

La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales



Una evaluación región por región del estado de la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales, y mejoras recomendadas



Abreviaturas y siglas

ALFA	Aplicación de la Legislación Forestal en la Amazonia
COMIFAC	Comisión de Bosques del África Central
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
MFS	Manejo forestal sostenible
OCTA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
PFNM	Producto forestal no maderero
REDD	Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques
UE	Unión Europea

La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales
Una evaluación región por región del estado de la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales, y mejoras recomendadas

Escrito por Jürgen Blaser

Editado por Alastair Sarre

© FAO y OIMT, 2010

Todas las fotos © Jürgen Blaser

Esta obra está protegida por derechos de autor. Se autoriza la reproducción total o parcial del material contenido en este producto informativo a condición de que no se destine a la venta u otros fines comerciales y de que se especifique claramente la fuente.

El presente informe se elaboró sobre la base de los talleres regionales dedicados a la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, que se celebraron entre 2006 y 2008 para los países de la región amazónica, África central y occidental, Mesoamérica y Asia sudoriental. Este documento constituyó la base del informe sobre políticas *Gobernanza de los bosques y mitigación del cambio climático*, publicado conjuntamente por la OIMT y la FAO en 2009 y que está disponible en las páginas web siguientes: www.itto.int y www.fao.org/forestry.

Para más información, diríjase a:

Eva Muller
Jefe, Servicio de Políticas Forestales, FAO
Eva.Muller@fao.org
www.fao.org/forestry

Steven Johnson
Gerente de Comunicaciones, OIMT
johnson@itto.int
www.itto.int

Índice

Abreviaturas y siglas	2
1 Introducción.....	4
2 Principales desafíos en la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los trópicos	7
3 Resultados de los talleres.....	10
Problemas en la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques	10
Amenazas y desafíos, por región.....	12
Evaluaciones de los países.....	14
Desafíos percibidos por los distintos grupos de interesados	18
Conclusiones, por región.....	20
Recomendaciones, por región.....	22
4 Conclusiones generales.....	26

Cuadros

Cuadro 1 Aspectos generales de los cinco talleres de la FAO/OIMT sobre la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques	6
Cuadro 2 Evaluación conjunta de los interesados acerca de los principales factores que contribuyen a la escasa observancia de la legislación forestal, según las cinco regiones	11
Cuadro 3 Desafíos relacionados con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, como percibidos por los países en los informes preparados para los talleres.....	16
Cuadro 4 Sinopsis de las prioridades principales de los grupos de interesados en relación con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, África central y occidental, Mesoamérica y Asia sudoriental	19
Cuadro 5 Recomendaciones clave (para los gobiernos) para fomentar la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques.....	23

Gráficos

Gráfico 1 Desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, como indicado en los informes de los países de cuatro regiones tropicales	14
Gráfico 2 Desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, como indicado en los informes de los países de cuatro regiones tropicales	15
Gráfico 3 Consenso de los grupos de interesados sobre la importancia de varias cuestiones en relación con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, por taller.....	18

Recuadros

1 Deforestación y degradación forestal.....	5
2 Principales iniciativas internacionales relacionadas con la gobernanza de los bosques	6
3 Observancia de la legislación forestal y gobernanza de los bosques.....	9

1 Introducción

Las prácticas irregulares que se llevan a cabo en los bosques pueden adoptar varias formas, como por ejemplo la inobservancia de las normas y los reglamentos, la adopción de prácticas corruptas, el abuso de poder y la recolección y el comercio ilegales de productos. Asimismo, puede suponer la conversión ilegal de los bosques a otros usos de la tierra (deforestación) y, en general, la explotación forestal irracional (que conduce a la degradación forestal). La deforestación y la degradación de los bosques (véanse las definiciones en el recuadro 1) tienen impactos importantes, sobre todo negativos, en los medios de vida y el bienestar de las comunidades de las zonas rurales.

Recientemente, se ha prestado considerable atención a los problemas relacionados con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en varios foros y procesos internacionales (véase el recuadro 2). Sin embargo, persiste una considerable incertidumbre sobre el grado en que los medios de vida locales y las economías nacionales se ven afectados por la escasa observancia de la legislación forestal y la débil gobernanza de los bosques y sobre cómo esas deficiencias se pueden abordar mejor en pos del manejo forestal sostenible (MFS).

La FAO y la OIMT consideran que la observancia de la legislación forestal y la buena gobernanza de los bosques son fundamentales para los países y las comunidades locales que dependen de los bosques. Las dos organizaciones han colaborado a fin de esclarecer los problemas que aquejan la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques y ayudar a los países a resolverlos. El objetivo del presente informe es resumir los resultados y las enseñanzas principales de cinco talleres regionales que la FAO y la OIMT organizaron conjuntamente en los trópicos sobre la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques. En el informe se formulan una serie de recomendaciones, región por región, y se extraen algunas conclusiones generales sobre la base de los resultados de los talleres.

Los cinco talleres (cuadro 1), que se celebraron entre agosto de 2006 y julio de 2008, tuvieron los objetivos siguientes:

- Los cinco talleres (cuadro 1), que se celebraron entre agosto de 2006 y julio de 2008, tuvieron los objetivos siguientes: fomentar el diálogo multisectorial entre los países de una región y el intercambio de ideas y experiencias relacionadas con las mejores prácticas para mejorar la observancia de la ley en el sector forestal, y
- llegar a un acuerdo sobre intervenciones tangibles y factibles para aumentar el progreso sobre el terreno.



1 Deforestación y degradación forestal

La *deforestación* es la conversión directa, inducida por el hombre, de superficies forestales en tierras no boscosas. En la mayoría de los casos se debe a factores externos al sector forestal, entre los que figuran deficiencias del mercado, como la infravaloración de los servicios proporcionados por los ecosistemas; incentivos perjudiciales, como los subsidios a la agricultura; la presión demográfica y la necesidad de asegurarse medios de vida, y la corrupción, la avaricia y el libre acceso al recurso.

La *degradación forestal* es la reducción de la capacidad de un bosque de proporcionar bienes y servicios, donde por "capacidad" se entiende el mantenimiento de la estructura y las funciones del ecosistema. Un bosque se degrada cuando la madera, la leña y otros productos forestales se extraen de forma insostenible, y cuando los valores forestales se están perdiendo o reduciendo.

A veces la degradación se considera el paso previo a la deforestación y se concibe como parte del mismo proceso. Aunque en algunos casos es cierto que tras la degradación sigue la deforestación total, se trata de la excepción más que de la regla. Por ejemplo, en la selva amazónica brasileña y la cuenca del Congo se ha observado que la extracción comercial insostenible (impulsora de la degradación) puede dar lugar al desbroce agrícola conforme los campesinos nómadas se desplazan hacia los bosques a lo largo de los caminos forestales. En muchos otros lugares y en otros tipos de bosque, la degradación se debe principalmente a la recolección de productos forestales, como la madera, la leña y el forraje, a los fines de la supervivencia o la comercialización local, así como al desbroce de zonas aisladas y al nuevo crecimiento asociado al cultivo migratorio en pequeña escala. En esas zonas, es muy raro que la degradación resulte en la deforestación, si bien puede llevar a la pérdida gradual de las funciones productivas y protectoras de los bosques y de las reservas de carbono.

En los talleres se reunieron un total de 291 interesados procedentes de 46 países y más de 20 organizaciones internacionales. Entre los participantes había representantes de los tres grupos de interesados más importantes que se preocupan por la buena gobernanza del sector forestal:

- 1) el sector gubernamental: representantes de organizaciones forestales, el sistema judicial y otros departamentos y ministerios pertinentes;
- 2) la sociedad civil: representantes de grupos comunitarios y de ONG sociales y ambientales, y
- 3) el sector privado: representantes de empresas y de asociaciones industriales y comerciales.

En los talleres además participaron representantes de más de 20 organizaciones regionales e internacionales. El informe de la FAO/OIMT titulado *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal*¹ se utilizó como documento de antecedentes principal. Para más información sobre la organización, las aportaciones y los resultados de cada taller regional, consulte las siguientes páginas web: www.fao.org/forestry/law/en o www.itto.int/en/feature06/.

¹ FAO y OIMT (2005). *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal*. FAO, Roma, Italia y OIMT, Yokohama, Japón.

Cuadro 1 Aspectos generales de los cinco talleres de la FAO/OIMT sobre la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques

Región	Fecha	Lugar	N.º de participantes	Países representados
Amazonia	Agosto de 2006	São Paulo, Brasil	55	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Suriname, Perú y Venezuela
África central	Enero de 2007	Libreville, Gabón	63	Burundi, Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, y Santo Tomé y Príncipe
Mesoamérica	Junio de 2007	San Pedro Sula, Honduras	60	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana
Asia sudoriental	Septiembre de 2007	Manila, Filipinas	51	Camboya, Filipinas, Indonesia, Lao, Malasia, Myanmar, Papua Nueva Guinea, Tailandia, Timor-Leste y Viet Nam
África occidental	Julio de 2008	Accra, Ghana	62	Benin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Nigeria, Sierra Leona, y Togo

2 Principales iniciativas internacionales relacionadas con la gobernanza de los bosques

En el marco del Programa del Banco Mundial de buen gobierno y aplicación de la legislación forestal entre 2001 y 2004 se organizaron tres conferencias ministeriales a nivel regional en Asia, África y Europa y Asia septentrional, con la finalidad de aprovechar la participación política de alto nivel, lograr el reconocimiento público de los desafíos básicos relacionados con la gobernanza que los sectores forestales de esas regiones deben afrontar, y obtener compromisos para mejorar el estado de derecho. Se han puesto en marcha procesos parecidos en América central y la región amazónica.

