

**Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques****11º período de sesiones**

Nueva York, 4 a 15 de mayo de 2015

Tema 4 del programa provisional*

**Medios de ejecución de la gestión forestal sostenible
y aplicación de la legislación forestal y la gobernanza
en todos los niveles****Medios de ejecución de la gestión forestal sostenible
y aplicación de la legislación forestal y la gobernanza
en todos los niveles****Informe del Secretario General***Resumen*

Los medios de ejecución y la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza son ámbitos especialmente dinámicos de la gestión forestal sostenible. El creciente número de iniciativas y participantes en ambas esferas, a todos los niveles, ha creado entornos complejos con poca coordinación o coherencia internacionales.

En el presente informe se ofrece una sinopsis de las actividades e iniciativas relacionadas con ambas cuestiones. En primer lugar, en lo que respecta a la financiación forestal, se examinan las principales novedades ocurridas desde el décimo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, incluidas las actividades del proceso de facilitación del Foro. También se describen de forma general una serie de propuestas para la financiación forestal y las instituciones del futuro acuerdo internacional sobre los bosques. En segundo lugar, se resumen las iniciativas principales de los últimos 15 años en materia de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza.

El informe se ha preparado para facilitar las deliberaciones sobre el tema 4 del programa provisional del 11º período de sesiones del Foro sobre los medios de ejecución de la gestión forestal sostenible y la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza en todos los niveles.

* E/CN.18/2015/1.



I. Introducción

1. De conformidad con el programa de trabajo plurianual del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques para el período 2007-2015, aprobado en su séptimo período de sesiones, que se celebró en 2007 (véase E/2007/42-E/CN.18/2007/8 y Corr.1, resolución 7/1), los medios de ejecución de la gestión forestal sostenible y la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza en todos los niveles son cuestiones recurrentes e intersectoriales en cada período de sesiones. En su décimo período de sesiones, el Foro aprobó el programa provisional de su 11° período de sesiones, en el que incluyó un tema específico sobre los medios de ejecución de la gestión forestal sostenible y la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza en todos los niveles (véase E/2013/42-E/CN.18/2013/18, cap. I, secc. A).

2. El presente informe se ha preparado para facilitar al Foro las deliberaciones sobre el tema 4 del programa provisional en su 11° período de sesiones y para informarlo de las actividades realizadas en materia de financiación forestal entre períodos de sesiones, en particular, de la labor del proceso de facilitación y los resultados del examen del acuerdo internacional sobre los bosques en relación con los medios de ejecución.

3. En la primera sección del informe se describen de manera general una serie de propuestas sobre financiación forestal y una posible estructura de financiación para el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques.

4. En la segunda sección se resumen las principales iniciativas llevadas a cabo en los últimos 15 años para promover la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, junto con las decisiones pertinentes del Foro.

5. Las recomendaciones y los aspectos esenciales para la adopción de medidas en relación con esas cuestiones figuran en el informe del Secretario General relativo al examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques y la consideración de todas las opciones futuras, incluidas las conclusiones y recomendaciones formuladas en él (E/CN.18/2015/2), que el Foro estudiará al decidir sobre el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques.

II. Antecedentes

6. El 30 de octubre de 2009, en el período extraordinario de sesiones en el marco del noveno período de sesiones, el Foro aprobó una resolución sobre los medios de ejecución de la gestión forestal sostenible, en la que decidió establecer un proceso de facilitación (véase E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2, cap. I, secc. B). Este proceso se creó en 2009 con ocho funciones y el Foro le sumó otras dos en su noveno período de sesiones (véase E/2011/42-E/CN.18/2011/20, cap. I, secc. B).

7. En el décimo período de sesiones del Foro, el Grupo Especial Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre Financiación Forestal, establecido mediante la resolución aprobada en el período extraordinario de sesiones en el marco del noveno período de sesiones del Foro, formuló una serie de propuestas sobre estrategias para movilizar recursos procedentes de todas las fuentes, a fin de prestar apoyo a la ejecución de la gestión forestal sostenible, al logro de los objetivos mundiales sobre los bosques y a la aplicación del instrumento

jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques (véase la resolución 62/98 de la Asamblea General, anexo).

8. En su décimo período de sesiones, celebrado en Estambul (Turquía) del 8 al 19 de abril de 2013, el Foro aprobó una resolución que recogía varias medidas a todos los niveles con el objetivo de movilizar fondos para los bosques (véase E/2013/42-E/CN.18/2013/18, cap. I, secc. B, de la resolución 10/2). Entre las medidas enumeradas, el Foro decidió que, en el plano nacional, los programas forestales incluyeran, entre otras cosas, estrategias nacionales de financiación forestal; que, en el plano regional, se siguieran facilitando los procesos regionales y de otro tipo en apoyo de la aplicación del instrumento; y que, en el plano internacional, se invitara al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) a que ampliara y simplificara el acceso a los fondos de los que disponía actualmente y que tendría en el futuro para la gestión forestal sostenible y a que considerara la posibilidad de establecer una esfera de actividad especial para financiar los bosques.

9. Dentro del examen general del acuerdo internacional sobre los bosques, el Foro también decidió reflexionar sobre distintas opciones y estrategias de financiación, incluido el establecimiento de un fondo silvícola mundial voluntario, para movilizar recursos de todas las fuentes en apoyo de la gestión forestal sostenible de todo tipo de bosques y de árboles fuera de los bosques.

10. Desde el décimo período de sesiones del Foro se han producido novedades importantes en el contexto de la financiación forestal a nivel mundial, como se describe en la sección III del presente informe.

III. Informe relativo a la labor del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques acerca de los medios de ejecución

A. Principales novedades relacionadas con los medios de ejecución desde el décimo período de sesiones del Foro

11. Desde el décimo período de sesiones del Foro, celebrado en abril de 2013, el panorama mundial de la financiación forestal ha seguido evolucionando rápidamente. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, dentro del mecanismo de incentivos para la gestión forestal sostenible y para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo y el papel de la conservación, la gestión forestal sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD-plus), creado para el quinto período de reposición del Fondo en 2010, asignó más de 700 millones de dólares de los Estados Unidos para prestar apoyo a las actividades relacionadas con los bosques. En la sexta reposición del Fondo, en 2014, se siguió prestando apoyo a dichas actividades con la estrategia de gestión forestal sostenible. La estrategia de gestión forestal sostenible para el sexto período de reposición del Fondo (2014-2018) sigue funcionando como mecanismo de incentivo con una dotación de 250 millones de dólares y en ella se incluyen los siete elementos temáticos de la gestión forestal sostenible aprobados por el Foro.

