilidades, junto con su aplicación. Si bien podría no ser muy

Recuadro 1: La experiencia de Montana

En 1989, la silvicultura en Montana se encontraba en una encrucijada. El impacto de la explotación maderera sobre los valiosos recursos hídricos del estado se había transformado en una gran preocupación y, con el apoyo de la sociedad civil, el gobierno de los Estados Unidos estaba amenazando con tomar medidas bajo la Ley Federal sobre Agua Limpia. La dirigencia política del estado y la industria forestal, por temor a que esto se abordara mediante una respuesta regulatoria tradicional, costosa y compleja, buscaron una alternativa que fuera satisfactoria tanto para el gobierno federal como para los ciudadanos preocupados por la situación.

A partir de un proceso que hizo partícipes a los ciudadanos, surgió una solución para el problema: adoptar un enfoque voluntario y que no fuera regulatorio para las zonas boscosas privadas, en el cual la calidad del agua fue un resultado deseado en común que unificó las distintas posturas. El enfoque no se basó en planes forestales costosos y detallados, sino en el desarrollo de **mejores práctica de gestión (MPG o bien BMP, por sus siglas en inglés)**, un conjunto de lineamientos que se centran en aspectos técnicos de la explotación de madera y en prácticas para la gestión de los lugares donde se realizan estas actividades, lo cual incluye la construcción de caminos, el cruce de ríos, la eliminación de los residuos de madera, las actividades que son permitidas en los humedales, etc. El Programa de Prácticas Forestales de Montana supervisa el desarrollo, la revisión y la publicación de estos lineamientos, mientras que el **Programa de Administración Forestal** ofrece a los propietarios de bosques privados el conocimiento necesario para que tomen decisiones informadas sobre la gestión y la conservación de sus áreas boscosas. Asimismo, el estado brindó asistencia técnica individual a los propietarios, al igual que servicios de extensión educativa a través de una serie de “talleres para la planificación de la administración forestal”, en los que los propietarios de bosques aprendieron a elaborar sus propios planes de gestión. La Asociación de Explotación Maderera de Montana estableció un programa educativo para capacitar y certificar a madereros en la aplicación de las MPG. Los “profesionales en explotación maderera acreditados” deben continuar tomando cursos educativos para mantenerse al día sobre las normas técnicas evolutivas y la práctica. Con el tiempo, los aserraderos comenzaron a dar preferencia a la compra de madera de bosques privados que cortaban madereros debidamente acreditados. Asimismo, la Asociación de Explotación Maderera de Montana desarrolló un programa de monitoreo a bajo costo, innovador y eficaz. Cada dos años, varios equipos multidisciplinarios compuestos por especialistas en hidrología, suelos, silvicultura y pesquerías, al igual que por madereros y representantes de diversas ONG visitan los lugares de explotación maderera para evaluar el cumplimiento de las MPG voluntarias. Este enfoque ha sido extremadamente eficaz. Los datos de las últimas actividades de monitoreo en 2014 mostraron que el cumplimiento de las MPG fue de un 97 por ciento.

realista esperar que un proceso de reforma a las regulaciones forestales sea un medio eficaz para resolver asuntos relativos a los derechos a la tierra y los bosques, el mismo sí podría contribuir a la búsqueda de soluciones. De forma específica, los procesos de reformas pueden evitar que se agraven los conflictos al reconocer que una mayor fragmentación y la pérdida de derechos de las personas, grupos y comunidades, en especial los pueblos indígenas, contribuirán a una mayor alienación y a la pobreza, y con el tiempo a la necesidad de aplicar costosos y complejos procesos para llegar a arreglos que permitan clarificar derechos a la tierra y al agua, al igual que otros derechos afines de propiedad. Además, estos procesos pueden reconocer los derechos de los pueblos locales, en calidad de ciudadanos, a fin de que propongan sus propias reglas, según lo decidan de forma colectiva, y que se les permita concebir y aplicar sus propias reglas de gestión. Del mismo modo, las reformas deben contemplar el establecimiento o el fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas para que las autoridades locales respondan a los distintos grupos de representados y ante el sistema jurídico y político del país.

4. Una regulación eficaz se centra en los resultados públicos más importantes y diseña otras regulaciones, según corresponda.