En el Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales se expone la contribución de la Unión Europea (UE) para abordar la extracción forestal ilegal, con especial énfasis en el comercio. En este Plan de Acción se establece la creación de acuerdos de asociación voluntaria entre la UE y los gobiernos de los países productores de madera, que comprometen a ambas partes a desarrollar un sistema de licencias madereras en virtud del cual sólo la madera autorizada, producida legalmente, podrá comercializarse en los mercados de la UE.

En el marco de la Iniciativa de la FAO y la OIMT sobre la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques se desarrollaron directrices de mejores prácticas para abordar el cumplimiento de las leyes en el sector forestal, y se organizaron cinco talleres regionales (en los que se basa este informe) a fin de propiciar el intercambio de opiniones entre los interesados forestales sobre los problemas, desafíos y soluciones relacionados con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques.

2 Principales desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los trópicos

Todos los años, varios millones de hectáreas de superficies forestales se convierten en tierras no boscosas sin ninguna autorización previa. Otros millones de hectáreas forestales se explotan de forma insostenible, degradándose y superando a menudo la capacidad de los bosques de desempeñar sus funciones en el largo plazo (véase el recuadro 1).

En la mayoría de los casos, los factores que causan la deforestación y la degradación no son los mismos, como tampoco lo son los agentes. Las causas principales de la deforestación son la conversión comercial en gran escala de los bosques para la agricultura o el pastoreo extensivo, la expansión de las zonas urbanas y el desarrollo de infraestructuras, algunas de las cuales están autorizadas por los organismos gubernamentales, otras no. Por otro lado, gran parte de la degradación es el resultado de la extracción insostenible de productos forestales por las poblaciones locales como parte de sus estrategias de supervivencia; se estima que se han degradado de este modo 850 millones de hectáreas de bosques tropicales. El aprovechamiento selectivo con fines comerciales de los bosques tropicales húmedos también es un agente de degradación forestal, aunque la superficie total afectada por esta actividad —unos 120 millones de hectáreas²— es más reducida.



La superficie de bosque degradado en los trópicos está aumentando.

Los bosques secos y caducifolios de las zonas tropicales están particularmente afectados por los procesos de degradación ya que la densidad de sus poblaciones suele ser más elevada que la de los bosques húmedos. Una causa básica común de la degradación de los bosques tanto secos como húmedos es la falta de seguridad de los derechos de tenencia locales, lo que significa que la población local tiene pocos incentivos para manejar los bosques en modo sostenible.³

Puesto que los agentes y procesos son diferentes, se deduce que, en general, las estrategias y los programas para abordar la deforestación pueden ser diferentes de los destinados a reducir la degradación forestal. Para ocuparse eficazmente de los distintos tipos de degradación forestal, no hay que considerar la degradación como el principio de un proceso de deforestación sino una forma de mala gestión forestal que se debe mejorar.

2 OIMT (2002). *Directrices de la OIMT para la restauración, ordenación y rehabilitación de bosques tropicales secundarios y degradados*. OIMT – Serie de políticas forestales n.º 13. OIMT, Yokohama, Japón.

3 Para más información de antecedentes sobre la tenencia de tierras forestales, véase www.fao.org/forestry/tenure/en, www.itto.int y www.rightsandresources.org.



Gran parte de la degradación es el resultado de la extracción insostenible de productos forestales por las poblaciones locales.



El aprovechamiento selectivo con fines comerciales a menudo es un agente de degradación forestal en los bosques tropicales húmedos.

Una proporción importante de madera y otros productos forestales mundiales procede de bosques que se han degradado o están degradándose. En muchos casos, esos productos se recogen, transportan, elaboran y comercializan en violación de las leyes nacionales. La extracción forestal ilegal y el comercio conexo tienen repercusiones ambientales, sociales y económicas de gran alcance, entre las que figuran la pérdida de la biodiversidad y los hábitats, la inestabilidad política, el incremento de las disparidades de ingresos y las distorsiones de los mercados (recuadro 3).

Se sabe que es difícil cuantificar la magnitud de las actividades forestales ilegales, pero es muy probable que su costo económico sea ingente. Por ejemplo, según estimaciones del Banco Mundial tan sólo la extracción forestal ilegal produce pérdidas anuales de valor de más de 10 000 millones de USD en el mercado mundial y de hasta 5 000 millones de USD en los ingresos públicos.⁴

Ante la magnitud del problema, los gobiernos, con la ayuda de las organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como el sector privado, han intensificado los análisis de las causas y consecuencias socioeconómicas del escaso cumplimiento de la legislación forestal. Algunos estudios han evidenciado que los problemas por resolver son los siguientes:

- la incertidumbre que caracteriza el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra, y los derechos de tenencia y uso de los bosques;
- las deficiencias de los marcos normativo y jurídico;
- la débil aplicación de la legislación forestal;
- la carencia de información sobre los recursos forestales, unida al aumento de la demanda de productos forestales, y
- la corrupción y falta de transparencia.

En los últimos años, se está prestando especial atención a una nueva dimensión de la observancia de la legislación forestal, que se basa en el reconocimiento cada vez mayor de la función que desempeñan los bosques en la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste. La deforestación y la degradación de los bosques en las zonas tropicales representan el 20%, aproximadamente, de las emisiones globales de dióxido de carbono, lo que significa que los bosques son la segunda causa más importante del calentamiento del planeta, después de los combustibles fósiles, y la mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en muchos países tropicales. La gestión correcta de los bosques y la reducción de la deforestación pueden contribuir en modo significativo a mitigar el cambio climático gracias a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques y el secuestro de carbono en los bosques en crecimiento.

Habida cuenta de la importancia de los bosques para la mitigación del cambio climático, en el marco del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Plan de Acción de Bali se han formulado propuestas para prever medidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) en el ámbito de un régimen de cambio climático posterior a 2012. Entre esas medidas también se incluirían mecanismos de compensación importantes para fomentar la REDD. Para ello, se podrían destinar a los sectores forestales nacionales inversiones y flujos financieros de hasta 20 000 millones de USD al año, basándose en el supuesto de que esos flujos podrían incrementar los incentivos económicos para proteger los bosques y, por ende, ayudar a revertir los principales factores que originan la deforestación y la degradación forestal.

En muchos países tropicales, entre las causas históricas de la deforestación figuran el incumplimiento de las leyes relacionadas con los bosques y la gobernanza inapropiada del recurso forestal; la gran cantidad de actividades ilegales que caracterizan el sector es un síntoma de dicha deficiencia. En la mayoría de los países que tienen buenas perspectivas para las actividades de REDD (esto es, países con extensas superficies forestales y niveles elevados de deforestación y degradación), las operaciones ilegales —tanto la conversión de los bosques para fines agrícolas como la degradación forestal, especialmente aquella causada por la extracción ilegal— han sido una de las causas más importantes de la deforestación.

⁴ Banco Mundial (2008). Forest Sourcebook, Banco Mundial, Washington, D.C., Estados Unidos.

3 Observancia de la legislación forestal y gobernanza de los bosques

La *observancia de la legislación forestal* está relacionada con el grado en que se efectúan operaciones ilegales en un bosque. Las operaciones ilegales abarcan la recolección, el transporte, la elaboración, la adquisición o la venta de madera y otros productos forestales en violación de la legislación nacional; por lo general, resultan en la degradación gradual de la formación forestal y los suelos boscosos.

También se llevan a cabo actividades ilegales en el sector forestal cuando los bosques se convierten a otros usos sin control o planificación alguna. Aunque gran parte de la deforestación es una respuesta racional a las necesidades de una población creciente de alimentos y tierras y es el resultado de la planificación económica de los gobiernos, hay una gran cantidad de deforestación que sigue siendo incontrolada e irracional.

Las estrategias para mejorar la observancia de la legislación forestal se deben basar en la evaluación de las causas fundamentales de las operaciones ilegales y en la identificación de puntos de influencia para luchar contra la corrupción. No obstante, si no existe suficiente voluntad política, las medidas para mejorar la observancia de la legislación forestal tienen pocas posibilidades de éxito.