12. La sexta reposición del Fondo comprende cuatro objetivos generales: mantener los recursos forestales, gestionar esos recursos, restablecerlos, y aumentar la cooperación regional y mundial. En particular, su objetivo es que los países con asignaciones menores, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, puedan acceder más fácilmente a la financiación del FMAM, y contribuir al mismo tiempo a subsanar los déficits de financiación existentes, especialmente para los países con cubierta forestal reducida.

13. El desarrollo de un mecanismo específico de incentivos para la gestión forestal sostenible en el marco de la sexta reposición de recursos del FMAM es un paso importante y positivo hacia el establecimiento de una esfera de actividad especial dentro del Fondo dedicada a este ámbito, como se solicitó en la resolución 10/2 del Foro.

14. En el contexto de las negociaciones relativas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los debates sobre un futuro mecanismo REDD-plus también avanzaron. En el 19º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Varsovia en noviembre de 2013, se llegó a un acuerdo importante en el que se definió más precisamente el mecanismo REDD-plus, conocido como “Marco de Varsovia para la iniciativa REDD-plus”. En particular, las partes acordaron remunerar a los países en desarrollo en función de unos resultados que pudieran demostrarse mediante labores de seguimiento, presentación de informes y verificación, y, a este respecto, el texto convenido alienta a la creación de mecanismos nacionales de vigilancia. El acuerdo también contemplaba una serie de salvaguardias importantes sobre medio ambiente y derechos humanos (véase FCCC/CP/2013/10 y Add.1). Durante la Conferencia, los Estados Unidos de América, Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se comprometieron colectivamente a aportar 280 millones de dólares al mecanismo REDD-plus.

15. Al mismo tiempo, la gama de mecanismos de financiación para el clima se ha ampliado y ahora incluye medidas de mitigación apropiadas para cada país, el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima, entre otros. Las cifras actuales indican que el apoyo financiero al mecanismo REDD-plus ya podría haber alcanzado su punto máximo¹, pero las promesas y los compromisos a otros mecanismos van en aumento. En el 20º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Lima en diciembre de 2014, Australia, Austria, Bélgica, Colombia, Noruega y el Perú formularon promesas de contribuciones adicionales al Fondo Verde para el Clima, que ya acumula más de 10.000 millones de dólares entre desembolsos, compromisos y promesas de contribución. Del mismo modo, Alemania prometió contribuir 68 millones de dólares al Fondo de Adaptación.

16. Después del 19º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrado en noviembre de 2013, el Comité Permanente de Financiación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático decidió examinar en su tercer foro, en 2015, la cuestión de la financiación para los bosques y, a este

¹ Cifras extraídas de la base de datos REDD-plus que recoge información presentada voluntariamente por los países y las instituciones. Se puede consultar en www.fao.org/forestry/vrd/raphs_and_stats.

respecto, hizo un llamamiento para que se realizaran aportaciones sustantivas y propuestas de asociación en la materia.

17. De acuerdo con el Instituto de Desarrollo de Ultramar y la Fundación Heinrich Böll, entre enero de 2008 y septiembre de 2014, los recursos financieros para el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) ascendían a un total de 215 millones de dólares, de los cuales se habían desembolsado 186 millones (un 87%). El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques ha recaudado 258 millones de dólares, de los cuales 31 millones (un 12%) se han desembolsado. A finales de 2014, los dos programas contaban con un total de 256 millones de dólares en fondos no asignados o no desembolsados, acumulados a lo largo de un período de seis años². La falta de utilización de esos recursos reafirma la importancia de fomentar la capacidad de los países para acceder a ellos.

18. El programa temático para reducir la deforestación y degradación forestal y mejorar los servicios ambientales de los bosques tropicales (programa REDDES) de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales adopta un enfoque diferente, centrándose en ampliar las zonas gestionadas de forma sostenible, lo que incluye la reforestación de los bosques secundarios degradados y la rehabilitación de las superficies forestales degradadas. A día de hoy, el programa ha recibido 9,5 millones de dólares de los donantes para ejecutar 29 proyectos, y la práctica totalidad de los fondos está ya asignada. Dada la falta de fondos, actualmente no pueden publicarse más convocatorias³.

19. En los debates sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible formuló recomendaciones con respecto a los medios de ejecución para la gestión forestal sostenible. La secretaría del Foro facilitó información al Comité divulgando las conclusiones del estudio de 2012 sobre financiación forestal del Grupo Asesor sobre la Financiación de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques⁴. El Comité apuntó que era necesario considerar todas las fuentes de financiación para el desarrollo sostenible, incluidas las de índole nacional e internacional, pública y privada, y las mixtas e innovadoras. Recomendó, entre otras cosas, que los países asumieran la elaboración de las estrategias de financiación como algo propio y se pusieran al frente de ellas, haciendo uso de todas las corrientes de fondos de manera integral y aprovechando las sinergias entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible (véase A/69/315). El informe del Comité, además de otras aportaciones pertinentes, proporcionará materiales de antecedentes para la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Addis Abeba en julio de 2015.

20. La financiación forestal también ocupa un lugar destacado entre los objetivos de desarrollo sostenible propuestos. En su propuesta, el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible convino en incluir una meta sobre los medios de ejecución en relación con el objetivo 15, que se refiere a la gestión

² Se puede consultar más información en www.climatefundsupdate.org/data.

³ Se puede consultar más información en http://www.itto.int/thematic_programme_general.

⁴ Se puede consultar en http://unff-fp.un.org/wp-content/uploads/2013/08/AGF_Study_July_2012.pdf.

forestal sostenible, para movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación (véase A/68/970 y Corr.1).

