



NOTA DE POLÍTICA

Abarcando la complejidad en la gobernanza forestal internacional: el camino a seguir

Esta publicación se basa en el informe *Abarcando la Complejidad: Frente a los Desafíos de la Gobernanza Forestal Internacional*. Un informe de Evaluación Global, publicado como volumen 28 de la Serie Mundial de IUFRO. La información presentada en la sección “¿Por qué es importante la gobernanza forestal internacional?” proviene de las siguientes fuentes:

CIFOR 2004. *Ciencia para los Bosques y las Personas*. CIFOR Informe Anual 2003. Bogor, Indonesia: CIFOR.

FAO 2010. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010*. Informe principal. FAO Forestry Paper 163. Roma: la FAO.

Gerardo Mery, René Alfaro, Markku Kanninen, Maxim Lobovikov, Heidi Vanhanen, y Charlie Pye-Smith. 2005. *Bosques para el Nuevo Milenio. Bosques que Beneficien a la Gente y Sustenten la Naturaleza*. Helsinki, Finlandia: Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal.

IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción, RK Pachauri, y A. Reisinger (Ed.)]. Ginebra, Suiza: IPCC, p. 104.

EDITORES

JEREMY RAYNER, PRESIDENTE DEL GRUPO ESPECIAL

ALEXANDER BUCK, DIRECTOR EJECUTIVO DE IUFRO

PIA KATILA, EDITOR DE CONTENIDO

DISEÑO

ESSI PURANEN

PORTADA

LEOFFREITAS/FICKR/GETTY IMAGES

PUBLICADO POR

UNIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES DE INVESTIGACIÓN FORESTAL

ISBN: 978-3-902762-02-3

IMPRESO POR

TAMMERPRINT OY 2010

ID175S14 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



Contenido

Prólogo	4
Puntos claves titulares	7
¿Por qué es importante la gobernanza forestal internacional?	8
Gobernanza de la complejidad	12
Puntos clave	16
Los primeros pasos	23
Epílogo y créditos	33

Prólogo de Jagmohan S. Maini

En reconocimiento a una tasa inaceptable de deforestación y degradación forestal, los bosques aparecieron por primera vez en la agenda política internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992. Los “Principios Relativos a los Bosques” aprobados en Río subrayaron que el desarrollo de la gestión, conservación y utilización sostenible de los bosques de todo tipo están en el interés colectivo de todas las personas en todo el mundo. En Río, los bosques también surgieron como un componente importante de las tres convenciones ambientales orientadas a abordar los problemas asociados al cambio climático, la biodiversidad y la lucha contra la desertificación. Las iniciativas en relación a los bosques y el medio ambiente aprobadas en Río también destacaron que las cuestiones forestales son intersectoriales y que su gobierno es inter-institucional. El carácter intersectorial de las cuestiones forestales queda reflejado en el hecho de que las referencias a los bosques se hacen 285 veces en casi el 50% de los 40 capítulos del Programa 21, aprobado en Río de Janeiro.

Además de la naturaleza intersectorial de las cuestiones forestales, es posible identificar tres factores adicionales subyacentes que contribuyen a la complejidad y los retos asociados con la gobernanza forestal mundial. En primer lugar, la cubierta forestal mundial se distribuye de forma muy desigual: el 66% de

la cubierta forestal mundial se encuentra en 10 países “ricos en bosques”, mientras que 170 países con poca cubierta forestal comparten el 18% de la misma. En consecuencia, en base a la cubierta forestal per cápita y el ingreso per cápita, hay una considerable divergencia en las áreas de interés prioritario entre los países que “tienen” y los que “no tienen”.

En segundo lugar, los múltiples beneficios (como por ejemplo, el aislamiento de carbono, hábitat para la biodiversidad, beneficios económicos a partir de madera, leña, productos forestales no madereros para la subsistencia de los habitantes de los bosques) son aportados de forma simultánea por los bosques y han dado lugar a múltiples grupos, beneficiarios y grupos de intereses especiales. Estos grupos compiten por el apoyo político y financiero a nivel subnacional y nacional y sus intereses específicos son presentados por los diferentes departamentos gubernamentales en diversas instituciones de gobierno a nivel regional y mundial. En consecuencia, el fraccionamiento de la gobernanza forestal mundial se refleja en los planos regional y nacional. Grupos de interés especial necesitan comunicarse y cooperar para identificar áreas de interés convergente y avanzar en su agenda colectiva.

En tercer lugar, las actividades de las organizaciones multilaterales a nivel regional y mundial se rigen por el mandato definido por los países miembros y en determinadas situaciones pueden limitar la cooperación transversal entre instituciones.

Hay una necesidad crítica de investigación pertinente para las políticas sobre la arquitectura y funciones de las instituciones y los sectores de interfaz con el sector forestal para lograr la cooperación intersectorial y transversal entre las instituciones y el aprendizaje de políticas que aumentarían la contribución de los bosques para el bienestar humano de nivel local a nacional, regional y mundial.

Esta nota de política resume las conclusiones de una evaluación exhaustiva de la información científica acerca de la gobernanza forestal internacional lleva-

da a cabo por un grupo de expertos de más de 30 de los principales científicos del mundo trabajando en los ámbitos de la gobernanza ambiental internacional y la legislación forestal. El objetivo es proporcionar responsables de políticas y decisiones con conocimiento esencial y crear los bloques necesarios para una gestión más eficaz e integradora de los bosques del mundo. Es mi sincera esperanza que en el Año Internacional de los Bosques de 2011, esta evaluación única haga una contribución significativa para afrontar los retos apremiantes de la gobernanza forestal internacional.