La *gobernanza de los bosques* se refiere al *modus operandi* a través del cual funcionarios e instituciones adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales a fin de mantener y mejorar el bienestar y la calidad de vida de quienes dependen de dichos recursos para sus medios de vida. La buena gobernanza se caracteriza por una elaboración de políticas previsible, abierta e informada, basada en procesos transparentes; una burocracia con ética profesional; un brazo ejecutivo del gobierno responsable de sus acciones, y una fuerte sociedad civil que participa en la toma de decisiones sobre la gestión del sector forestal y en otros asuntos públicos. La buena gobernanza es fundamental para obtener resultados positivos y sostenidos en términos de desarrollo del sector, tales como la eficiencia en el manejo de los recursos, una mayor contribución al desarrollo económico y los servicios ambientales, y la distribución equitativa de los beneficios.

Por tanto, si no hay un firme compromiso político para abordar la corrupción, la falta de transparencia y la escasa observancia de las leyes en el sector forestal, las iniciativas de REDD, incluso las que están bien diseñadas, fracasarán. Aunque la REDD puede ayudar a dirigir la reforma del sector forestal, también se necesita una mayor colaboración intersectorial y una mayor participación de las partes interesadas.

Si bien es cierto que cada país debe elaborar su propia estrategia para afrontar las actividades forestales ilegales, la mayoría de ellas abarcarán los elementos siguientes:

- velar por que las leyes y políticas relacionadas con los bosques sean racionales, transparentes, equitativas y simplificadas;
- mejorar el seguimiento forestal y la recopilación de información;
- reforzar las capacidades institucionales nacionales para aplicar las leyes forestales, y
- formular políticas para el sector forestal y los demás sectores que tengan en cuenta las dinámicas económicas y sociales implícitas a las actividades ilegales.

Para un enfoque estratégico exitoso es indispensable abarcar los cuatro pasos siguientes:

- 1) velar por una participación amplia e integradora de las partes interesadas;
- 2) abordar las causas de fondo de la ilegalidad;
- 3) establecer un orden de prioridades para las medidas correctivas, y
- 4) evaluar la viabilidad económica y la aceptabilidad social de las reformas propuestas.



La función que desempeñan los bosques en la mitigación del cambio climático añade una nueva dimensión a los esfuerzos por abordar la observancia de la legislación forestal.



Es indispensable velar por una amplia participación de los interesados para garantizar un enfoque estratégico exitoso de gobernanza de los bosques y observancia de la legislación forestal.

3 Resultados de los talleres

Problemas para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques

En general, en los talleres se concordó que los cinco factores generales⁵ que se indican a continuación contribuyen a la escasa observancia de la legislación forestal y a la gobernanza inapropiada de los bosques.

- 1) *Incongruencia entre políticas forestales y marco jurídico.* Los problemas surgen cuando las leyes (las del sector forestal y las intersectoriales) son incompatibles, irrealistas e inaplicables y no tratan de los derechos de tenencia y uso de la tierra forestal. Si hay una reglamentación excesiva, es posible que los costos de transacción de las actividades legales se vuelvan prohibitivos y que el respeto de la ley se vuelva poco práctico para muchos usuarios forestales. Éste es el caso sobre todo de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas comunitarias, que no suelen disponer de los medios necesarios para cumplir procedimientos administrativos intrincados y, por consiguiente, se ven obligadas a operar fuera de la ley.

Las contradicciones internas son comunes en los marcos jurídicos nacionales y pueden llevar a situaciones en las que, por ejemplo, la autoridad forestal o un propietario tradicional de un bosque no tienen la autoridad para impedir que personas ajenas entren en las tierras forestales y extraigan madera, minerales y otros productos porque sus reivindicaciones se basan en leyes externas al sector forestal. Existen incluso algunos casos en que leyes contradictorias declaran ilegales las estrategias de subsistencia tradicionales de los interesados locales.

Con frecuencia, una de las razones de esas incongruencias es la falta de voluntad política. Además, las deficiencias institucionales y la falta de acuerdo entre los encargados de la formulación de políticas (sobre todo entre los sectores) acerca de las reformas necesarias y el modo de aplicarlas pueden obstaculizar aún más las reformas normativa y jurídica. Así pues, con frecuencia no hay instituciones capaces de llevar a cabo las reformas normativas necesarias.

- 2) *La capacidad inadecuada de aplicar la ley* suele ser el resultado de deficiencias institucionales y de falta de transparencia y responsabilización en la aplicación de la política forestal y el marco jurídico. Los fuertes intereses que están directa o indirectamente involucrados en las operaciones forestales ilegales y la falta de oportunidades económicas alternativas para las poblaciones locales pueden llevar a la aceptación pasiva de la ilegalidad forestal. Los problemas de coordinación dentro de los organismos judiciales y los organismos encargados de aplicar la legislación forestal, así como entre ellos, reducen las posibilidades de descubrir y procesar a los culpables. Además, puesto que la aplicación de reglamentos sobre la capacidad industrial suele ser débil, la demanda de madera en rollo se vuelve desproporcionada, lo que a su vez conduce a la conversión ilegal de tierras forestales, a la extracción en parques nacionales y otras zonas protegidas y a la explotación excesiva de los bosques productivos.
- 3) *La carencia de información* sobre la condición del recurso forestal y su evolución en el tiempo entorpece el seguimiento de lo que ocurre en los bosques y a lo largo de la cadena de suministro. Si bien para aplicar la ley adecuadamente se necesitan datos acerca de las actividades productivas, las operaciones silviculturales, el movimiento de la madera y de los otros productos forestales dentro de un país, y el volumen del comercio transfronterizo y de otro tipo, con frecuencia los sistemas estadísticos y la información de mercado son inadecuados. La difusión de datos suele ser limitada y las partes interesadas no usan la información disponible eficazmente. Debido a la ausencia de voluntad política y a las restricciones presupuestarias, las tecnologías avanzadas de seguimiento y control no se utilizan y los interesados quedan excluidos de las actividades de seguimiento. Otros escollos son las lagunas de conocimientos y la capacitación insuficiente de los agentes encargados de la legislación forestal y del manejo de los bosques; además, incluso cuando se dispone de herramientas tecnológicas, sólo una pequeña minoría de personas las comprende y las utiliza. Los grupos de interesados no están bien organizados y, por tanto, no son capaces de vigilar la extracción y el comercio madereros.



Las pequeñas empresas, como esta carbonería, no suelen disponer de los medios necesarios para cumplir procedimientos administrativos intrincados.



Los problemas de coordinación dentro de los organismos judiciales y los encargados de aplicar la legislación forestal, o entre ellos, reducen las posibilidades de descubrir a los culpables.

⁵ Estos cinco factores se extrajeron de la publicación de la FAO y la OIMT titulada *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal* (2005), FAO, Roma, Italia y OIMT, Yokohama, Japón. Se presentaron y analizaron en los talleres y, en general, los participantes estuvieron de acuerdo con ellos, aunque hubo variaciones regionales sobre la importancia de los mismos.

4) La *corrupción* en las instituciones públicas, el sector privado y entre las instancias decisorias locales está vinculada a la falta de transparencia en la aplicación de políticas, la marginación de la población rural y la falta de escrutinio público. La corrupción relacionada con la asignación de los derechos de uso de los bosques, por ejemplo licencias madereras y concesiones forestales, suscita especial preocupación.

Además, los encargados de la aplicación de la ley que reciben remuneraciones insuficientes o irregulares pueden estar tentados de "complementar" su sueldo ilegalmente. El excesivo poder discrecional y la falta de mecanismos para la resolución de controversias y conflictos también pueden llevar a la corrupción.

5) Las *distorsiones de los mercados de productos madereros* se producen en los mercados tanto nacionales como los de exportación cuando hay puntos de distribución disponibles para productos de bajo precio recolectados ilegalmente. En algunas regiones, el tráfico transfronterizo incontrolado de madera y productos forestales no madereros (PFNM) agrava el problema. Además, los mercados oficiales internacionales, y sobre todo aquéllos nacionales, no suelen ofrecer incentivos suficientes para los productores que pueden demostrar la legalidad y sostenibilidad de sus actividades, por lo que para ellos es muy difícil competir con los operadores ilegales. Además, el cambio constante en los mercados internacionales de los requisitos relacionados con la legalidad y la sostenibilidad dificulta la adopción de medidas correctivas sistemáticas por parte de los productores de maderas tropicales, especialmente cuando esto supone inversiones a largo plazo y los beneficios de esas medidas no están claros.

En el cuadro 2 se sintetizan las opiniones de los participantes en los talleres sobre la medida en que los cinco factores generales indicados anteriormente se aplican a sus respectivas regiones. A excepción del taller de la región amazónica, en todos los demás se evidenció que los marcos de políticas y jurídicos defectuosos constituían uno de los principales obstáculos para la observancia de la legislación forestal y el logro del MFS. En los talleres de África occidental y Mesoamérica se consideró muy importante el problema de la escasa capacidad de aplicar la ley, mientras que en los talleres de África occidental y Asia sudoriental se resaltó la importancia de la carencia de información y conocimientos. Las partes interesadas de África occidental fueron muy claras en señalar como problema principal la corrupción de todo tipo, contrariamente a los participantes del taller de la región amazónica que no mencionaron esa cuestión. Ninguna región hizo especial referencia a la distorsión de los precios relacionada con los productos y mercados forestales. Todas las regiones, salvo la amazónica, se refirieron directa o indirectamente a la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques como un elemento importante en el debate sobre los bosques y el cambio climático.