Las regulaciones inteligentes son el resultado de procesos de diseño que inician con la identificación de todos los actores legítimos, al igual que los temas que son esenciales para ellos. La atención prestada a las formas de lograr “resultados” deseables en torno a estos temas se transforma en el elemento central de las regulaciones. El hecho de basarse en resultados obliga a las partes interesadas a identificar resultados deseados específicos y a priorizarlos. Posteriormente, el proceso puede aplicarse “hacia atrás”, partiendo del resultado hasta llegar a las regulaciones que son necesarias para lograrlo. Al establecer un consenso sobre lo que es más importante, al igual que sobre los temas y los resultados más prioritarios, para después centrarse en los esfuerzos regulatorios, la supervisión y la administración serán menos complejas y caras, y probablemente más eficaces. Al contrario, lo que ha sucedido es que muchos sistemas regulatorios se han ampliado tanto que intentan abordar toda posible inquietud y por consiguiente logran muy poco porque buscan abarcar demasiado. Además, no todos los resultados serán relevantes para todos los tipos de propiedad: si se contemplan objetivos de usos múltiples para las tierras boscosas públicas, éstos podrían limitarse más a evitar impactos externos, tal como en la calidad del agua, para las tierras boscosas privadas. Por consiguiente, los requisitos regulatorios deben diferir según los diferentes tipos de propiedad.

5. Se debe reconocer y abordar la necesidad de adaptar las regulaciones de manera continua.

Existe una tensión natural entre la estabilidad regulatoria y la necesidad de una adaptación continua. Por ejemplo, las nuevas investigaciones expondrán nueva información, la cual es necesaria para actualizar las decisiones a tomar. Los marcos regulatorios perdurables serán dinámicos y adaptables, y por consiguiente deben incluir un sistema permanente tanto para monitorear el desempeño como para estimular el aprendizaje. No obstante, el reconocimiento y el hecho de abordar los objetivos contrapuestos de ofrecer a los titulares de derechos el sentido necesario de seguridad y confianza para que pueda haber una inversión y una planificación a largo plazo, mientras

al mismo tiempo se permite que las regulaciones se adapten y cambien con base en la experiencia y el aprendizaje (al igual que según las dinámicas variables de los bosques, los mercados y las sociedades) no son aspectos necesariamente directos. Pero si se llevan a cabo de una forma transparente, sistemática y continua, se puede promover la comprensión entre los actores principales, al igual que reducir la cantidad de retos jurídicos, y facilitar la identificación colectiva de las adaptaciones necesarias y su apoyo.

Conclusiones

La función de los bosques en las sociedades es dinámica y ha venido experimentando grandes cambios en las últimas décadas. Lo que antes era el ámbito casi exclusivo de profesionales técnicos, agencias gubernamentales centralizadas y ciertos intereses económicos particulares, ahora incluye a un amplio grupo con una amplia variedad de exigencias y expectativas en torno a cuáles valores de los bosques se deberán reconocer, priorizar, explotar, conservar y proteger. Mientras que algunos sostienen que el gobierno debe asumir una mayor función a través de la imposición de más regulaciones y control, otros favorecen de una forma igualmente convincente la desregulación y una menor presencia del gobierno y sus funciones. Es obvio que, tal como sucede con todos los temas complejos, las respuestas para el sector forestal se situarán en algún punto intermedio.

La búsqueda de un equilibrio adecuado en cualquier momento o lugar sólo será posible si hay una participación eficaz tanto de los actores del sector forestal como de los ciudadanos interesados en el proceso y en el diálogo en torno a estos temas. Los retos dentro del sector forestal son sencillamente demasiado grandes o complejos para que los aborde un solo actor. Estos retos sólo podrán superarse cuando todos los actores interesados y relevantes se involucren y cuenten con los incentivos adecuados para participar de forma activa en la gobernanza y la administración de los recursos forestales. La experiencia de Montana representa un ejemplo más en el que los actores gubernamentales asumen múltiples funciones, mientras que la responsabilidad principal del gobierno es cerciorarse de la rendición de cuentas y de la consecución de resultados, al igual que facilitar el proceso regulatorio y apoyar a los actores encargados de su aplicación.

Cada sociedad y cultura debe buscar su propia forma para lograr avances. Sin embargo, a partir de la experiencia de diversos países con extensiones boscosas en el mundo, pueden surgir ciertos puntos y principios en común. Al estudiar las fallas anteriores, se puede encontrar una rica historia de regulaciones complejas y técnicamente muy detalladas que se centran en los bosques e ignoran en gran medida a las personas y sus derechos. Al estudiar los éxitos alcanzados, se puede observar un creciente conjunto de experiencias que demuestran que es posible lograr los resultados deseados si se cuenta con una participación legítima, transparente y equitativa de los amplios grupos relacionados con los bosques. Al identificar puntos de consenso entre la gran variedad de exigencias y expectativas, las agencias pueden observar el potencial que existe para que surjan “regulaciones inteligentes”. En tanto los gobiernos del mundo contemplan las reformas a las regulaciones forestales, el hecho de prestar atención a las lecciones aprendidas tanto de los éxitos como de los fracasos no sólo puede ahorrar tiempo y dinero, sino que también puede contribuir a proteger de mejor forma los bosques del mundo y crear un marco propicio para que los ciudadanos apoyen la gestión forestal con miras al futuro.