21. La propuesta de incluir una meta específica sobre la financiación forestal, además de otras metas con consecuencias para la gestión forestal sostenible, como, por ejemplo, sobre la financiación para hacer frente al cambio climático, en relación con el objetivo 13, y los ecosistemas terrestres, en relación con el objetivo 15, es un claro indicio de que los Estados Miembros reconocen la importancia que tiene la financiación de la gestión forestal sostenible como elemento básico del desarrollo sostenible y de la agenda para el desarrollo después de 2015.

B. Resultados del proceso de facilitación

1. Actividades y productos

22. Mediante el proceso de facilitación del Foro también se ha seguido prestando asistencia a los países en desarrollo con el fin de movilizar fondos para los bosques. El proceso se concibió como espacio consultivo, más que como mecanismo de financiación, para colaborar con países y procesos de financiación. Desde su creación, ha ejecutado 3 proyectos y organizado 11 talleres, y ha contado con la participación de más de 110 países y 14 organizaciones internacionales y donantes.

23. Los dos primeros proyectos se centraron en a) la financiación de la gestión forestal sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con cubierta forestal reducida, con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido; y b) la financiación de la gestión forestal sostenible en África y los países menos adelantados, con el apoyo del Gobierno de Alemania. Ambos proyectos concluyeron en el último período entre sesiones.

24. En particular, se celebraron dos talleres en el marco de los proyectos mencionados anteriormente:

a) Un taller sobre una estrategia común de financiación forestal en los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países con cubierta forestal reducida, África y los países menos adelantados, celebrado en Addis Abeba del 3 al 5 de junio de 2013. La estrategia común resultante sienta las bases de la labor futura del proceso de facilitación para ayudar a los países a formular estrategias nacionales de financiación forestal y, en última instancia, a elaborar programas específicos y diseñar proyectos destinados a poner en práctica el instrumento;

b) Un taller sobre el uso de los medios de información en línea y la solicitud de subvenciones, celebrado en Nueva York del 8 al 12 de septiembre de 2014. En el taller se puso de manifiesto la necesidad de seguir ayudando a fomentar la capacidad para aprovechar la financiación forestal con más eficacia.

25. Se redactaron distintos materiales, como informes sobre los talleres, un conjunto de notas sobre políticas en las que se resumían las conclusiones principales, un documento sustantivo sobre la financiación forestal en los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con cubierta forestal reducida y un

artículo revisado por pares que aparecerá en la publicación *International Forestry Review*. En el contexto del proyecto sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con cubierta forestal reducida se realizaron cuatro documentales pedagógicos breves en los que se destacaron ejemplos de base e intersectoriales sobre la financiación forestal en esos Estados y países, en colaboración con el Departamento de Información Pública.

26. Por último, se elaboró un sitio web interactivo dedicado al proceso de facilitación. En él se archivan todos los documentos derivados de los proyectos del Foro sobre financiación forestal y también se ofrecen vínculos a todas las fuentes de información disponibles en la materia. Además, el sitio web incluye un componente interactivo con el que los interesados en la financiación forestal pueden publicar su propia información y bases de datos, además de anunciar sus novedades⁵.

27. Con respecto al tercer proyecto, la secretaría del Foro obtuvo fondos del octavo tramo de la Cuenta para el Desarrollo para la realización de un proyecto cuyo objetivo es aprovechar la financiación destinada a hacer frente al cambio climático para la gestión forestal sostenible. El fuerte aumento de los compromisos financieros internacionales para mitigar el cambio climático y adaptarse a él representa una importante oportunidad para la financiación forestal, especialmente porque con gran parte de esos fondos también se puede contribuir de manera significativa a la gestión forestal sostenible.

28. El proyecto se centra en el mandato del proceso de facilitación en lo que se refiere al examen de “las consecuencias que puedan tener las nuevas iniciativas de financiación relativas a los bosques y a los tres Convenios de Río en el ámbito general de la financiación forestal” (véase E/2011/42-E/CN.18/2011/20, cap. I, secc. B, párr. 34) y, de esta manera, trata de unir dos conjuntos paralelos de procesos intergubernamentales: por un lado, los debates sobre la financiación forestal dentro del Foro y, por otro, los relativos a la financiación climática en el contexto de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

29. En el marco de este proyecto, la secretaría del Foro se asoció con tres organizaciones subregionales: la Organización de Cooperación Económica, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y la secretaría de la Comunidad del Pacífico. Su labor se centra principalmente en el plano subregional, contribuyendo así al cumplimiento del mandato del Foro en lo que se refiere a la cooperación regional, como se indica en las resoluciones de los períodos de sesiones noveno y décimo del Foro.

30. El proyecto, que en la actualidad se halla en fase de ejecución, estuvo precedido por la preparación de cuatro estudios sobre las fuentes existentes y potenciales de financiación relacionada con el clima para la gestión forestal sostenible: uno en el plano mundial, uno en la subregión de la Organización de Cooperación Económica, uno en la subregión de la SADC y uno en la subregión de la secretaría de la Comunidad del Pacífico. Tras los estudios, se organizó un taller en cada subregión, lo que llevó a la confirmación de las medidas principales que constituyeron la base de las estrategias subregionales que se vienen elaborando desde entonces y que se aplican en la actualidad para aprovechar la financiación relacionada con el clima en la gestión forestal sostenible.

⁵ Véase <http://unff-fp.un.org>.

31. En el marco del proyecto de la financiación relacionada con el clima se han llevado a cabo tres talleres que se han financiado con cargo a la Cuenta para el Desarrollo:

a) Un taller sobre el aprovechamiento de la financiación relacionada con el clima para los bosques de la subregión de la Organización de Cooperación Económica, organizado conjuntamente por el Foro y la Organización de Cooperación Económica y celebrado en Teherán del 29 de abril al 1 de mayo de 2014;

b) Un taller sobre el aprovechamiento de la financiación relacionada con el clima para los bosques de la subregión de la SADC, organizado conjuntamente por el Foro y la SADC y celebrado en Johannesburgo (Sudáfrica) del 7 al 9 de octubre de 2014;

c) Un taller sobre el aprovechamiento de la financiación relacionada con el clima para los bosques de la subregión de la secretaría de la Comunidad del Pacífico, organizado conjuntamente por el Foro y la secretaría de la Comunidad del Pacífico y celebrado en Suva del 28 al 30 de octubre de 2014.