Cuadro 2 Evaluación conjunta de los interesados acerca de los principales factores que contribuyen a la escasa observancia de la legislación forestal, según las cinco regiones

	África central	África occidental	Amazonia	Mesoamérica	Asia sudoriental
Marcos de políticas y jurídico incongruentes	Señalado como uno de los obstáculos principales	Señalado como uno de los obstáculos principales	Es necesario armonizar las políticas y el marco jurídico	Señalado como uno de los obstáculos principales	Señalado como uno de los obstáculos principales
Insuficiente capacidad de aplicación de la ley	Capacidad limitada (capacitación y fondos)	Señalado como uno de los obstáculos principales	Es necesario fortalecer las instituciones	Señalado como uno de los obstáculos principales	Falta de supervisión independiente y fondos insuficientes
Falta de datos, información, conocimientos	Generalmente no hay información disponible	Señalado como uno de los obstáculos principales	Señalado como uno de los principales requisitos previos para el MFS	Falta de información, especialmente a nivel comunitario	Señalado como uno de los obstáculos principales
Corrupción	Mencionado por determinados países	Señalado como uno de los obstáculos principales	No se señaló como problema	Señalado por algunos países	Se reconoció la interferencia política
Distorsiones de mercado	Considerado un problema para los exportadores de madera	Un problema a nivel regional	No se señaló como problema	Se necesitan enfoques regionales	No se señaló como problema



Para aplicar la ley adecuadamente se necesitan datos acerca de las actividades productivas, las operaciones silviculturales, y el movimiento de madera y otros PFNM dentro de un país.



En algunas regiones, el tráfico transfronterizo incontrolado de madera agrava las distorsiones del mercado.



A fin de lograr la seguridad jurídica para el uso de los bosques amazónicos es fundamental que los interesados locales participen directamente en la definición de la tenencia de la tierra.



La capacidad limitada y la carencia de financiación son otros escollos importantes en el proceso de MFS de África central.



La aplicación de las leyes suele superar las capacidades de las administraciones forestales estatales para regular la extracción y el comercio de madera.

Amenazas y desafíos, por región

Las amenazas y los desafíos relacionados con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques se analizaron de distintos modos en los talleres. En dos talleres (el de Mesoamérica y el de África occidental) se llevaron a cabo análisis detallados de los problemas y luego se propusieron soluciones, mientras que los talleres de la cuenca del Congo y Asia sudoriental se centraron especialmente en las soluciones. El taller de la región amazónica se caracterizó por un enfoque cauto que abarcó un intercambio general de opiniones y un respeto explícito por los derechos de soberanía de los países de abordar en forma propia la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, por lo que fue difícil extraer conclusiones decisivas de ese taller.

A continuación se sintetizan las principales amenazas indicadas por las regiones.

Amazonia⁶

En la mayoría de los países amazónicos, la deforestación y la inseguridad jurídica relacionada con el uso y la tenencia de la tierra son las amenazas principales para la observancia de la legislación forestal. Las restricciones relativas al acceso legal a los recursos forestales propician la conducta ilegal. A fin de lograr la seguridad jurídica para la conservación y el uso de los bosques es fundamental que los interesados locales, especialmente los pueblos indígenas, participen directamente en la definición del acceso a la tierra y la tenencia de este recurso. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región, eso todavía no ha ocurrido. En muchos de ellos no existe voluntad política para abordar los problemas relacionados con la observancia de la legislación forestal, lo que da lugar a leyes incompatibles y anticuadas, falta de coordinación intersectorial y carencia de capacidad local para aplicar la ley y ejecutar el MFS. La ausencia de un control social eficaz es una de las causas principales de las actividades ilegales.

África central⁷

En todos los países de África central, una limitación clave para el MFS es el incumplimiento de las leyes forestales a todos los niveles sociales, y sus consecuencias —deforestación, degradación de los recursos forestales y pérdida de ingresos estatales— son parecidas en todos los países. No obstante, hay diferencias considerables en la observancia de la legislación forestal entre los países exportadores de madera y aquéllos que poseen una reducida cubierta forestal, pero donde los recursos forestales son importantes para la población rural. En este último caso, la extracción ilegal de recursos forestales está muy extendida debido a la presión demográfica. En todos los países falta coordinación entre las tres ramas del gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial) y hay poco compromiso político para aplicar y hacer cumplir las políticas y leyes forestales. Además, la capacidad limitada y la carencia de financiación son otros escollos importantes. El proceso de observancia de la legislación forestal requiere un sentido de apropiación más fuerte, que ayude a intensificar el compromiso de los sectores público y privado y de la sociedad civil para colaborar y sensibilizar sobre la necesidad de actuar.

Mesoamérica⁸

La extracción maderera ilegal y el comercio conexo afectan gravemente la estabilidad de los ecosistemas, volviéndolos más vulnerables al cambio climático y a la degradación del suelo y perjudicando la calidad y la cantidad de los recursos hídricos. El resultado neto es el aumento de la pobreza en las zonas rurales y el empeoramiento de la calidad de vida en esas zonas. Las actividades ilegales de extracción maderera y comercio transfronterizos son un fenómeno complejo, cuya magnitud e impacto ambiental es difícil de evaluar. Hay complejas redes de crimen organizado que están involucradas en una gran cantidad de operaciones ilegales de extracción y comercio de maderas procedentes de los bosques regionales.

Pese a los esfuerzos desplegados, las administraciones forestales de los países de la región reconocen que no han obtenido resultados satisfactorios en la lucha contra la extracción forestal y el comercio ilegales. La mayoría de los países dispone de leyes para regular la producción maderera y las actividades comerciales, pero la aplicación de esas leyes supera las capacidades de las administraciones

6 Resumen de los nueve informes de los países presentados en el taller.

7 Resumen del informe del taller.

8 Resumen de la Declaración de San Pedro Sula, que se publicó al concluirse el taller, junio de 2007.

forestales estatales. La extracción forestal ilegal y el comercio conexo son una consecuencia de la debilidad de las políticas intersectoriales, la falta de compromiso entre las partes interesadas en relación con las políticas y los reglamentos forestales, las deficiencias del marco jurídico y reglamentario y la capacidad limitada de las instituciones encargadas de aplicar la ley, que puede conducir a la corrupción. Además, el exceso de restricciones sobre el acceso legal a los recursos forestales fomenta la extracción forestal ilegal y el cambio no autorizado de uso de la tierra. Sólo a través de la participación activa y directa de todos los interesados será posible luchar contra los delitos relacionados con los bosques. Las operaciones ilegales de extracción y comercio de madera distorsionan el mercado, afectando negativamente la rentabilidad y competitividad de la industria forestal.

Asia sudoriental⁹

Si bien sólo el 5% de los bosques mundiales se encuentra en Asia sudoriental, en el decenio precedente esta región fue responsable de casi el 25% de la pérdida global de bosques, siendo la extracción forestal ilegal la causa principal de esa deforestación. Uno de los obstáculos más importantes para abordar la ilegalidad de los sectores forestales de los países de Asia sudoriental es la incompatibilidad de las leyes forestales con otras leyes ambientales y con los reglamentos relacionados con las aduanas y el comercio, el sistema bancario y las medidas anticorrupción, así como la falta de un enfoque conjunto entre los organismos. Además, por lo general no existe coordinación entre los países para resolver los problemas transfronterizos. En la mayoría de ellos la supervisión independiente es limitada, lo que da lugar a posibles interferencias políticas en determinadas esferas, como la asignación de zonas de concesión forestal.

África occidental¹⁰

La extracción ilegal de recursos forestales, por ejemplo, leña, plantas medicinales y fauna, y el comercio asociado a esos productos, está teniendo un impacto ecológico importante en África occidental. En consecuencia, los bosques de la región se están volviendo más vulnerables al cambio climático y la degradación del suelo y los recursos hídricos; además su continua degradación está contribuyendo al aumento de la pobreza rural, a la disminución de la calidad ambiental y a la pérdida considerable de ingresos estatales debido a los impuestos y derechos no percibidos. Es necesario prestar especial atención a los problemas siguientes:

- La extracción forestal ilegal y el tráfico transfronterizos son fenómenos complejos en la región, cuya magnitud es difícil de evaluar. En algunos países de África occidental, las situaciones posteriores a conflictos agravan el problema.
- La mayoría de los países poseen leyes para regular la producción y el comercio de madera y de PFNM, pero la capacidad de aplicación de la ley es débil y la corrupción también representa un obstáculo importante para el MFS.
- La extracción ilegal de recursos forestales y el comercio conexo a nivel nacional e internacional son una consecuencia de la debilidad de las políticas intersectoriales; la falta de compromiso entre las partes interesadas para respetar, cumplir y aplicar las políticas y los reglamentos forestales; las deficiencias del marco jurídico y reglamentario, y la limitada capacidad de las instituciones encargadas de aplicar la ley, que puede conducir a la corrupción.
- El exceso de restricciones sobre el acceso legal a los recursos forestales (por ejemplo, derechos de tenencia confusos y precarios y procedimientos excesivamente burocráticos) fomentan la extracción ilegal de recursos forestales y la invasión de los bosques.
- La extracción forestal y el comercio ilegales en gran escala (como las concesiones forestales comerciales) y en menor escala (como los aserraderos al aire libre y los mercados de madera distorsionados) afectan negativamente la rentabilidad y competitividad de la industria.
- El grado de aplicación de las políticas y leyes, el nivel de comprensión de las cuestiones relacionadas con la observancia de la legislación forestal, el uso de nuevas tecnologías y la participación de las comunidades locales en la vigilancia del cumplimiento de las leyes forestales varía entre los países de la región; por ello es sumamente importante el intercambio de conocimientos y experiencias.