Notas al final

¹ Se considera que una definición mundialmente válida sobre la gestión forestal sostenible (GFS o bien SFM, por sus siglas en inglés) es poco práctica más allá de un nivel muy general, debido a la enorme diversidad existente de tipos de bosques, condiciones y contextos socioeconómicos en el ámbito mundial. Sin embargo, en términos generales, se puede considerar que la GFS es el uso y la conservación sostenible de los bosques con el propósito de mantener y fortalecer sus múltiples valores mediante la intervención humana. Las personas ocupan el lugar central en la GFS, ya que ésta tiene la finalidad de satisfacer las diversas necesidades de la sociedad a perpetuidad (FAO, 2014; <http://www.fao.org/forestry/sfm/85084/es/>).

² La razón primordial de esto es debido a que, para el grupo al que se dirige, estos retos que son externos al sector están fuera de sus mandatos y requieren de respuestas distintas que recaen dentro del ámbito más general de coordinación de las políticas públicas y su aplicación. Para un planteamiento de temas más generales sobre la gobernanza, véase el editorial de MegaForestais publicado en mayo de 2014 titulado “Organismos forestales públicos en el Siglo XXI —Impulsando el cambio a través de la transparencia, reforma de la tenencia, participación ciudadana y mejor gobernanza”. <http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/MF-op-ed-Spanish-updated.pdf>.

³ En este documento, se definen las regulaciones como reglas específicas que permiten la aplicación y el cumplimiento de una ley. Estas regulaciones tienen peso legal y difieren de las leyes (que en algunas ocasiones se aprueban pero nunca se establecen sus regulaciones correspondientes) y de las políticas.

⁴ En el contexto de la serie de talleres y de este documento informativo, se define el hecho de “repensar las regulaciones” como el modo de utilizar de mejor forma los poderes del Estado para lograr resultados públicamente beneficiosos (por ejemplo, una silvicultura sostenible, el aumento o el mantenimiento de los servicios ambientales, el empleo y el crecimiento económico, etc.) Para obtener más información sobre estos talleres, por favor visite www.megaflorestais.org.

⁵ Banco Mundial. 2001. Una estrategia forestal revisada para el Grupo del Banco Mundial. Borrador del 30 de julio de 2001. Banco Mundial, Washington D.C.

⁶ MacDicken, K.G., Sola, P., Hall, J.E., Sabogal, C., Tadoum, M. y de Wasseige, C. 2015. Global progress toward sustainable forest management. *Forest Ecology and Management* 352 (2015) 47–56. Elsevier. <http://dx.doi.org/10.1016/j.foreco.2015.02.005>.

⁷ FAO, 2015. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015. FAO, Roma. <http://www.fao.org/3/a-i4808s.pdf>.

⁸ Sloan, S. y Sayer, J.A. 2015. La Evaluación de los recursos forestales mundiales muestra tendencias positivas en el ámbito mundial, pero aún persisten la pérdida de bosques y la degradación forestal en diversos países tropicales pobres. *Forest Ecology and Management* 352 (2015) 134–145. Elsevier. <http://www.fao.org/3/a-i4895e/i4895e13.pdf>.

⁹ Es importante tener presente que los planes de gestión forestal, tal como los conocemos actualmente, son introducciones relativamente recientes en los países en desarrollo de las zonas tropicales y subtropicales. Como instrumentos para la gestión forestal, estos planes se basan por completo en una silvicultura céntrica europea/occidental y no en el conocimiento local y las prácticas tradicionales.

¹⁰ Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2016. ¿Cómo cerrar la brecha? Magnitud de las estrategias para proteger los derechos de tenencia y salvar los bosques. Washington, D.C., Iniciativa para los Derechos y Recursos (el porcentaje para 2015 se base en información preliminar).

¹¹ Por ejemplo, consúltese:

— Davis, C., Williams, L., Lupberger, S., y F. Daviet. 2013. *Assessing Forest Governance – The Governance of Forests Initiative Indicator Framework*. World Resources Institute. Washington, D.C. Noviembre de 2013.

— Kishor, Nalin y Kenneth Rosenbaum (2012). *Assessing and monitoring forest governance: A user’s guide to a diagnostic tool*. Washington D.C.: Programa sobre los Bosques (PROFOR).

— PROFOR y FAO. 2011. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. Programa sobre los Bosques (PROFOR) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma, 2011.

¹² www.un.org/development/desa/indigenouspeoples.