32. Entre los muchos aspectos esenciales para la adopción de medidas que se definieron en los tres talleres, los Estados miembros de la Organización de Cooperación Económica han pedido que se prepare una propuesta de proyecto subregional, que estaría financiado por instituciones multilaterales de financiamiento, y tanto los Estados miembros de la SADC como la secretaría de la Comunidad del Pacífico solicitaron la asistencia de la secretaría del Foro con el objeto de desarrollar la capacidad de obtener financiación internacional para la gestión forestal sostenible, ya sea de los fondos destinados a hacer frente al cambio climático o de otras fuentes. Los resultados del taller de la subregión de la Organización de Cooperación Económica se pusieron de relieve en la resolución 69/111 de la Asamblea General, en la que se propusieron como ámbitos importantes en los que las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación Económica debían cooperar más.

33. De conformidad con los constantes llamamientos realizados por el Foro para que se intensifique la cooperación con los asociados en la financiación forestal (véase E/2011/42-E/CN.18/2011/20, cap. I, secc. B, párr. 34), en particular las secretarías del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Convenios de Río), la secretaría del Foro ha formulado numerosas solicitudes para aumentar la cooperación. Por ejemplo, se ha solicitado la colaboración de la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para llevar a cabo un proyecto que aproveche la financiación relacionada con el clima para la gestión forestal sostenible, así como la cooperación del Comité Permanente de Financiación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyo tercer foro se centrará en la financiación forestal. A fin de que esa colaboración se promueva con más éxito en el futuro, es fundamental que los países aseguren la coordinación necesaria y la transmisión de mensajes coherentes entre sus representantes durante las reuniones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en los períodos de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques.

34. Los productos de los tres proyectos ejecutados por el proceso de facilitación durante el período entre sesiones más reciente apuntan a seis conclusiones:

a) Existen obstáculos a la financiación forestal a todos los niveles. Por una parte, la financiación sigue siendo insuficiente y, por otra, la asistencia oficial para el desarrollo con que se cuenta ni siquiera se destina a la financiación forestal, principalmente como consecuencia de la limitada capacidad de absorción de muchos países en desarrollo;

b) Es fundamental adoptar un enfoque holístico para comprender y aumentar la financiación forestal. El panorama financiero es muy complejo. En concreto, la multiplicidad de valores de los bosques se puede potenciar a través de instrumentos adecuados y, en determinadas circunstancias, las fuentes externas al sector pueden resultar básicas para apoyar la gestión forestal sostenible;

c) La financiación forestal debe abordarse en tres planos: i) el nacional, donde no existe una única dimensión y cada país tiene su propio panorama financiero; ii) el regional, donde sigue existiendo una buena oportunidad para intercambiar experiencias y aprender mejores prácticas; y iii) el internacional, donde existe un tremendo potencial para cooperación mundial que beneficie a todos los países;

d) El sector privado ofrece oportunidades que aún están sin explotar. La financiación privada encierra un enorme potencial, pero suele reservarse para actividades que maximizan los beneficios económicos, que pueden coincidir o no con las prioridades de la gestión forestal sostenible. La financiación pública podría tener un papel impulsor, pero deberían existir sistemas de seguimiento que velen por que las fuentes privadas favorezcan realmente la gestión forestal sostenible;

e) En repetidas ocasiones se ha señalado que el desarrollo de la capacidad es un modelo participativo para hacer frente a la falta de capacidad de absorción, especialmente en dos esferas: i) la búsqueda de financiación y su aprovechamiento mediante la preparación de propuestas financiables y ii) el aumento de la capacidad de coordinación nacional, en particular en lo que respecta a la posibilidad de llegar hasta otras entidades de gobernanza competentes;

f) Se ha señalado reiteradamente que las estrategias de financiación forestal son una posible solución para aumentar la coordinación en los planos nacional y regional, a fin de aprovechar la financiación de la gestión forestal sostenible. Las estrategias de financiación forestal, ya sean nacionales o regionales, establecen medidas realistas necesarias para mejorar y aumentar la financiación de la gestión forestal sostenible y definen plazos y obligaciones para una de ellas.

2. Evaluación de los efectos del proceso de facilitación

35. En poco más de cinco años, el proceso de facilitación ha producido muchos resultados y ha mostrado un considerable potencial para el desarrollo. Gracias a él se ha entendido mejor el panorama de la financiación forestal, su complejidad, la diversidad de las fuentes y la desigualdad en la asignación de fondos, tanto desde el punto de vista geográfico como de los elementos temáticos de la gestión forestal sostenible.

36. La atención prestada a los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países con cubierta forestal reducida, África y los países menos adelantados ha creado

conciencia sobre las necesidades de financiación forestal en esos países, tanto en el plano nacional como entre los donantes internacionales. Según los datos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el segundo taller sobre la financiación forestal en los pequeños Estados insulares en desarrollo, organizado conjuntamente por la secretaría del Foro y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico en Nadi (Fiji) del 23 al 27 de julio de 2012, facilitó la creación de una serie de proyectos relacionados entre sí, financiados por el Fondo y conocidos como el programa “De las cordilleras a los arrecifes”. El programa, que agrupa a 14 pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, ha recibido 90 millones de dólares del Fondo y otros 333 millones de dólares de fuentes de cofinanciación⁶.

37. La conclusión de todas las actividades llevadas a cabo entre los períodos de sesiones y referidas al futuro del acuerdo internacional sobre los bosques fue que debía prestarse apoyo al mantenimiento y refuerzo del proceso de facilitación, a fin de explotar todo su potencial. Ello incluye transformar el proceso en un mecanismo catalizador, modificando sus funciones para que estén más orientadas a los objetivos y la práctica, y reforzándolo para ayudar a los países a superar los obstáculos a la financiación forestal y aprovechar las oportunidades existentes.