En la mayoría de los países de Asia sudoriental la supervisión independiente es limitada, lo que da lugar a posibles interferencias políticas.



La extracción ilegal de recursos forestales, inclusive la madera aserrada ilegalmente en el bosque, tiene un impacto ecológico importante en África occidental.

9 Resumen del informe del taller.

10 Resumen del informe del taller.

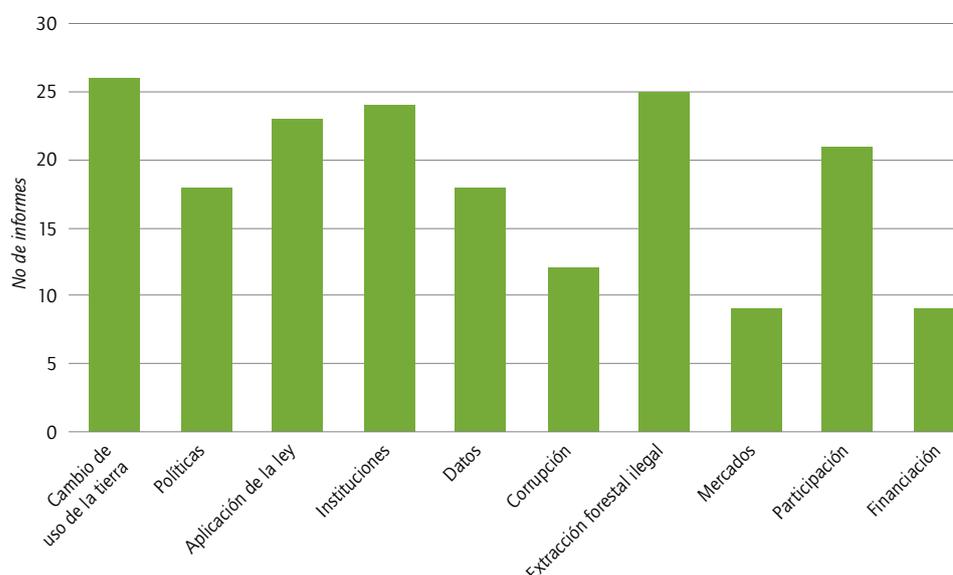
Evaluaciones de los países

En cuatro de los cinco talleres (a excepción del de Asia sudoriental), los representantes gubernamentales prepararon informes describiendo los principales problemas y desafíos relacionados con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en sus respectivos países. En el cuadro 3 y el gráfico 1 se resumen las respuestas de los 36 países en relación con los 10 grupos que se indican a continuación:

- 1) deforestación, conversión y cambio de uso de la tierra, y falta de planificación del uso de la tierra (en el gráfico 1 abreviado como "cambio de uso de la tierra")
- 2) deficiencias de las políticas forestales y marco jurídico ("políticas")
- 3) escasa capacidad de aplicación de la ley de la administración forestal y el sistema judicial ("aplicación de la ley")
- 4) falta de capacidad de los organismos forestales y falta de colaboración entre los organismos ("instituciones")
- 5) carencia de datos, información, conocimientos y capacitación ("datos")
- 6) corrupción
- 7) extracción forestal ilegal, robo de madera y recolección ilegal de otros productos forestales ("extracción forestal ilegal")
- 8) demanda y fracaso de los mercados, y distorsión de precios ("mercados")
- 9) falta de participación de las comunidades locales y los gobiernos locales, y falta de descentralización ("participación")
- 10) falta de financiación para el MFS y falta de tecnología ("financiación").

En 26 de los 36 informes se indicó que la deforestación y el cambio de uso de la tierra no autorizado representaban desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, y 25 países señalaron el problema de la extracción forestal ilegal. En más de la mitad de los informes se hizo hincapié en la importancia de la deficiencia de las políticas, la aplicación inapropiada de las leyes forestales, la debilidad de las capacidades institucionales y la falta de participación de las comunidades y de autoridades descentralizadas. Un tercio de los informes indicaron que la corrupción de los funcionarios era un problema significativo para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en sus países.

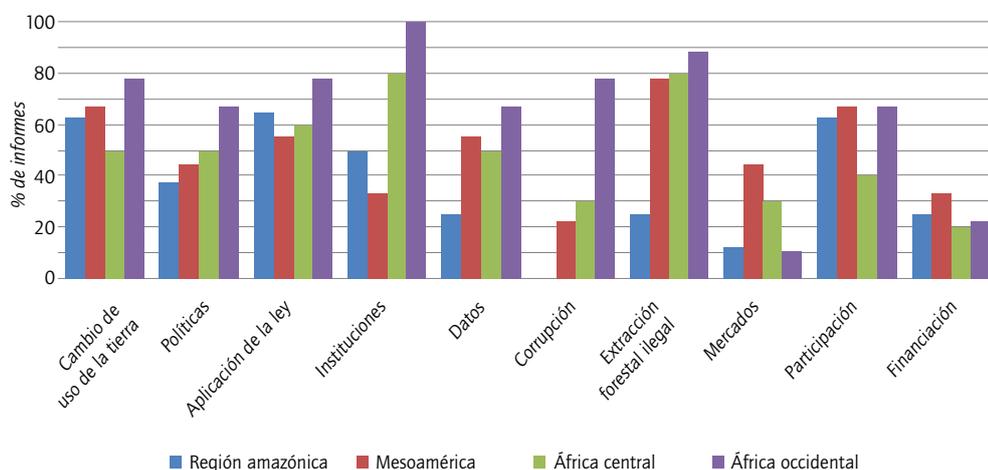
Gráfico 1 Desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, como indicado en los informes de los países de cuatro regiones tropicales



En el gráfico 2 se exponen sintéticamente los problemas identificados para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en las cuatro regiones de las que se dispone de informes. A continuación se señalan las diferencias regionales más importantes.

- *Políticas*: aunque en dos tercios de los informes de los países de África occidental se señaló la importancia de las deficiencias del marco normativo y jurídico, en menos del 40% de los informes de los países amazónicos se mencionó este problema.
- *Instituciones*: la falta de capacidad institucional se indicó como problema sólo en un tercio de los informes de los países de Mesoamérica, mientras que se consideró un desafío importante en todos los informes de África occidental.
- *Datos*: la falta de datos y conocimientos suficientes fue señalada como problema sólo en un cuarto de los informes de la región amazónica, pero en el 50–70% de los informes de los países de las otras regiones.
- *Corrupción*: el resultado más sorprendente de las encuestas de los talleres fue que en ninguno de los informes de la región amazónica se señaló el problema de la corrupción, mientras que en el 70% de los informes de los países de África occidental la corrupción se consideró una de las amenazas principales para el MFS.
- *Extracción forestal ilegal*: sólo pocos países amazónicos mencionaron este problema. En cambio, en los informes de las demás regiones se clasificó como uno de los principales desafíos.
- *Mercados*: sólo en pocos informes se indicó como problema la distorsión de los mercados.
- *Participación*: los riesgos que plantea la falta de participación se mencionaron en los informes de todas las regiones, aunque en menor medida en los de África central, donde sólo en el 40% de los informes se consideró importante.
- *Financiación*: solamente pocos informes señalaron la falta de financiación para el MFS un problema de peso para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques.