¹³ Filipinas, la República Popular China, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam están adoptando prohibiciones a la explotación maderera.

¹⁴ Camerún, Gabón, Ghana y otros países africanos adoptaron prohibiciones parciales o totales a la explotación maderera.

¹⁵ Por ejemplo, las concesiones forestales comunitarias en El Petén, en el norte de Guatemala.

¹⁶ Por ejemplo, las concesiones forestales comunitarias en Camerún, Gabón y más recientemente en la República Democrática del Congo. O bien, las concesiones madereras en Camerún, Gabón, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, entre otros países.

¹⁷ Los países que ya firmaron acuerdos voluntarios de asociación son Ghana, Congo, Camerún, la República Centroamericana, Indonesia y Liberia.

¹⁸ La Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD) es un mecanismo que se ha venido negociando desde 2005 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Su objetivo principal es mitigar el cambio climático al reducir las emisiones de carbono mediante una gestión eficaz y la protección de los bosques en los países en desarrollo.

¹⁹ Es una ley sobre conservación en los Estados Unidos que prohíbe el comercio de fauna, peces y desde 2008 plantas que se han obtenido, poseído, transportado o vendido ilegalmente.

²⁰ La Ley sobre la Prohibición de Tala Ilegal de 2012 establece prohibiciones en Australia a la importación y al procesamiento interno de madera talada de forma ilegal y sus productos.

²¹ La Reglamentación sobre la Madera forma parte de las políticas de la Unión Europea para luchar contra la explotación ilegal de madera y su comercio, según se definió en 2003 bajo el Plan de Acción sobre la Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés). Desde 2013, este plan ha prohibido la colocación de madera talada ilegalmente y los productos generados de ésta en el mercado de la Unión Europea.

²² El programa mundial denominado Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercios Forestales (o FLEG, por sus siglas en inglés) presta apoyo a los países para que establezcan mejores acuerdos para la gobernanza forestal (por ejemplo para reformar las agencias forestales, actualizar las políticas y los marcos legales e institucionales existentes, y aumentar la capacidad para aplicar las leyes, entre otras cosas).

Reconocimientos

Este breve análisis ha venido evolucionando durante más de cinco años de deliberaciones y debates realizados en el marco de un curso anual que organiza la Iniciativa para los Derechos y Recursos, en alianza con el Departamento de Recursos Naturales y Conservación del estado de Montana, Estados Unidos. En el curso se dan cita profesionales en silvicultura proveniente de todas partes del mundo para estudiar la “experiencia de Montana” en el campo de las regulaciones forestales. Los autores desean agradecer a todos aquellos que han contribuido a la realización de este curso anual, ya sea como organizadores, participantes o asesores de recursos. Este documento tiene una deuda intelectual con todos ellos. Asimismo, los autores desean agradecer al Departamento de Recursos Naturales y Conservación de Montana, al Servicio Forestal de los Estados Unidos, a la Iniciativa para los Derechos y Recursos y a las demás personas que han participado en el curso y han contribuido con sus ideas y puntos de vista sobre este tema tan fundamental. También reconocemos con nuestro agradecimiento a Clément Doleac de la Iniciativa para los Derechos y Recursos por su contribución tan importante al documento. Finalmente, deseamos agradecer de forma especial a Bob Harrington, silvicultor del estado de Montana, y a Ángela Mallon, Gerente del Programa de Administración de la División de Silvicultura del estado. Nada de esto hubiera sido posible sin su compromiso y entusiasmo.

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. Creado en 2005, 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.

Los países miembros de la red son Brasil, Camerún, Canadá, China, los Estados Unidos, la República Democrática del Congo, la India, Indonesia, México, Perú, Rusia, y Suecia. Para obtener más información, por favor visite www.megaflorestais.org.

LA INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS

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

RRI es una coalición global de 13 socios y más de 150 organizaciones internacionales, regionales y locales, dedicadas a la promoción de reformas de la tenencia de tierras y de las políticas y mercados forestales. RRI aprovecha estratégicamente la colaboración y dedicación de sus socios y colaboradores en todo el mundo: compartiendo proyectos de investigación, apoyando reuniones y encuentros entre actores estratégicos y promoviendo procesos de cambio en diferentes regiones del mundo.

RRI opera bajo la coordinación del Grupo para los Derechos y Recursos, organización sin fines de lucro con sede en Washington, D.C. Para más información, por favor visite www.rightsandresources.org.

PATROCINADORES



FORD FOUNDATION



Los puntos de vista presentados aquí son de los autores, y no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo, ni tampoco los Socios de la Coalición.

Este trabajo es bajo Creative Commons License Atribución Creativa CC BY 4.0.



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org