38. En las opiniones y propuestas que los Estados miembros presentaron al Foro con respecto al acuerdo internacional sobre los bosques, el proceso de facilitación obtuvo críticas positivas tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

39. En los resultados de la primera reunión del Grupo Especial Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta para el Acuerdo Internacional sobre los Bosques se sugieren distintas formas de convertir el proceso de facilitación en un “mecanismo forestal mundial” voluntario, con la posibilidad de establecer oficinas regionales. También se sugiere considerar la posibilidad de establecer una dependencia dentro de la secretaría del Foro con el mandato de supervisar esta mejora del proceso de facilitación (véase E/CN.18/2015/10, anexo).

40. En el informe del equipo de consultores independientes sobre la evaluación independiente del acuerdo internacional sobre los bosques también se valoró positivamente el proceso de facilitación, que se calificó de logro fundamental del acuerdo internacional sobre los bosques en su versión actual⁷. Del mismo modo, los participantes en el taller que China organizó en Beijing del 29 al 31 de octubre de 2014 (véase E/CN.18/2015/9) también reconocieron la contribución positiva del proceso de facilitación e hicieron las siguientes sugerencias concretas para perfeccionarlo:

a) Contar con un centro de intercambio de información que sirva para determinar las fuentes de financiación disponibles y para ayudar a los países a conectarse con esas posibles fuentes de financiación, incluida información sobre el funcionamiento de centros de intercambio de información existentes en otras partes del sistema de las Naciones Unidas;

b) Alentar la cooperación Sur-Sur, la cooperación Norte-Sur y las asociaciones triangulares;

⁶ Se puede consultar más información sobre el programa “De las cordilleras a los arrecifes” en www.thegef.org/gef/node/10726.

⁷ El informe sobre la evaluación independiente del acuerdo internacional sobre los bosques se puede consultar en www.un.org/esa/forests.

c) Crear un proceso en el plano regional para la obtención gradual de financiación regional o fondos forestales regionales;

d) Alentar al sector privado a que desempeñe un papel mayor en sectores relacionados entre sí mediante un enfoque de ordenación del paisaje, asociaciones público-privadas e iniciativas de responsabilidad social de las empresas.

41. En su segunda reunión, el Grupo de Expertos sugirió también que el proceso de facilitación podría prestar asesoramiento y ayudar a los países a elaborar estrategias de financiación a corto, mediano y largo plazo para poner en práctica una gestión forestal sostenible, el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques y los objetivos mundiales sobre los bosques; acceder a la financiación de una diversidad de fuentes; atraer inversiones, entre otras cosas mejorando el entorno para este fin; negociar la obtención de financiación y establecer contactos con posibles asociados en la cooperación técnica; superar los obstáculos de financiación; alentar la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y triangular; y alentar al sector privado a que desempeñe una función más importante (véase E/CN.18/2015/11).

42. A pesar de ese entusiasmo, cabe señalar que, para cumplir su mandato, el proceso de facilitación depende enteramente de contribuciones financieras esporádicas y voluntarias. El nivel de financiación proporcionado al proceso de facilitación (que no ha superado los 3,6 millones de dólares desde que se creó en 2009) no ha sido en modo alguno suficiente para permitirle cumplir las funciones que se le asignaron originalmente en la resolución del período extraordinario de sesiones en el marco del noveno período de sesiones del Foro y las que se le asignaron posteriormente en el noveno período de sesiones del Foro (véase el párr. 6). Así pues, los recursos tanto financieros como humanos son un factor importante para que el proceso de facilitación pueda producir resultados.

43. En última instancia, el proceso de facilitación podrá tener un desempeño más sólido si se aportan recursos extrapresupuestarios suficientes. Además, debería reforzarse la secretaría del Foro, encargada de dirigir el proceso de facilitación, dotándola de más recursos humanos y presupuestarios con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, como se destacó en las reuniones primera y segunda del Grupo de Expertos y en el informe sobre la evaluación independiente del acuerdo internacional sobre los bosques.

IV. Los medios de ejecución como elemento integrante de las perspectivas futuras del acuerdo internacional sobre los bosques: el camino a seguir

44. De conformidad con la resolución 10/2, aprobada en el décimo período de sesiones del Foro, la financiación de la gestión forestal sostenible debe ser un elemento integral de la decisión que se adopte en el 11º período de sesiones del Foro sobre el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques. Para que el acuerdo sea eficaz y eficiente después de 2015 es importante hacer hincapié en que la dimensión de la financiación tiene dos componentes principales, a saber, la financiación de la gestión forestal sostenible y la financiación de las instituciones del acuerdo internacional sobre los bosques en el futuro.

45. La responsabilidad de financiar las instituciones del acuerdo internacional sobre los bosques en el futuro recae en los miembros del Foro, aunque deber tenerse en cuenta que la financiación de la gestión forestal sostenible va más allá del acuerdo internacional sobre los bosques y supone la participación de un conjunto más amplio de agentes que no son necesariamente partes en el acuerdo tal como se encuentra establecido. Por lo tanto, el Foro, en su 11º período de sesiones, deberá abordar esos dos aspectos en una resolución. Concretamente, deberá asegurarse de que las instituciones del acuerdo internacional sobre los bosques dispondrán en el futuro de los recursos necesarios para su funcionamiento eficaz, también para los períodos de sesiones del Foro, la participación de los miembros, las actividades entre períodos de sesiones y la labor de comités e instituciones permanentes como la secretaría del Foro y el Fondo Fiduciario de Apoyo a la Labor del Foro.

A. Financiación de la gestión forestal sostenible

46. El panorama de la financiación forestal es complejo e incluye a una gran variedad de organizaciones cuyas actividades ya se orientan a lograr el aumento de los niveles de financiación para la gestión forestal sostenible en todo el mundo. La financiación de la gestión forestal sostenible es una responsabilidad colectiva que requiere una participación amplia. Para hacer frente al problema de la financiación de la gestión forestal sostenible es necesaria la participación activa de todos los gobiernos, los procesos pertinentes, las secretarías de los convenios y convenciones, las organizaciones internacionales, regionales y nacionales, así como del sector privado, la sociedad civil y las fundaciones benéficas.