Jagmohan S. Maini, O.C., Ph.D.

*Antiguo Viceministro Adjunto, Servicio Forestal Canadiense
Coordinador y Jefe de la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques*



GH05BS03 CURT CARNEMARK/WORLD BANK

Puntos clave titulares

1. La gobernanza forestal internacional es compleja y fragmentada.
2. Muchos de los problemas críticos de los bosques son intersectoriales.
3. Los problemas complejos forestales necesitan enfoques sinérgicos implicando una amplia gama de instrumentos políticos.
4. El reto de la gobernanza forestal es pasar de una propuesta sobre los bosques hacia el concepto de 'bosques+', que abarca la complejidad intersectorial e interinstitucional.
5. Las propuestas bosques+ se basarán en una mejor comprensión de los intereses de los actores, sus ideas e incentivos en entornos complejos.
6. Bosques+ será coordinado por instrumentos de aprendizaje, que implicaran el desarrollo de nuevo aprendizaje de políticas y plataformas de participación.
7. Bosques+ pide una gobernanza más integrada.
8. La naturaleza de los enfoques bosques+ variará en función de las capacidades nacionales y de los estilos de política.
9. La escala espacial es importante para los bosques+.
10. Arreglos institucionales nuevos o adaptados son necesarios para fortalecer y coordinar el aprendizaje de las políticas forestales a nivel mundial y para apoyar la participación y resolución de problemas entre los diversos grupos de interés.

¿Por qué es importante la gobernanza forestal internacional?

Los bosques proporcionan muchos beneficios

Los bosques cubren aproximadamente un tercio de la masa de la tierra, poco más de cuatro millones de hectáreas. Éstos son extremadamente diversas, especialmente en los trópicos, y en conjunto contienen la mayoría de las especies terrestres del planeta. La biodiversidad de los bosques no sólo tiene un valor económico muy grande potencialmente si no que tiene también un importante valor intrínseco y estético para la población.

La importancia de los bosques para las personas difícilmente puede ser exagerada. Más de 1,6 mil mi-

llones de personas dependen de los bosques para su subsistencia, condiciones de vida y el empleo. Más de 2 mil millones de personas – un tercio de la población mundial – utilizan leña para cocinar y calentar sus hogares, y cientos de millones de personas dependen de medicinas tradicionales recolectadas en los bosques. En numerosos países en desarrollo, la caza y la pesca en los bosques suministran proteínas esenciales para la dieta humana.

Los bosques también hacen importantes contribuciones a las economías nacionales y locales. La extracción de madera de los bosques tienen un valor aproximado de 100 mil millones dólares EE.UU. al año, y el valor de la cosecha de productos forestales no madereros está aumentando. En 2009, el valor de las exportaciones de productos de madera en todo el mundo ascendió a más de 235 mil millones de dólares. En muchos países en desarrollo, las empresas forestales proporcionan al menos un tercio de todo el empleo rural no agrícola.

Los bosques son un factor crítico en el cambio climático. El carbono almacenado en la biomasa forestal, en la madera muerta, la hojarasca y en el suelo se estima en el doble de la cantidad de carbono en la atmósfera. Los bosques proporcionan una amplia gama de servicios ambientales fundamentales para el bienestar de las poblaciones y la sostenibilidad del medio ambiente. Por ejemplo, ayudan a estabilizar los suelos, a proteger las tierras de la erosión por el viento y el agua, y a mantener un suministro constante de agua limpia.



ID078S19 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



FAO/REF FO-5990/JUNTIMA PONGKRAIKITTI



KE020S02 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



METLA/ERKKI OKSANEN



ML020506 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



MATTI NUMMELIN



KE013S01 CURT CARNEMARK/WORLD BANK

Los bosques están amenazados

Sin embargo, los bosques están amenazados. Se estima que 13 millones de hectáreas se pierden al año al nivel mundial. La plantación forestal y la expansión natural de los bosques, principalmente en Europa y Asia, en parte compensan esto, pero la pérdida neta anual de bosques sigue siendo mayor de 5 millones de hectáreas. La deforestación amenaza el enorme almacén de carbono en los bosques y es responsable de un 15–20% de las emisiones globales de carbono. Las existencias de carbono en la biomasa forestal están disminuyendo aproximadamente 0,5 gigatoneladas por año.

La mayoría de los bosques del mundo han sido modificados por las actividades humanas, y sólo un tercio se mantiene como bosque primario. La degradación forestal amenaza a muchos de los valores de los bosques – su capacidad para producir bienes y servicios ambientales, para proporcionar hábitat para la biodiversidad, y para apoyar a los medios de vida de las personas que dependen de los bosques. La amenaza para los bosques podría ser agravada por el cambio climático, que podría conducir a una mayor pérdida y degradación.

Durante los próximos 40 años, la población mundial probablemente aumentará de un 50% a alrededor de 9 mil millones de personas. En 2030, alrededor de 1,2 mil millones de personas en los países en desarrollo disfrutaran de un estilo de vida de clase media como resultado del éxito de las políticas de desarrollo económico, con un mayor consumo de carne y

productos lácteos. Junto con la creciente demanda de biocombustibles, estos desarrollos aumentarían, probablemente, la proporción de tierra dedicada a la agricultura a expensas de los bosques, especialmente en los trópicos.

La deforestación y degradación continua tiene muchas implicaciones para el sustento de algunas de las personas más pobres del mundo, que están en peligro de perder no sólo los servicios ambientales clave, sino también en algunos casos, la base misma de su subsistencia. Su respuesta a estas tensiones es compleja y sigue siendo poco conocida.