Gráfico 2 Desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, como indicado en los informes de los países de cuatro regiones tropicales



Cuadro 3 Desafíos relacionados con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, como percibidos por los países en los informes preparados para los talleres

País, por región	Uso de la tierra (planificación, cambio de uso de la tierra, deforestación)	Deficiencias en las políticas y el marco jurídico	Escasa capacidad de aplicación de la ley, sistema judicial débil	Instituciones débiles; falta de colaboración entre los organismos	Falta de datos, información y conocimientos	Corrupción	Extracción forestal ilegal	Mercado y distorsión de los precios	Falta de descentralización/ participación	Falta de financiación para el MFS, tecnología	Otros problemas citados
Amazonia											
Bolivia	x	x	x				x		x		Falta de voluntad política
Brasil	x								x	x	Necesidad de aplicar las políticas propuestas
Colombia	x		x		x				x		Cultivos ilegales en los bosques
Ecuador		x	x	x					x		Pueblos indígenas
Guyana	x			x				x			Cambio climático
Perú		x	x	x							Gestión de los PFNM
Suriname			x	x	x		x				-
Venezuela	x								x	x	Migración transfronteriza
África central											
Burundi	x			x			x		x		Migración interna
Camerún					x	x	x	x			Explotación comercial
República Centroafricana		x		x	x		x				Vínculo de la pobreza, conflictos
Chad	x	x		x						x	Cambio climático
Congo	x		x	x		x	x		x		Carne de caza
República Democrática del Congo		x	x	x	x	x	x		x	x	Gestión centralizada/ descentralizada
Guinea Ecuatorial	x	x	x	x					x		Falta de conexión con las leyes internacionales
Gabón			x	x			x	x			Carne de caza
Rwanda	x		x		x		x	x			Presión demográfica
Santo Tomé y Príncipe		x	x	x	x		x				Explotación forestal en pequeña escala

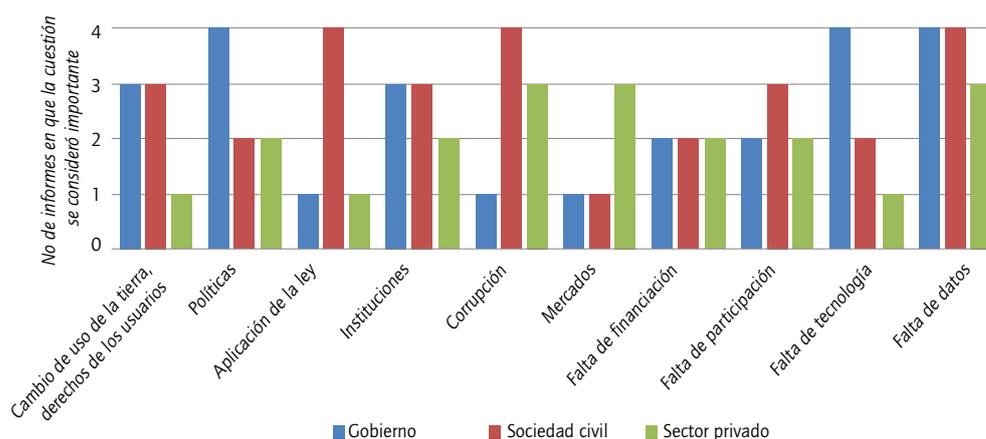
País, por región	Uso de la tierra (planificación, cambio de uso de la tierra, deforestación)	Deficiencias en las políticas y el marco jurídico	Escasa capacidad de aplicación de la ley, sistema judicial débil	Instituciones débiles; falta de colaboración entre los organismos	Falta de datos, información y conocimientos	Corrupción	Extracción forestal ilegal	Mercado y distorsión de los precios	Falta de descentralización/participación	Falta de financiación para el MFS, tecnología	Otros problemas citados
Mesoamérica											
Belice		x					x		x		-
Costa Rica			x		x		x		x		Gestión de zonas protegidas
República Dominicana	x	x						x	x		
El Salvador	x	x	x	x		x	x				Políticas externas al sector
Guatemala	x				x		x	x	x		Imagen incorrecta de las actividades forestales
Honduras	x		x		x		x			x	-
México	x			x				x		x	Falta de cultura forestal
Nicaragua		x	x	x	x	x	x		x		Aumento de la capacidad a todos los niveles
Panamá	x		x		x		x	x	x	x	Escasa prioridad de los bosques
África occidental											
Benin	x	x	x	x	x	x	x		x		Leña y carne de caza
Côte d'Ivoire	x		x	x	x	x	x				Situación posterior a conflicto
Ghana	x	x	x	x			x		x		Demanda > oferta de madera
Guinea-Bissau	x	x	x	x	x	x	x			x	Carne de caza, explotación forestal en pequeña escala
Guinea		x	x	x	x	x	x		x		Demanda > oferta de madera
Liberia	x		x	x	x		x		x	x	Situación posterior a conflicto
Nigeria	x	x		x		x		x			Propiedad de los bosques poco clara
Sierra Leona		x		x		x	x		x		Situación posterior a conflicto
Togo	x		x	x	x	x	x		x		Aumento de la demanda de los mercados

Los países de Asia sudoriental (Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Papua Nueva Guinea, Lao, Tailandia, Timor Oriente y Viet Nam) no presentaron informes.

Desafíos percibidos por los distintos grupos de interesados

En el gráfico 3 se resumen las percepciones de los principales desafíos para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques de tres grupos de interesados (es decir, gobiernos, ONG/comunidades y sector privado – véase la introducción del informe), según lo indicado en las reuniones de los grupos de interesados que se celebraron separadamente durante los talleres. En el taller de la región amazónica no se hicieron públicas las deliberaciones de los grupos de trabajo, por lo que sus resultados no se incluyen en el análisis.

Gráfico 3 Consenso de los grupos de interesados sobre la importancia de varias cuestiones en relación con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, por taller



Se incluyen únicamente cuatro talleres; los datos relativos al taller de la región amazónica no estaban disponibles. Téngase en cuenta que las categorías son diferentes a las utilizadas en los gráficos 1 y 2.

En general, los gobiernos y las ONG consideraron las cuestiones relacionadas con el cambio de uso de la tierra y los derechos sobre la tierra fundamentales para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, pero el sector privado no le atribuyó tanta importancia. Según los organismos gubernamentales, otros obstáculos principales eran las deficiencias de las políticas y los marcos jurídicos y la falta de tecnología, datos, sistemas de información, conocimientos y capacitación. Las agrupaciones de interesados gubernamentales y del sector privado citaron la importancia de la inadecuada capacidad de aplicación de la ley en un solo taller, mientras que los grupos de la sociedad civil la consideraron una cuestión crítica en todos los talleres. Las organizaciones de la sociedad civil también atribuyeron una elevada relevancia a la corrupción, y en el sector privado hubo un amplio reconocimiento de este problema; sin embargo, sólo en un taller los interesados gubernamentales citaron la corrupción como una cuestión importante para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques. En algunos talleres el sector privado recomendó mejorar el uso de la tecnología existente para la aplicación de la ley por parte de las autoridades forestales. Además, muchos interesados reconocieron que la escasa participación de las comunidades y los gobiernos locales era un problema importante.

En el cuadro 4 se resumen las percepciones de los interesados en relación con las cuestiones prioritarias para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en cuatro de las cinco regiones.

Cuadro 4 Sinopsis de las prioridades principales de los grupos de interesados en relación con la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, África central y occidental, Mesoamérica y Asia sudoriental

Grupo de interesados	Cuestiones prioritarias	Observaciones
Gobiernos	Falta de planificación adecuada del uso de la tierra Políticas deficientes Falta de capacidad institucional Falta de tecnología Falta de datos e información	Los problemas principales señalados fueron la falta de capacidad de los recursos humanos, tecnología y acceso a los recursos
Sociedad civil	Insuficientes políticas de uso de la tierra Escasa capacidad de aplicación de la ley Debilidad institucional Corrupción Falta de participación Falta de datos e información	Los problemas principales señalados fueron la deficiencia del marco legislativo, la escasa capacidad de aplicación de la ley y la corrupción
Sector privado	Corrupción Deficiencias de los mercados y distorsión de los precios Falta de datos e información	Los principales problemas señalados estaban relacionados con distintas formas de distorsión con respecto al aprovechamiento económico de los bosques





Los participantes del taller de la región amazónica subrayaron el derecho soberano de las naciones de aprovechar sus recursos naturales conforme a las políticas nacionales.



Los participantes del taller de África central reconocieron que las partes interesadas debían adquirir un mayor sentido de pertenencia para sentirse partícipes del proceso de aplicación de las leyes forestales.



Los participantes del taller de Mesoamérica recomendaron que se fortalecieran los sistemas judiciales y de aplicación de la ley.

Conclusiones, por región

Los resultados de los cinco talleres permitieron extraer una serie de conclusiones y formular recomendaciones a nivel regional.

Amazonia

El taller de la región amazónica representó el lanzamiento del proceso de Aplicación de la Legislación Forestal en la Amazonia (ALFA), concebido para producir análisis y debates nacionales que proporcionarán aportaciones nuevas para un proceso regional que se está llevando a cabo bajo los auspicios de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA). Los participantes del taller concordaron en que los problemas de la observancia de la legislación forestal eran complejos y pusieron de relieve los derechos de soberanía de los países amazónicos de aprovechar sus recursos naturales conforme a las políticas ambientales y de desarrollo nacionales. El compromiso político a todos los niveles, la formulación participativa de los programas forestales nacionales y la seguridad judicial se consideraron requisitos previos indispensables para una observancia apropiada de la legislación forestal en todos los países. La participación social es fundamental para la ejecución del MFS. Es necesario que las normas sean sencillas y claras y que todos los interesados las comprendan; además hay que continuar desarrollando herramientas específicas para mejorar el control de las infracciones relacionadas con los bosques. La gestión descentralizada se propuso como elemento clave para una aplicación apropiada de la legislación forestal, que hay que combinar con una mejor coordinación técnica, operacional y jurídica, una tecnología apropiada y una mayor capacidad.