47. Los informes nacionales de carácter voluntario presentados para el 11º período de sesiones del Foro muestran la variedad considerable de fuentes y mecanismos de financiación existentes, desde las asignaciones presupuestarias nacionales, los fondos nacionales, regionales e internacionales, los impuestos y gravámenes de distintos tipos, la asistencia oficial para el desarrollo y la inversión extranjera directa, las inversiones de los fondos de pensiones y otros agentes, hasta mecanismos avanzados como REDD-plus y los pagos por servicios de los ecosistemas. En ese sentido, deben examinarse y utilizarse todas las fuentes posibles de financiación forestal a efectos de movilizar recursos para la gestión forestal sostenible.

48. En el resumen de la primera reunión del Grupo de Expertos y en el informe sobre la evaluación independiente del acuerdo internacional sobre los bosques se hace un llamamiento para que la labor del Foro sobre la financiación forestal se realice con un enfoque integrado, teniendo en cuenta todas las fuentes existentes y posibles de financiación para la gestión forestal sostenible. En ambos documentos se exhorta a realizar esfuerzos renovados para incluir todas las fuentes de financiación, en particular la asistencia oficial para el desarrollo, la asistencia multilateral y bilateral, el mecanismo REDD-plus, el Fondo Verde para el Clima, el sector privado y los fondos forestales nacionales, así como el fondo silvícola mundial, si se estableciera, y se hace referencia al mejor uso de los fondos existentes, así como al fomento de la capacidad, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología.

49. La evaluación independiente propone integrar en ese enfoque el mecanismo REDD-plus y el desarrollo de medidas nacionales apropiadas para la mitigación

basadas en los bosques como instrumentos de política que ofrecen tecnologías innovadoras de financiación y fomentan la capacidad para conservar los bosques y su gestión sostenible en todos los países.

50. A este respecto, como se señala en el informe sobre la evaluación independiente del acuerdo internacional sobre los bosques, el Foro podría seguir trabajando con todos los Estados miembros del Foro y todos los actores clave, en el marco del Foro y fuera de él, para mejorar la distribución geográfica de la financiación forestal, en particular la asistencia oficial para el desarrollo.

51. El Foro podría seguir colaborando con los Estados miembros y las organizaciones regionales para el establecimiento de estrategias nacionales o regionales de financiación forestal. El proceso de facilitación tiene el mandato de formular esas estrategias y posee un enfoque holístico e intersectorial que tiene en cuenta la complejidad y la diversidad de los panoramas de la financiación forestal, lo que, sumado a la larga experiencia del Foro en el suministro de asesoramiento normativo, lo sitúa en una posición privilegiada para abordar esa esfera de trabajo.

52. El Foro podría también desarrollar sus actividades de fomento de la capacidad con los Estados miembros y las organizaciones regionales a fin de emplear la financiación forestal con más eficacia. El primer curso práctico sobre solicitudes de subsidios y conocimiento de los medios disponibles en línea puso de relieve no solo la necesidad de esos cursos prácticos, sino también la demanda de los Estados miembros de adquirir las herramientas necesarias para obtener asistencia oficial para el desarrollo adicional, préstamos en condiciones favorables y conocimientos sobre mecanismos innovadores de financiación, entre otras fuentes de financiación pública internacional. Esa colaboración con los Estados miembros podría también ampliarse a la creación de capacidad y el mejoramiento de las condiciones propicias para acceder a la financiación privada.

53. Las dos medidas propuestas arriba (asistencia para establecer estrategias de financiación forestal y apoyo a las actividades de fomento de la capacidad) son complementarias y sinérgicas, y abordan la cuestión desde ambos puntos de vista mediante la promoción de políticas coherentes y bien fundamentadas, por una parte, y el suministro de los conocimientos necesarios a nivel de expertos y personal técnico, por la otra.

B. Financiación del acuerdo internacional sobre los bosques

54. Se han formulado varias sugerencias respecto de la financiación del acuerdo internacional sobre los bosques en el futuro, incluido el establecimiento de un fondo forestal mundial de carácter voluntario vinculado a las necesidades relacionadas con la gestión forestal sostenible de los países en desarrollo, bajo la égida del Foro (véase, por ejemplo, la resolución 10/2 del Foro). En el informe sobre la evaluación independiente del acuerdo internacional también se incluyen varias sugerencias sobre ambos aspectos. A fin de abordar esas cuestiones, en el informe se recomienda la creación de fondos fiduciarios para hacer frente a tres elementos fundamentales relacionados con la financiación de la gestión forestal sostenible y la financiación de las instituciones del acuerdo internacional sobre los bosques, a saber, apoyar el funcionamiento del Foro, apoyar la planificación y ejecución de su plan estratégico e impulsar la aplicación del instrumento en los planos nacional y regional. Por razones prácticas, es importante separar los recursos para la financiación de las

instituciones del acuerdo internacional sobre los bosques de los fondos asignados para la gestión forestal sostenible.

55. Si los Estados miembros en el 11º período de sesiones del Foro están de acuerdo con esa sugerencia, podría establecerse un fondo fiduciario estratégico y adaptarlo a las necesidades del acuerdo internacional sobre los bosques, lo cual podría solucionar, en cierta medida, las necesidades de financiación de las instituciones del acuerdo internacional sobre los bosques en el futuro y de la gestión forestal sostenible en un sentido más amplio. El fondo debería ser suficientemente flexible para recibir contribuciones de una amplia variedad de fuentes, como se sugirió en la segunda reunión del Grupo de Expertos. El Foro podría asignar los recursos del fondo fiduciario estratégico a cuestiones relacionadas con la aplicación y la financiación del instrumento a través del proceso de facilitación.