Los problemas internacionales requieren respuestas internacionales

Dado el carácter global de los problemas relacionados a los bosques, es necesaria una respuesta internacional, pero una más eficaz que las pasadas.

Gobernanza para la complejidad

El propósito del informe **Abarcando la Complejidad: Frente a los Desafíos de la Gobernanza Forestal Internacional** es examinar cómo la gobernanza forestal internacional puede fortalecerse frente a estas amenazas. La complejidad de los temas alrededor de los bosques da lugar a lo que se conoce como ‘problemas malvados’ – problemas que desafían los esfuerzos y cuya finalidad es descomponer los problemas en componentes más simples y por lo tanto, más fáciles de resolver.

Una serie de propuestas para abordar estos problemas de los bosques ha captado la atención de los políticos, y se han creado una serie de instituciones internacionales. Ninguna ha sido capaz de hacer frente eficazmente a la complejidad de las cuestiones implicadas. Intereses contrapuestos y la divergencia de las ideas clave han estancado las negociaciones internacionales sobre la gobernanza forestal mundial durante años. Los esfuerzos para evitar el estancamiento mientras el movimiento de los asuntos forestales a los foros de biodiversidad o cambio climático y la creación de procesos paralelos promovidos por la sociedad civil han creado un conjunto complejo de instituciones correspondientemente. Estos arreglos complejos son difíciles de dirigir y con tendencia a producir más conflictos y resultados distan de ser óptimos.

Es fácil describir esta situación de bloqueo y sus causas son bien conocidas. Muchos estados y algunos poderosos actores no estatales razonan que obtienen mayores beneficios del status quo que de las alternati-

vas propuestas. Un conjunto cada vez más complejo de disposiciones de gobernanza contiene un número igualmente grande de puntos de veto que puede ser usados para bloquear el cambio para que área de bosque se pierda y condiciones de los bosques siguen deteriorándose. Si vamos a tomar medidas ahora para revertir esta situación, soluciones más innovadoras y ambiciosas deberán perseguir.

Para hacer frente a la urgente necesidad de cambio, la propuesta descrita en este informe de política es radical. Nuestra revisión de la gama de acuerdos globales de gobernanza forestal muestra que, a pesar de ciertos solapamientos y duplicaciones, en general hay una buena cobertura de los temas claves y cuestiones relacionadas a los bosques. A pesar de los inconvenientes de la complejidad en la gobernanza, los problemas son complejos y arreglos de gobernanza forestales globales deben reflejar esa complejidad. El reto más importante no es la forma de simplificar estos acuerdos, pero la forma de coordinar la manera



FAO/REF FO-6000/H. BATUHAN GÜNSEN

de construir una gobernanza mundial de forma más autorizada, eficaz y duradera.

Para hacer frente al desafío de gobernanza se necesita coordinación sinérgica y centrada en los problemas. Con esto no queremos decir un retorno a los procesos de múltiples partes interesadas en el que se fomenta la deliberación en la ausencia de acuerdos determinados. En lugar de eso, estamos proponiendo formas de apoyar en el aprendizaje centrado en problemas acerca de las interacciones institucionales que promueven la gobernanza forestal mundial de forma legítima, significativa y eficaz. Este enfoque de aprendizaje se ve actualmente empañado, tanto por la literatura académica y por los profesionales, a favor de negociaciones para múltiples provechos de las partes interesadas que tienden a privilegiar el compromiso por en cima de la resolución de problemas.

El actual régimen global de gobernanza de los bosques contiene ejemplos de coordinación intentada a través de legislaciones internacionales vinculantes y mediante la provisión de incentivos. La gran mayoría de estos mecanismos no son centrados en los bosques ni en la eficacia demostrable en los logros de los objetivos mundiales forestales. Nuestra propuesta consiste en añadir estructura y función a los esfuerzos de coordinación internacional utilizando el aprendizaje como un mecanismo de gobernanza.

Este enfoque se basa en la existencia de objetivos forestales que se encuentran en el “Instrumento No Legalmente Vinculante sobre todos los Tipos de Bosques.” Esta reconoce tanto la fuerza de los científicos y comunidades de expertos de gestión que han desarrollado el paradigma de la gestión forestal sostenible y el vigor de los experimentos actualmente en curso



FAO/REF FO-7000/H.BATUHAN GÖNSEN

con enfoques alternativos. La política forestal mundial logrará muy poco si no es justificada con base y evidencia científica; los mecanismos de gobernanza deben reflejar este hecho y no luchar contra ella.

Sin embargo, nuestra propuesta no es simplemente un llamado a “más investigación” que, al igual que el compromiso centrado en las negociaciones de múltiples partes interesadas, no pueden ofrecer superar los actuales obstáculos para la creación de mejores mecanismos de gobernanza mundial. Para estar seguro, un mayor conocimiento de cómo lograr los objetivos forestales es siempre deseable. Sin embargo, el aprendizaje centrado en los problemas que mejora la coordinación entre las instituciones y la eficacia de las intervenciones no se trata simplemente de la investigación. En su lugar, hace hincapié en la movilización de los conocimientos y en la

traslación de conocimientos sobre la producción de conocimientos. Se necesita un enfoque basado en problemas para aprender a generar buenas prácticas en el tratamiento de los problemas forestales. Su objetivo es difundir estas prácticas a través de la comunidad internacional lo antes posible. Este utiliza una variedad de herramientas tales como la evaluación comparativa, criterios e indicadores, directrices e informes, que identifica a aquellos que están liderando la adopción de estas prácticas y los que están atrasados. Sobre todo, se dirige a los esfuerzos autorizados, efectivos y determinados que resultan en cambios de comportamiento medibles