África central

Los participantes del taller de África central reconocieron que las partes interesadas debían tener un sentido de apropiación más fuerte del proceso de aplicación de las leyes forestales, por ejemplo hay que intensificar el compromiso entre los sectores público y privado y la sociedad civil a fin de colaborar y sensibilizar sobre la necesidad de una intervención decisiva. Entre las medidas prioritarias se señalaron la revisión y armonización de las políticas y leyes forestales nacionales con la participación de todas las partes interesadas; el desarrollo de las capacidades nacionales de aplicación de la ley, y el fortalecimiento del marco de consulta y de cooperación regional para controlar las actividades ilegales transfronterizas. A fin de prestar apoyo a los países, se propuso reforzar los mecanismos de control forestal a través de un convenio vinculante entre Estados.

Mesoamérica

Con objeto de reducir los elevados niveles de extracción forestal y comercio ilegales, se propuso que los países de Mesoamérica¹¹ establecieran medidas específicas para descentralizar el manejo de los recursos forestales, introducir reformas jurídicas y fortalecer las instituciones, y aumentar el uso de prácticas ambientales e incentivos aceptables desde el punto de vista económico y social.

En el plano de las políticas forestales y la aplicación de la ley, los participantes en el taller recomendaron que los países elaboraran planes nacionales y regionales de desarrollo y gestión del uso de la tierra con objeto de optimizar el manejo de los recursos forestales y la participación de las comunidades locales. Así se garantizaría la coherencia de las políticas y leyes sectoriales e intersectoriales y la continuidad de las mismas. La explotación forestal ilegal debería clasificarse como un delito grave en el marco de un sistema de gravedad jerárquico. En otras palabras, las sanciones contra las actividades forestales ilegales deberían ser más severas para quienes recaban los mayores beneficios financieros de esas actividades. En el contexto de la recolección y el comercio ilegales de madera y otros productos forestales, se deberían fortalecer los sistemas judiciales y de aplicación de la ley con el apoyo de las autoridades competentes, a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos y del debido proceso. Además, se debería promover y estandarizar un marco jurídico sencillo a nivel regional.

¹¹ Véase las recomendaciones en detalle en la Declaración de San Pedro Sula, junio de 2007.

Los países tendrían que asignar prioridad a la preparación de estrategias para prevenir y mitigar la extracción forestal y el comercio ilegales. Los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían invertir más en la lucha contra la ilegalidad en el sector forestal. Además, los participantes en los talleres recomendaron que se obligara a los gobiernos a proporcionar a las comunidades toda la información necesaria sobre las operaciones de recolección forestal y cualquier otra actividad relacionada con el manejo de los recursos forestales, y a garantizar que todas las partes interesadas están reconocidas y representadas debida y equitativamente en los órganos establecidos para promover la observancia de la ley.

Asia sudoriental

Por lo que respecta a la aplicación de las políticas y los marcos jurídicos, los participantes en el taller de Asia sudoriental reconocieron, en primer lugar, la necesidad de un compromiso de los gobiernos para examinar y modificar las leyes obsoletas y aplicar equitativamente la legislación. Además, hay que examinar las leyes incompatibles y reforzar la coherencia armonizando la legislación a nivel nacional y subnacional. Habida cuenta de la insuficiente coordinación entre los países de la región, por ejemplo acerca de los problemas transfronterizos, deberían fortalecerse los mecanismos de colaboración regional. Además, puesto que la potenciación de la capacidad institucional es fundamental para mejorar la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, se deberían establecer procesos en los que intervinieran múltiples interesados para desarrollar mecanismos que garanticen la transparencia, eviten los conflictos de interés y vigilen el desempeño en el marco de un concepto y un marco de buena gobernanza más amplios. Es imprescindible generar y usar adecuadamente los conocimientos y la información. En este contexto, es necesario intervenir urgentemente para garantizar el acceso a la información y velar por la transparencia, fiabilidad y puntualidad de la misma.

África occidental

Según los participantes en el taller de África occidental¹², los gobiernos, con la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas, deberían analizar sus políticas y leyes forestales. De ser oportuno, deberían introducir nuevas políticas y leyes forestales que tengan en cuenta las obligaciones de las convenciones internacionales así como la necesidad de afrontar problemas cruciales, como la gestión del mercado maderero interno. La coordinación entre los organismos encargados de la aplicación de la ley dentro de los países y entre ellos también tendría que mejorarse. Los beneficios procedentes del aprovechamiento forestal deberían distribuirse más equitativamente entre los interesados clave con objeto de fomentar el cumplimiento de la ley y el MFS. Los procesos participativos son un factor clave del éxito.

Para luchar contra las operaciones ilegales de extracción forestal y comercio maderero se requieren inversiones específicas de los gobiernos, las organizaciones internacionales y el sector privado. Del mismo modo, es importante crear un entorno propicio para la financiación de las actividades forestales, que debería abarcar el estudio de fuentes de financiación alternativas, como los créditos de carbono y los fondos de dotación, y el incremento del valor agregado de los productos forestales. Un elemento crucial es el establecimiento de mecanismos para potenciar la capacidad de acción de las comunidades locales en el manejo de los recursos forestales locales y proporcionarles la información necesaria para gestionar sus bosques.

Todos los países necesitan aumentar la capacidad de recopilar datos relacionados con los bosques y fortalecer la gestión de los sistemas de información a través de la colaboración entre las instituciones, por ejemplo las ONG y el sector privado. La colaboración regional y transfronteriza (bilateral) también es esencial, principalmente a través de la creación de una plataforma normativa y de aplicación regional para la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques, y el desarrollo de normas y mercados regionales para los productos forestales procedentes de fuentes legítimas.



Los participantes del taller de Asia sudoriental recomendaron que se establecieran procesos participativos con múltiples interesados para desarrollar mecanismos que garanticen la transparencia, eviten los conflictos de interés y vigilen el desempeño.



Según los participantes del taller de África occidental, los beneficios procedentes del aprovechamiento forestal deberían distribuirse más equitativamente entre los interesados clave con el fin de fomentar el cumplimiento de la ley y el MFS.

¹² Véanse las recomendaciones en detalle en la Declaración de Accra publicada al final del taller, julio de 2008.

Recomendaciones, por región

En el cuadro 5 se resumen las recomendaciones formuladas en los cinco talleres regionales. Algunas son específicas para la región, otras en cambio son aplicables a dos o más regiones, a saber:

- En todas las regiones, a excepción de la Amazonia, las políticas forestales inadecuadas y los marcos jurídicos que no están completamente armonizados se consideraron problemas importantes que hay que resolver al abordar la observancia de la legislación forestal. Hay que evaluar las causas subyacentes de índole social, económica, cultural y política del incumplimiento y modificar consecuentemente el marco normativo y jurídico que rige el sector forestal. A este respecto, se recomendó especialmente que se hiciera lo posible por mejorar la coherencia del marco reglamentario y asegurar que las leyes no sean contradictorias.
- Todas las regiones reconocieron que los enfoques participativos e integradores eran elementos indispensables para el éxito. Garantizar la adopción de enfoques participativos debería ayudar a promover la transparencia, mejorar la eficacia de la ejecución posterior y asegurar una mayor equidad entre todas las partes interesadas, especialmente las comunidades locales.
- A fin de evitar, detectar, controlar y notificar las actividades ilegales, todas las regiones consideraron indispensable disponer de información precisa y actualizada. En la mayoría de los países hay necesidad de mejores datos sobre la deforestación y la degradación forestal a fin de determinar las prioridades para las medidas correctivas y aplicar el estado de derecho.
- Todas las regiones, salvo la Amazonia, señalaron la necesidad de un enfoque regional, especialmente para abordar el comercio transfronterizo ilegal.



Cuadro 5 Recomendaciones clave (para los gobiernos) para fomentar la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques

	África central	África occidental	Amazonia	Mesoamérica	Asia sudoriental
Marco normativo y jurídico	<p>Crear comités nacionales para modificar y mejorar los textos legislativos obsoletos</p> <p>Elaborar, de modo participativo, políticas nacionales para el sector forestal</p> <p>Mejorar la coordinación regional (a través de la Comisión de Bosques del África Central [COMIFAC]) para armonizar la legislación, mejorar el control transfronterizo y promover la tecnología de control y seguimiento</p>	<p>Examinar las políticas y leyes teniendo en cuenta los convenios internacionales y la gestión de los mercados madereros internos</p> <p>Mejorar la coordinación regional (en y entre los países)</p> <p>Favorecer la distribución equitativa de los beneficios procedentes de los productos y servicios forestales</p> <p>Crear incentivos para prevenir las prácticas ilegales y reducir la corrupción</p> <p>Armonizar la tenencia de la tierra, la tenencia de los árboles, el uso y la planificación de la tierra</p> <p>Simplificar los regímenes fiscales en el sector forestal</p>	<p>El uso de los recursos naturales y la definición de políticas y leyes adecuadas son decisiones de soberanía nacional</p> <p>El desarrollo sostenible de la región amazónica debe contribuir al bienestar de la población</p>	<p>Preparar estrategias nacionales para reducir la ilegalidad en el sector forestal</p> <p>Elaborar planes nacionales y regionales de uso de la tierra para optimizar el MFS y la participación en esa actividad</p> <p>Velar por la concordancia entre las políticas y leyes relacionadas con los bosques</p> <p>Introducir métodos de aplicación de la ley más rigurosos para todos los tipos de ilegalidades en los bosques</p> <p>Proponer un marco jurídico que favorezca la transparencia y la buena gobernanza, que pueda aplicarse a nivel regional sin interferir con la soberanía nacional</p> <p>Promover incentivos en la elaboración y comercialización de la madera y los PFNM</p>	<p>Obtener el compromiso de los gobiernos para modificar las leyes obsoletas y aplicar las leyes equitativamente</p> <p>Examinar las leyes incompatibles y reforzar la coherencia a través de la armonización de las leyes a nivel nacional y subnacional</p> <p>Potenciar los mecanismos de colaboración regional para afrontar el comercio transfronterizo ilegal</p>