56. Con una perspectiva de futuro, también es necesario incluir el proceso de facilitación en debates más amplios sobre la financiación forestal en el contexto del futuro del acuerdo internacional sobre los bosques. A este respecto, los recursos del fondo fiduciario estratégico para la aplicación del instrumento podrían canalizarse, en particular, a través del proceso de facilitación, para esferas de actividad como:

a) El fortalecimiento de la capacidad y la transferencia de tecnología según términos mutuamente acordados;

b) El desarrollo de estrategias de financiación para la gestión forestal sostenible, así como de planes de acción nacional para la aplicación del instrumento y la elaboración de informes nacionales pertinentes sobre el progreso de la aplicación;

c) El suministro de asistencia a los Estados miembros para el diseño de proyectos y programas orientados a la aplicación del instrumento mediante el acceso a los fondos existentes, en particular los de instituciones financieras, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo Verde para el Clima y los bancos de desarrollo regionales, de acuerdo con sus criterios;

d) El progreso en la colaboración entre grupos de países regionales y temáticos, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países con cubierta forestal reducida y los países de África para el acceso a la financiación para la gestión forestal sostenible;

e) La prestación de asistencia a los Estados miembros para el diseño de proyectos y programas sobre la gestión forestal sostenible y para obtener recursos financieros para su aplicación.

V. Aplicación de la legislación forestal y la gobernanza

A. Aplicación de la legislación forestal y la gobernanza y el Foro

57. En su séptimo período de sesiones, celebrado en 2007, el Foro decidió que la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza sería una cuestión intersectorial que se examinaría en cada período de sesiones, junto con los medios de aplicación. El Foro decidió, además, que los Estados miembros revisarían y, en función de las necesidades, mejorarían la legislación forestal, fortalecerían su aplicación y promoverían la gobernanza a todos los niveles para apoyar la gestión forestal

sostenible, a fin de crear un entorno propicio para la inversión forestal y luchar contra las prácticas ilegales y erradicarlas, de conformidad con la legislación nacional, en el sector forestal y otros sectores conexos (véase E/2007/42-E/CN.18/2007/8 y Corr.1; véase también la resolución 62/98 de la Asamblea General).

58. También en su séptimo período de sesiones, el Foro decidió que los Estados miembros fortalecerían la capacidad de los países para luchar contra las prácticas ilícitas relacionadas con los bosques, incluida la caza furtiva de especies salvajes, de conformidad con la legislación nacional, mediante el aumento de la concienciación pública, la educación, la capacidad institucional, la transferencia tecnológica y la colaboración técnica, la aplicación de la ley y las redes de información (véase E/2007/42-E/CN.18/2007/8 y Corr.1; véase también la resolución 62/98 de la Asamblea General).

59. En su noveno período de sesiones, celebrado en 2011, el Foro invitó a los Estados miembros, a los miembros de la Asociación de Colaboración en Materia de Bosques y a otras partes interesadas pertinentes a estudiar la posibilidad de crear y mejorar un entorno político que fuera propicio para fortalecer el cumplimiento de la ley y la gestión forestales, atraer inversiones y financiación a largo plazo para la gestión forestal sostenible, aclarar los derechos de tenencia y reforzar la seguridad de estos y mejorar la distribución justa y equitativa de los beneficios y las responsabilidades con los pueblos indígenas y las comunidades locales cuyos medios de vida dependieran directamente de los bosques (véase E/2011/42-E/CN.18/2011/20, cap. I, secc. B).

60. En el estudio de 2012 sobre la financiación forestal del Grupo Asesor sobre la Financiación⁴ se destacó la importancia de la aplicación de la ley forestal y la buena gobernanza para la financiación forestal, en particular porque disminuye el riesgo, volviendo así el sector forestal más atractivo para la inversión del sector privado.

61. En su décimo período de sesiones, celebrado en 2013, el Foro invitó a los Estados miembros, la comunidad de donantes y otras partes interesadas pertinentes, según correspondiera, a examinar y mejorar la legislación forestal, reforzar la aplicación de la legislación forestal y promover la buena gobernanza en todos los niveles para apoyar la gestión forestal sostenible, crear un entorno propicio para la inversión en bosques y combatir y erradicar prácticas ilegales, así como promover la tenencia segura de la tierra, de conformidad con la legislación, la política y las prioridades nacionales (véase E/2013/42-E/CN.18/2013/18, cap. I, secc. B, resolución 10/2).

B. Otras actividades nacionales, regionales e internacionales

62. Se han realizado una amplia variedad de actividades a nivel nacional, regional e internacional con respecto a la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza.

63. A principios de 2000, varias regiones decidieron tomar medidas para poner freno a la tala ilegal, que se considera la causa principal de la degradación ambiental y representa una pérdida importante de ingresos nacionales. Los países de Asia Oriental fueron los primeros en organizar una conferencia ministerial sobre la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza. Esta se celebró en Bali

(Indonesia) en 2001 y de ella surgió la primera declaración sobre la elaboración de medidas para combatir la tala ilegal. En 2003 se llevó a cabo una cumbre similar para África en Yaundé, y en 2005 una para Europa y Asia Septentrional en San Petersburgo (Federación de Rusia)⁸.

64. También en la primera parte de la década, la Unión Europea adoptó un Plan de Acción para la Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales que se basa en las experiencias de los procesos regionales de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza y que incorpora las circunstancias particulares de la Unión Europea como región consumidora de madera tropical, de ahí el énfasis en el comercio. El Plan de Acción se centra en prevenir la importación ilegal de madera a la Unión Europea, mejorar el suministro de madera e incrementar la demanda de madera proveniente de bosques gestionados de manera sostenible.

65. El Plan de Acción se vio fortalecido con la creación de acuerdos bilaterales de asociación de carácter voluntario entre la Unión Europea y determinados países productores. Estos acuerdos comerciales jurídicamente vinculantes tienen por objeto asegurar que los productos madereros exportados a la Unión Europea provengan de fuentes legales, e incluyen un conjunto de medidas de control exhaustivas que aseguran la aplicación de un sistema riguroso para prevenir que los productos forestales que se producen en forma ilegal lleguen a la Unión Europea. A la fecha de redacción de este informe, seis países habían firmado acuerdos de asociación de carácter voluntario con la Unión Europea y otros nueve se encontraban en negociaciones a ese respecto.

66. La Unión Europea se ha asociado también con la organización no gubernamental TRAFFIC International con el fin de impulsar iniciativas para controlar el origen de la madera y mejorar la gestión forestal en cuatro países de América Latina, a saber, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, en un intento de ajustar el comercio de la madera a los objetivos del Plan de Acción. En particular, este proyecto se orienta a fomentar el conocimiento sobre la aplicación de la legislación forestal, la gobernanza y el comercio en América del Sur y establecer una referencia para medir los cambios en la gobernanza forestal⁹.