Muchos de los componentes del aprendizaje como la coordinación ya están en su lugar. Los objetivos globales de los bosques se han negociado. La información sobre la extensión forestal y las condiciones en los bosques ya está muy avanzada a través de los informes “Situación de los Bosques”. Hay una década o más de experiencia con los criterios e indicadores de manejo forestal sostenible, que relacionan las prácticas a los objetivos. La auditoría independiente de los bosques gestionados de forma sostenible se lleva a cabo en nombre de los certificadores. Existe un reconocimiento general acerca de la importancia de la escala y el contexto de la gestión forestal que evitara intentos fallidos de imponer una solución universal para todos. Sin embargo, muchos ejemplos de buenas prácticas que existen en una variedad de escalas no han sido ampliamente difundidas a través de la comunidad política internacional debido a que estos componentes del aprendizaje de políticas no se han reunido en un mecanismo integral de apoyo a la gobernanza forestal internacional.



MATTI NUMMELIN

En lugar de solicitar más investigación, el aprendizaje como la coordinación requieren una reorganización de los esfuerzos de investigación. La reducción y, finalmente, la reversión de la deforestación y degradación forestal se basará en una comprensión mejorada de las complejas interrelaciones e interdependencias entre los factores ambientales y socioeconómicos. Para una intervención política exitosa, el reconocimiento de la compleja interacción de factores sociales, económicos y ambientales debe ir acompañado de un análisis cuidadoso de las relaciones causales específicas en el funcionamiento de casos particulares.

Una vez que estas relaciones causales salen a la luz, revelan la existencia de perversos incentivos para participar en acciones destructivas, con frecuencia auto-destructivas. En caso de que este tipo de incentivos persiste, y si promueve la deforestación por poderosos intereses ajenos al sector forestal o de las comunidades locales, los costos políticos y económicos de la acción descendiente del gobierno tradicional es con frecuencia demasiado alta para ser considerada seria.

En este punto, un esfuerzo coordinado para lograr que los países utilicen la combinación adecuada de instrumentos de regulación, de mercado y de información, es la solución para encontrar el nivel apropiado de intervención que conduzca a la mejora de las condiciones de los bosques y su sustento.

Aunque la creación de una combinación de políticas de este tipo no será fácil, se puede hacer. El entendimiento por parte de la comunidad internacional sobre políticas forestales de los complejos vínculos entre los sistemas sociales, económicos y ecológicos ya está mejorando a través de la investigación, y el aprendizaje de los resultados de las políticas y prác-

ticas. Este aprendizaje y entendimiento deben ser intensificados. La magnitud y urgencia de los retos que se están revelando, como es el caso de este entendimiento, requieren una mejora de cambios más que mínima, y estos cambios deben tener lugar en una variedad de escalas.

¿Cómo puede el sistema de la gobernanza forestal internacional que se ha construido a lo largo de las últimas dos décadas contribuir a afrontar estos retos? Hay dos pasos esenciales:

Primero, en lugar de preguntar cómo el fragmentado y complejo sistema internacional de gobernanza de los bosques puede ser reestructurado en un régimen nuevo y jerárquicamente más ordenado, los reformadores deben abarcar la complejidad intersectorial e interinstitucional. Para hacer énfasis en esta necesidad crucial de cooperación institucional y de coordinación intersectorial llamamos a esta ambición para abarcar a la complejidad 'bosques+': Mirar más allá de los bosques es esencial para resolver los problemas mundiales relacionados con ellos.

En segundo lugar, en vez de tratar de simplificar estas disposiciones de gobernanza y coordinarlas principalmente por reglas o incentivos, deberían ser coordinadas a través del aprendizaje sobre el terreno y centrado en problemas acerca de los arreglos institucionales que funcionan. Este método de coordinación se basa en las fortalezas existentes de los acuerdos de gobernanza de los bosques y de la comunidad política mundial relacionada a los bosques. Se requiere muy pocos componentes nuevos pero se requiere una voluntad colectiva de utilizar los componentes de manera diferente de lo que se están utilizando actualmente.

Puntos clave

La gobernanza forestal internacional es compleja y fragmentada.

Un conjunto cada vez más amplio de objetivos y prioridades internacionales ha aparecido para orientar el uso y la conservación de bosques, junto con instituciones, tácticas y mecanismos. El resultado es una red compleja y fragmentada de gobernanza forestal internacional y una constante evolución de las muchas y diferentes iniciativas y no el producto estático de un diseño global. Este conjunto de acuerdos de gobernanza tiene consecuencias identificables, pero no siempre aquellas que fueron originalmente deseadas o buscadas.

Muchos de los problemas críticos de los bosques son intersectoriales.

Una mejora de la gobernanza forestal internacional significa reconocer que muchos de los desafíos más graves en el sector forestal son altamente intersectoriales y requieren un compromiso importante con la agricultura, la minería, la energía, el transporte, el comercio, el cambio climático y otros sectores e intereses. Aunque las instituciones forestales internacionales y las figuras influyentes han reconocido este problema y han demandado en repetidas ocasiones que pueda ser abordado, la eficaz identificación y promoción de la coordinación y colaboración intersectorial sigue siendo una necesidad en gran medida no satisfecha.

Los problemas complejos forestales necesitan enfoques sinérgicos implicando a una amplia gama de instrumentos políticos.

Las complejas causas de los problemas forestales, y los diversos contextos de los que surgen, necesitan la aplicación de toda la gama de instrumentos políticos disponibles. Así, tanto reglas formales internacionales como otras formas de autoridad y de dirección son potencialmente útiles para lograr los objetivos relacionados con los bosques. Un enfoque exclusivo en uno o en otro pasa por alto la importancia fundamental de desarrollar una cartera de instrumentos políticos de apoyo mutuo.