Cuadro 5 Recomendaciones clave (para los gobiernos) para fomentar la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques (continuación)

	África central	África occidental	Amazonia	Mesoamérica	Asia sudoriental
Capacidad institucional	Reforzar las capacidades de control y la aplicación de las leyes forestales	<p>Fomentar las inversiones para luchar contra la extracción forestal y el comercio ilegales y mejorar la gobernanza en el sector</p> <p>Proporcionar un entorno propicio para la financiación de las actividades forestales</p> <p>Promover la investigación y fomentar el uso de tecnología adecuada</p> <p>Establecer mecanismos para potenciar la capacidad de acción de las comunidades locales en el manejo de los recursos forestales locales</p> <p>Proporcionar a las comunidades toda la información necesaria acerca de los bosques</p> <p>Establecer plataformas en las que intervengan múltiples interesados y aumentar la participación de las comunidades y gobiernos locales</p>	<p>Proporcionar, a nivel nacional, un entorno institucional propicio, y promover la coordinación y el uso eficaz de los fondos</p> <p>Son necesarias instituciones técnicas sólidas para desempeñar las funciones que les encomienda el estado</p>	<p>Mejorar el seguimiento del aprovechamiento de los bosques (a través de dependencias oficiales e independientes)</p> <p>Mejorar la aplicación de la ley (fuera del sector) y crear la capacidad técnica y jurídica necesaria (p. ej., abogados ambientalistas)</p> <p>Aumentar la capacidad de aplicación de la ley dentro del sector forestal</p> <p>Favorecer las inversiones para combatir la ilegalidad</p> <p>Crear vías para informar a las comunidades sobre sus derechos y obligaciones por lo que respecta el uso de los bosques</p> <p>Nombrar a un mediador para aplicar la legislación forestal, que pueda abordar las solicitudes de todas las partes interesadas</p> <p>Facilitar e incrementar la participación de las comunidades y los gobiernos locales en el MFS y la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques</p> <p>Promover la función del sector privado en la observancia de la legislación forestal y los mercados</p>	<p>Fortalecer la capacidad institucional en cuanto a la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques</p> <p>Establecer procesos en los que intervengan múltiples interesados para garantizar la transparencia</p> <p>Evitar conflictos de interés y seguir el desempeño en el marco de un concepto más amplio de la buena gobernanza</p>

Cuadro 5 Recomendaciones clave (para los gobiernos) para fomentar la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques (continuación)

	África central	África occidental	Amazonia	Mesoamérica	Asia sudoriental
Información y conocimientos	Mejorar la base de conocimientos e información a todos los niveles, por ejemplo a través de la traducción y la simplificación de las leyes y normas forestales	<p>Aumentar, a nivel de cada país de la región, la capacidad de gestionar una base de datos adecuada sobre los bosques</p> <p>Reforzar la gestión de los sistemas de información a través de la colaboración interinstitucional</p> <p>Fomentar la asistencia técnica entre los países de la región. Desarrollar una iniciativa regional para facilitar la adopción de principios, criterios e indicadores para el MFS</p> <p>Solicitar el apoyo de las organizaciones internacionales para armonizar y fortalecer las capacidades en las instituciones pertinentes</p> <p>Introducir sistemas de seguimiento de la madera en países productores de madera</p>	<p>Fortalecer la base de información, por ejemplo a través del uso de tecnología moderna, como requisito previo para el MFS</p> <p>Desarrollar un sistema de información que sea transparente y accesible a todos los usuarios interesados</p>	<p>Crear bases de datos públicas a fin de mejorar la transparencia y la equidad en todo tipo de operaciones forestales</p> <p>Fortalecer un sistema de información central que sea accesible a todas las instituciones públicas</p> <p>Diversificar la tecnología utilizada para controlar el aprovechamiento de los bosques y detectar la extracción forestal ilegal y el transporte y el comercio conexos</p> <p>Estudiar el uso de herramientas modernas para el seguimiento de la deforestación, la producción maderera y el comercio de madera</p> <p>Promover la transferencia de las tecnologías que han obtenido buenos resultados a toda la región</p>	<p>Generar y usar apropiadamente conocimientos e información</p> <p>Garantizar el acceso a los datos relacionados con los bosques y velar por la transparencia, fiabilidad y puntualidad de los mismos</p>

4 Conclusiones generales

Hay una serie de conclusiones generales que es posible extraer de los cinco talleres regionales.

Vincular la observancia de la legislación forestal con un programa de gobernanza más amplio. Dar un énfasis excesivo a las medidas para promover la observancia de la legislación podría obstaculizar la labor destinada a mejorar la gobernanza. La observancia y la aplicación de la ley son componentes esenciales de un sistema eficaz de gobernanza de los bosques. Sin embargo, ha quedado claro que, en muchos casos, se necesitan procesos y teorías nuevos, que van más allá del sector forestal, para reducir o eliminar los incentivos que inducen a la población a recolectar madera u otros productos forestales ilegalmente o en modo insostenible, así como para abordar las debilidades institucionales que originan esos incentivos.

Corregir los marcos jurídicos injustos o contradictorios. La labor para afrontar las deficiencias del marco normativo y jurídico será exitosa sólo si es verdaderamente participativa, si elimina las ambigüedades entre el uso comercial y el uso tradicional de los recursos y si garantiza los derechos consuetudinarios y de los pueblos indígenas relativos al acceso y el aprovechamiento de los recursos forestales.

Ilegalidades locales. Algunas partes interesadas están forzadas a cometer actividades ilegales debido a circunstancias políticas y jurídicas determinadas. Con frecuencia, la carencia de tenencia de la tierra y la falta de acceso a la financiación, la capacitación y los mercados impiden que las comunidades locales desarrollen apropiadamente los bosques de los que obtienen su sustento. Algunas comunidades están obligadas a explotar los recursos forestales al margen de la ley, reduciendo así el valor de los productos obtenidos y la calidad del recurso (puesto que generalmente adoptan prácticas forestales insostenibles).

Participación. Aunque en todos los talleres se abogó por una mayor participación pública en la elaboración de las leyes y políticas forestales, hay que sopesar cuidadosamente cómo ésta se puede lograr. El establecimiento de mecanismos y procesos integradores, que dan protagonismo a las comunidades locales y facilitan la participación de los grupos pobres y marginados, es un reto complejo que, por lo general, requiere una verdadera descentralización política. Los enfoques participativos deberían ayudar a fomentar la transparencia, mejorar la eficacia de la ejecución posterior y garantizar una mayor equidad.





La aplicación desigual de las leyes forestales es un fenómeno generalizado. Una demostración de ello es el trato más severo que se da a los operadores en pequeña escala en comparación con los operadores comerciales de mayor escala. La aplicación imparcial de las leyes es un requisito previo indispensable para lograr el MFS y requiere enfoques participativos y un seguimiento independiente.

A fin de garantizar la observancia de la legislación forestal son necesarios mecanismos de los gobiernos locales y basados en las comunidades. Asegurar la máxima transparencia en la asignación de los recursos y recopilar los datos necesarios para la evaluación y el seguimiento eficaces de los recursos son labores que se realizan mejor a nivel local. Ello requiere la sensibilización acerca de las leyes y los reglamentos a nivel de gobierno local y de la comunidad, así como la mejora de la planificación, la ejecución y el seguimiento de los recursos. En cuatro de las cinco regiones donde se celebraron los talleres, los cambios recientes hacia la gestión y el control descentralizados han tenido efectos positivos para la observancia de la legislación forestal.

Cooperación regional/transfronteriza. En algunos países hay indicios de que las actividades forestales ilegales, especialmente la conversión y la extracción forestales ilegales, forman parte integrante de la economía política. En esos países las leyes pueden estar distorsionadas por los intereses que dominan la política. Esos problemas podrían resolverse, al menos en cierta medida, mediante una mayor cooperación a través de las organizaciones gubernamentales regionales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo en Mesoamérica, la OCTA en la Amazonia, la Comisión de Bosques del África Central (COMIFAC) y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental. Una mayor colaboración bilateral entre los países limítrofes también podría jugar un papel importante para reducir el blanqueo transfronterizo de madera ilegal.