FAQ/REF FO-6101/CHRIS MOLE

Las propuestas bosques+ se basarán en una mejor comprensión de los intereses de los actores, sus ideas y los incentivos en entornos complejos.

Las figuras influyentes a nivel internacional y las instituciones deben apoyar los esfuerzos para fortalecer la cooperación institucional y monitorear y evaluar el grado y la eficacia de la colaboración entre los sectores e intereses pertinentes. Acuerdos de gobernanza global se deben basar de manera aumentando en una sólida comprensión de las condiciones, los intereses y los incentivos que motivan a la colaboración entre los diferentes actores en lugar de mantener los conflictos y divergencias.

El reto de la gobernanza forestal es pasar de una propuesta sobre los bosques hacia el concepto de 'bosques+', que abarca la complejidad intersectorial y interinstitucional.

Cuestiones de 'bosques' deben ser reformuladas como cuestiones de 'bosques+' para capturar sus dimensiones intersectorial vitales. La comunidad internacional de políticas forestales debe ser más consciente y estar dispuesta a actuar sobre la evolución fuera del sector forestal.

Un amplio esfuerzo para replantear las cuestiones de 'bosque' a 'bosques+' debería comenzar con el reconocimiento de que la política forestal no se trata sólo de la interacción de intereses e instituciones. Las ideas y los tratados importan ya que forman la

naturaleza y los límites de las disposiciones de gobernanza. Lo hacen alentando o desalentando la participación de figuras estatales o no estatales relevantes y mediante la activación o desactivación del debate y el aprendizaje de políticas en un intento deliberado para ajustar los objetivos o las técnicas de las políticas en respuesta a las experiencias del pasado y la nueva información.

Bosques+ será coordinado por instrumentos de aprendizaje, que implicaran el desarrollo de un nuevo aprendizaje sobre políticas y plataformas de participación.

Para favorecer la coordinación mediante el aprendizaje, el enfoque de bosques+ requerirá, a nivel internacional, un espacio con un objetivo para pensar más ampliamente sobre las fuerzas que impulsan los cambios no deseados en los bosques y para facilitar la colaboración y el aprendizaje en la gobernanza forestal mundial. Mientras que las políticas forestales han atraído a un grupo más diverso de figuras influyentes en las últimas dos décadas, esta diversidad tan deseable no siempre es debidamente representada en los foros internacionales relacionados con los bosques. Por encima de todo, las nuevas plataformas de aprendizaje de políticas deben fomentar la participación amplia y asegurar de que mientras abarca la complejidad intersectorial e interinstitucional bosques+, también mantiene un enfoque centrado en los bosques y sus medios de subsistencia.



KE004S02 CURT CARNEMARK/WORLD BANK

Bosques+ pide una gobernanza más integrada.

Mecanismos innovadores para la gobernanza forestal internacional podrían incluir la generación y difusión de normas, la elaboración de reglamentos privados (tales como los incentivos de mercado y de establecimiento de ajustes), la gobernanza de la red, el aprendizaje social, la creación de capacidades y la sensibilización. Si toda la gama entra en vigor, habrá una transición hacia una gobernanza forestal mundial más integrada.



MATTI NURMELIN

La naturaleza de los enfoques bosques+ variará en función de las capacidades existentes y de los estilos de política.

La aplicación y ejecución de las estrategias en los países de destino que incluyen la disposición directa de recursos y un mejor acceso a las redes de políticas pueden producir resultados rápidos e inmediatos – mientras que las figuras internacionales y organizaciones no ponen requisitos que entran directamente en conflicto con las prioridades de los gobiernos nacionales o exceden la capacidad nacional. Por ejemplo, la tala ilegal puede ser abordada a través de una combinación de iniciativas bilaterales y regionales, tales como el comercio y los acuerdos de verificación de legalidad, y la reforma interna.

La escala espacial es importante para bosques+.

Muchas de las iniciativas forestales internacionales más prometedoras se están produciendo más a nivel regional que a nivel mundial. Las figuras influyentes y las instituciones deben elaborar y aprobar una interpretación adecuada del principio de subsidiariedad (que sostiene qué problemas deben ser tratados por la autoridad competente más descentralizada) para apoyar estas iniciativas y la dirección de el desafío particular de la implementación de bosques+ a nivel regional, nacional y subnacional. Esta interpretación debe equilibrar las tendencias actuales hacia la descentralización y el control local con la necesidad de una normativa adecuada, de apoyo financiero procesal por parte de las instituciones nacionales e internacionales.



FAO/REF/FO-0098

Arreglos institucionales nuevos o adaptados son necesarios para fortalecer y coordinar el aprendizaje de políticas forestales a nivel mundial y para apoyar la participación y solución de problemas entre las diversas partes interesadas.

Este informe propone tres opciones para el cambio institucional necesario para apoyar a los bosques+ y la coordinación a través del aprendizaje.



FAO/REF FO-6134/ROBYN DALZEN



BR020S04 WORLD BANK



SW-COD-036 SCOTT WALLACE/WORLD BANK



Los primeros pasos

Hay un reconocimiento generalizado y profundo de que los bosques son fundamentales para la seguridad, la mitigación del cambio climático, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los medios de subsistencia. El desafío de la gobernanza es la manera de promover estos objetivos de forma simultánea y sinérgica. Enfrentar este desafío requiere de una cuidadosa experimentación y de un aprendizaje rápido de innovación exitosa.

Bosques+ implica un intento de crear un marco de gobernanza que captura todos los valores forestales y los vínculos intersectoriales – y asegura que son considerados en las políticas forestales y en la gestión. Un enfoque limitado sobre las prácticas forestales de promover la captura de carbono, por ejemplo, podría tener consecuencias no deseadas que causan la pérdida de otros valores forestales. Cuando se hizo evidente que las políticas sólidas sobre el uso de la tierra y otras intervenciones eran necesarias para controlar estas consecuencias, la atención se desvió de REDD a REDD+. El cambio propuesto de bosques a bosques+ y el énfasis en la coordinación a través del aprendizaje están destinados de salvar la brecha entre las figuras influyentes que participan en las negociaciones internacionales y las que participan en actividades a nivel de proyecto. Muchos elementos de una estructura de transición ya existen: incluyen las alianzas centradas en problemas exitosos, los diálogos, las mesas redondas, los grupos de trabajo, las redes, las iniciativas y las colaboraciones. Pero esos

esfuerzos necesitan un tipo diferente de coordinación y de apoyo a lo que reciben actualmente.

Los primeros pasos hacia bosques+ se propone a continuación. Estos enfatizan en el aprendizaje de políticas debido a que:

- La información acerca de la ciencia de la degradación de los bosques y otras cuestiones relacionadas pueden llevar a malentendidos que limitan los enfoques y los marcos comunes de las políticas.
- El aprendizaje de políticas puede descubrir diferencias justificadas sobre las metas y objetivos que dividen a las partes interesadas.
- El aprendizaje sobre cómo funcionan las cosas puede animar a las organizaciones a cambiar sus preferencias en cuanto a los instrumentos de política. El aprendizaje revela soluciones beneficiosas para todos, el descubrimiento de cuáles de esas soluciones podrían haber sido obstaculizadas en el pasado por los debates sobre objetivos distintos. Este aprendizaje de políticas no sólo puede producirse dentro sino también fuera de los componentes principales del régimen internacional sobre los bosques, mientras que los actores piensan e identifican nuevas intervenciones sinérgicas entre los sectores.
- El aprendizaje de políticas puede suponer difíciles situaciones en las una parte sale beneficiada y la otra no. Pero aunque más difíciles, estas situaciones tienen una mayor probabilidad de ser resueltas una vez que sus desafíos únicos son comprendidos.



FAO/REF FO-0052



FAO/REF FO-7025/H. BATUHANI GUMSEIN



MATTI NUMMELIN

La gestión del conocimiento

El primer paso en la incorporación del aprendizaje de políticas en la estructura de la gobernanza forestal internacional es adoptar un enfoque global para la gestión del conocimiento. Esto incluye la creación de un mecanismo amplio de intercambio de información para la investigación forestal, centrado y relacionado con los bosques.

Tales centros de intercambio ya existen a nivel nacional y regional (la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático [ASEAN] con el mecanismo de intercambio de información forestal es un particularmente fuerte ejemplo de este último). Estos pueden aprovecharse como modelos. Un cierto número de organizaciones internacionales, especialmente los que tienen un objetivo para investigación tales como la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal y el Centro de Investigación Forestal Internacional, también pueden aportar ideas. Lo que se necesita es una organización con un objetivo claro y la capacidad de ampliar los experimentos que existen con el uso del aprendizaje como una herramienta de coordinación a nivel mundial.



Plataformas de aprendizaje

El establecimiento de un mecanismo amplio de intercambio de información es, en gran medida, un desafío técnico que requiere el uso imaginativo de la información adecuada y tecnologías de comunicación.

Sin embargo, como muchas organizaciones han padecido, la gestión de mejora de los conocimientos no se traduce necesariamente en el aprendizaje. Para asegurar el aprendizaje, los procesos son necesarios para la identificación de los conocimientos pertinentes para las políticas (así como las lagunas de conocimiento) y para la comunicación de este conocimiento y su traducción para asegurarse de que es relevante y útil en diferentes contextos.

Las ideas centrales de apoyo por y para la transición entre la generación y el uso del conocimiento nos lleva al concepto de *plataforma de aprendizaje* – definido como un conjunto integrado de servicios que proporcionan información, herramientas y recursos para apoyar el aprendizaje de políticas. Las plataformas de aprendizaje necesitan tanto herramientas jerárquicas de la *gestión de redes entre organizaciones* como el impulso piramidal dado por el *acceso a órganos principales decisorios y de coordinación*.



GH13S01 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



FA0/REF F0-6875/JIM BALL

De abajo hacia arriba

Las plataformas de aprendizaje de políticas forestales se construirán en parte sobre la base de una amplia variedad de redes nacionales, regionales y mundiales existentes y futuras. Los ejemplos más útiles son las que son organizadas a escala adecuada en torno a un problema particular. Estos comprenden las partes interesadas con la experiencia sobre el terreno, así como aquellos con competencia profesional en el problema a abordar. Algunos, como la Asociación Mundial para la Restauración del Paisaje Forestal opera con éxito a diferentes escalas. Ellos sobreviven y

prosperen mediante la satisfacción de las necesidades de sus miembros y, en la medida en que sean redes de aprendizaje, a través la generación, la comunicación y la traducción del conocimiento.



METLA/ERKKI OKSANEN



FAO/REF F0-6582/MASAKAZU KASHIO

De arriba hacia abajo

Sin embargo, hay una serie de razones porque las plataformas de aprendizaje de políticas forestales no se construirán y se coordinarán por completo de abajo hacia arriba.

En primer lugar, la teoría de las redes entre organizaciones destaca la importancia de la confianza entre los miembros de las mismas como un requisito clave para la gestión participativa o compartida de éstas. Viendo la historia de los conflictos en las cuestiones forestales y el desarrollo paralelo de las redes forestales no gubernamentales y gubernamentales, el nivel

de confianza entre las redes será bajo desde el principio. La creación de las circunstancias en que estas redes dispares compartirán voluntariamente el conocimiento, y confiar en los conocimientos de fuentes externas, llevará tiempo. Al principio, se requerirá organizaciones principales u organismos especializados en la administración de redes.

En segundo lugar, la literatura sobre el aprendizaje de las políticas enfatiza el papel fundamental de los empresarios políticos en la promoción de la innovación. El espíritu empresarial en este contexto no sólo

significa mantenerse atento a las posibilidades de nuevas ideas en contextos locales, sino también la identificación de oportunidades para generar confianza en las plataformas de aprendizaje y su capacidad de entregar resultados exitosos.

En tercer lugar, y quizás más importante, si la información sirve como una función de coordinación, tales como la organización del seguimiento,

la evaluación y la revisión a la par como procesos de aprendizaje mutuos, se hace necesaria una dirección general. Incluso si esta dirección es la forma de directrices flexibles con un amplio margen para la interpretación nacional y local, los objetivos generales tendrán que ser negociados y acordados. Tanto la experiencia de la ASEAN como de la Unión Europea sugieren la importancia del acceso a los espacios clave donde se toman las decisiones y se generan políticas. Lo que hace falta en los esfuerzos actuales no es tanto la capacidad de generar el conocimiento sino la capacidad para comunicarse y para traducirlo en políticas. El acceso a los centros de poder será indispensable.

Cambio institucional de bosques +

Hay tres opciones para que una institución pueda servir como un centro de intercambio a nivel mundial para la investigación forestal, centrada y relacionada con los bosques y también como una plataforma de aprendizaje y de diálogo para reforzar y coordinar el aprendizaje de políticas y la creación de consenso entre las diferentes partes interesadas, incluidos los responsables políticos, profesionales, científicos y la sociedad civil.



FAO/REF FO-5680/PATRICK DURST



1. Basarse en una institución existente

Una opción podría ser de aprovechar de una institución existente. El Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFB) por ejemplo tiene importantes capacidades existentes, un mandato amplio y general, un carácter universal de miembro y un lugar en el sistema de las Naciones Unidas como un órgano subsidiario del ECOSOC. Desde su creación, su trayectoria ha estado fuera de la negociación de un acuerdo jurídicamente vinculante de lo general a lo particular para la adopción de una combinación con otros instrumentos de gobernanza, incluyendo la adopción del Instrumento Jurídicamente No Vinculante sobre Todos los Tipos de Bosques. Esta trayectoria podría apoyar el desarrollo de las combinaciones de instrumentos adecuados y para el conocimiento de que tales combinaciones se pueden establecer. El enfoque actual del FNUB, como otros órganos subsidiarios del ECOSOC, se mantiene en negociaciones de alto nivel y en resoluciones y, si bien estas actividades continuaran, el énfasis tendría que cambiar. No sólo su historia sino también sus reglas y los procedimientos pueden dificultar que el FNUB sea lo más inclusivo y participativo como sea necesario para estimular una participación amplia y crear nuevas plataformas de aprendizaje y mecanismos de asesoramiento científico. Mucho tendría que ser cambiado, pero el FNUB, con el apoyo de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) tiene potencial como un

mecanismo de transición, entre otras cosas porque es una institución firmemente centrada en los bosques comprometida a múltiples perspectivas.

2. Una colaboración entre las instituciones existentes y actores

Esta opción se basaría en los diversos recursos de un grupo clave de las organizaciones y actores. La Asociación de Colaboración en materia de Bosques es un ejemplo de un arreglo institucional de este tipo. La ventaja de la colaboración es la posibilidad de recurrir a un grupo más diverso de actores e instituciones que incluirá la organización de un aprendizaje colaborativo, así como los que tienen participación directa en la gobernanza forestal mundial. En el caso de colaboración para apoyar la coordinación mediante el aprendizaje, la colaboración tendría que incluir a instituciones y actores reconocidos como pioneros en el desarrollo de mecanismos de aprendizaje innovador más allá de la composición actual de la ACB. Esta colaboración tendría que hacer algo más que simplemente abrir de puertas para incluir a las ONG de la sociedad civil, así como las organizaciones internacionales tradicionales. También tendrá que convencer a las ONG que la participación vale la pena, su tiempo y energía. En este sentido se puede aprender mucho de la experiencia de la ACB.



3. Crear una nueva institución

Esta opción sería tratar de crear una institución completamente nueva que está en gran medida o totalmente apartada de los procesos en curso de negociación de alto nivel y de la diplomacia mundial de los bosques. Su autoridad se basaría únicamente en su capacidad para generar el conocimiento y fortalecer la participación, la colaboración y el aprendizaje entre las diversas partes interesadas. Para tener éxito, la nueva institución tendría que establecerse como una fuente autorizada de conocimientos sobre bosques+ para que sus actividades de auditoría y presentación de informes se consideren legítimas. Sin embargo, una nueva institución podría ser capaz de moverse con más facilidad, más allá de los límites ya establecidos por el sector forestal y por la comunidad política profesional. Un modelo posible que mantendría un vínculo con el sistema de las Naciones Unidas, es la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas, una organización que combina el acceso de alto nivel y la apertura a una gran variedad de partes interesadas. Una alterna-

tiva podría ser una versión del Pacto Mundial de la Naciones Unidas

En el pasado ha habido una tendencia a asumir que el aprendizaje centrado en los problemas se hará cargo de sí mismo y que las buenas prácticas e innovación institucional serán adoptadas con entusiasmo por las partes interesadas. Pero el aprendizaje verdadero de las políticas amenaza el status quo y los intereses de quienes se benefician de él. La coordinación a través del aprendizaje es igualmente inminente. El ejercicio de poder, que se distribuye desigualmente entre las principales figuras influyentes, es inseparable de la gobernanza forestal internacional. Así, la colaboración de aprendizaje requiere de algo más que únicamente de la investigación o de un espacio para desarrollar una sólida base de conocimientos, sobre los acuerdos de gobernanza eficiente. Se requiere liderazgo empresarial y nuevas formas institucionales dedicadas a la protección del espacio para promover el debate basado en la evidencia acerca de los bosques y sus funciones. Este es el principal desafío para la gobernanza mundial de los bosques.

Epílogo y créditos

Esta nota de política se basa en una evaluación de la información científica disponible sobre la gobernanza forestal internacional llevada a cabo por más de 30 expertos en el marco de los Paneles de Expertos Forestales Mundiales dirigidos por IUFRO de la Asociación de Colaboración sobre los Bosques. Las conclusiones detalladas de la evaluación figuran en el punto examinado el informe de evaluación científica mundial *Abarcando la Complejidad: Frente a los Desafíos de la Gobernanza Forestal Internacional*. Un Informe de Evaluación Global publicado en el Volumen 28 de la Serie Mundial de IUFRO.

La nota fue compilada por los editores del informe de evaluación con la ayuda de un equipo asesor integrado por Benjamin Cashore, Hans Hoogeveen, Patrick Verkooijen y Peter Wood, quienes fueron autores del informe de evaluación completo. Nuestro trabajo se vio facilitado en gran medida también por los Autores Principales y Coordinadores del informe de evaluación, que elaboraron conjuntamente los mensajes clave de la nota de política y siempre otros insumos y sugerencias por escrito. Sin embargo, el escrito completo, incluyendo los mensajes clave, ha sido modificado por el lenguaje y el estilo y los editores son los responsables de su contenido.

Expresamos nuestro sincero agradecimiento a todos los autores del informe de evaluación completo: BJM (Bajo) Arte, Steven Bernstein, Cashore Benjamín, Deborah S. Davenport, Glück Peter, Michael Howlett, Constance L. McDermott (autores principales y coordinadores); Arild Angelsen, Marie

Appelstrand, Samuel Assembe-Mvondo, Graeme Auld, Janette Bulkan, Richard Eba'a Atyi, Reem Hajjar, Patrick D. Hardcastle, Eva Heidbreder, Karl Hogl, Hans Hoogeveen, David Humphreys, Daniela Kleinschmit, Ahmad Maryudi, Kathleen McGinley, Kathleen McNutt, Ravi Prabhu, Helga Pülzl, Patrick Verkooijen, Ingrid J. Visseren-Hamakers, Christoph Wildburger, Peter Wood, Yurdi Yasmi (autores principales), y Tim Cadman, Thomas Enters, Daniela Goehler, Lars Gulbrandsen, Shashi Kant, Robert Kozak, Kelly Levin, Emmanuel Marfo, Pablo Pacheco, Federico Perron-Welch, Marc Purdon, Olivier Rukundo, Irene Scher, Michael W. Stone, Luca Tacconi (autores colaboradores). Además, agradecemos a Christoph Wildburger para proporcionar asesoramiento especializado y facilitar la redacción de la nota de política, y Alastair Sarre para la edición de idioma. Estamos muy agradecidos también a la Asociación Internacional de Estudiantes Forestales (IFSA), especialmente Michaël Rivoire y Florent Kaiser, para la traducción de la nota de política en francés y español.

Además, nos gustaría dar las gracias al Comité Directivo del GFEP para proporcionar orientación general y generoso apoyo en especie: la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFB), la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Centro para la

Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y el Centro Mundial de Agroforestería (ICRAF). Nuestro agradecimiento especial va a la Secretaría de IUFRO para prestar apoyo administrativo y técnico indispensable para el trabajo del Grupo Especial. Estamos particularmente agradecidos también a la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial, y el de la Escuela de Ciencias Políticas Lee Kuan Yew de la Universidad Nacional de Singapur para organizar reuniones de expertos.

Agradecemos el generoso apoyo financiero y el apoyo en especie del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Servicio Forestal de los Estados Unidos, el Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Recursos Hídricos de la República de Austria, y el Ministerio de Economía, Agricultura e Innovación de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en esta publicación no refle-

jan necesariamente las políticas oficiales de las organizaciones apoyando a este trabajo.

Una publicación breve como esta no puede representar todas las complejidades y las controversias relacionadas con la gobernanza forestal internacional. Para una evaluación más completa, el lector debería orientarse al informe del grupo especial. Sin embargo, el hilo conductor tanto del informe completa y de la nota es la complejidad de los problemas que deben resolverse a fin de mejorar las condiciones de los bosques y los medios de subsistencia. La complejidad es un desafío de enormes proporciones que requiere esfuerzos coordinados en todas las escalas desde lo global hasta lo local. La función clave de la gobernanza forestal internacional en este esfuerzo de coordinación es apoyar la política centrada en los problemas de aprendizaje en escalas adecuadas. Es nuestra esperanza que la nota de política puede ayudar de manera eficaz a los formuladores de políticas y decisiones en abarcar la complejidad y hacer frente a los desafíos de la gobernanza forestal internacional.

Jeremy Rayner
Presidente del Panel

Alexander Buck
Director Ejecutivo de IUFRO

Pia Katila
Editora de Contenidos

DONANTES DEL GFEP:



lebensministerium.at



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA,
Direction du développement et de la coopération DDC
Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC
Direzión da svilup e da cooperaziun DSC



Ministry of Economic Affairs,
Agriculture and Innovation