67. En los Estados Unidos, la Ley Lacey, que se aprobó en 1900, fue la primera norma nacional de importancia para la protección de la vida silvestre. Hasta hace poco, la Ley incluía solamente restricciones limitadas al comercio de plantas y productos vegetales cuyo origen fuera ilegal, pero en 2008 el Congreso de los Estados Unidos modificó la Ley y declaró ilegal el tráfico de plantas y productos vegetales cuyo origen violara cualquier ley de los Estados Unidos o de un gobierno estatal, tribal o extranjero cuyo propósito fuera la protección de las plantas.

68. La Ley Lacey, en su redacción de 2008, establece que los importadores de plantas y productos vegetales deben completar una declaración para la importación en la que se identifique específicamente la planta o producto vegetal que se importa. El Gobierno de los Estados Unidos está haciendo más riguroso el cumplimiento de

⁸ Gran parte de los datos que figuran en la sección V.B. del presente informe fueron suministrados por la Forest Legality Alliance, una iniciativa del Instituto de Recursos Mundiales del Organismo de Investigación Ambiental (véase www.forestlegality.org/).

⁹ Véase información más detallada en https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/flegt_en.

este requisito, que actualmente se aplica a determinados tipos de productos madereros.

69. Desde hace mucho tiempo se considera que la Ley Lacey es un instrumento confiable y eficaz para combatir el tráfico ilegal de vida silvestre, y que, junto con el Plan de Acción para la Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales de la Unión Europea, es un paso importante para combatir la tala ilegal tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

70. En noviembre de 2012, la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal de Australia obtuvo la aprobación real, lo que permitió su aplicación inmediata. El objeto de la Ley es prevenir la importación de productos madereros cosechados en forma ilegal, y también prohibir el procesamiento en Australia de productos madereros talados en forma ilegal. A diferencia de la Ley Lacey, estipula que los operadores australianos no podrán participar a sabiendas o en forma intencional o negligente en la importación o el procesamiento de productos madereros talados en forma ilegal.

71. Los países desarrollados no son los únicos que han tomado medidas unilaterales o bilaterales contra la tala ilegal. Los informes nacionales de carácter voluntario presentados al 11º período de sesiones del Foro muestran que una amplia variedad de países han formulado y aplicado leyes desde 2007 para intensificar la lucha contra el tráfico ilegal de productos forestales. Muchos países han informado de la creación o modificación de políticas públicas de adquisición, en particular Georgia, Ghana y Jamaica, mientras que en otros casos el control y la verificación de las cadenas de custodia y los sistemas de seguimiento de los productos forestales se han vuelto más estrictos, como en Filipinas, Liberia y Papua Nueva Guinea. En otros países se impuso una prohibición completa de las exportaciones madereras, como forma de alentar el procesamiento de la madera y también como un intento de detener la exportación de madera procesada en forma ilegal.

72. A nivel bilateral, en 2011, China y el Japón firmaron un memorando para combatir la tala ilegal y el comercio conexo a fin de lograr la gestión forestal sostenible. Ambos Gobiernos acordaron realizar esfuerzos para desarrollar un sistema de verificación de la legalidad de los productos madereros plantados, procesados y distribuidos en los respectivos países, así como de los productos madereros importados y exportados.

73. A nivel subregional, Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania establecieron en junio de 2014 la Iniciativa de África Oriental contra el Comercio Ilegal de Madera y REDD-plus, un mecanismo innovador transfronterizo que cuenta con el apoyo de Noruega y se aplicará en colaboración con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

74. Un conjunto de cinco iniciativas impulsadas por países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques llevadas a cabo entre 2004 y 2015 y organizadas conjuntamente por Indonesia, México, Sudáfrica, Suiza y Ucrania pusieron de relieve el progreso alcanzado y las deficiencias y los retos que aún

quedan por superar en cuanto a la gobernanza forestal y la descentralización en cada región del mundo¹⁰.

75. Si bien cada una de las iniciativas impulsadas por países se centró en un aspecto específico de la gobernanza forestal (como la descentralización, REDD-plus, la economía verde y el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques), todas ellas hicieron referencia a que los problemas para traducir los acuerdos internacionales en acciones a nivel nacional y asegurar al mismo tiempo el conocimiento y el valor de la gobernanza en distintos niveles existían en todos los países. Cada nivel de gobernanza forestal (local, nacional, regional o internacional) está más fragmentado que el anterior y trae consigo un conjunto propio de interesados, y, sin embargo, cada nivel influye en los demás de diversas maneras, sobre todo a través de la vinculación de las instituciones y la difusión de ideas y recursos financieros.

76. También se han realizado avances a nivel internacional. En marzo de 2012, la INTERPOL organizó la primera Cumbre Internacional de Jefes de Servicios encargados del Cumplimiento y la Ejecución de Normas Ambientales, en la cual los participantes estuvieron de acuerdo en que, si bien se habían hecho esfuerzos nacionales e internacionales para hacer frente al problema de la tala ilegal, las iniciativas para llevar a cabo investigaciones internacionales y aplicar las leyes seguían siendo insuficientes.

77. En particular, la INTERPOL creó un proyecto sobre asistencia para la aplicación de la legislación forestal (Proyecto Leaf) cuyo propósito era concienciar sobre el impacto de la tala ilegal, desarrollar la capacidad para el cumplimiento de la ley, ampliar el intercambio de información y establecer equipos de tareas para mejorar la cooperación entre organismos nacionales y asociados internacionales. Una de las grandes ventajas de la INTERPOL es su conocimiento especializado para identificar delitos financieros, incluido el blanqueo de dinero, que constituye un medio útil para el seguimiento de las corrientes financieras cuyo origen es la tala ilegal.

78. Uno de los mayores avances relacionados con la gobernanza forestal es el acuerdo sobre las salvaguardias relacionadas con REDD-plus. En el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Cancún (México) en 2010, los participantes reconocieron la necesidad de contar con un conjunto de salvaguardias relacionadas con REDD-plus en las que se asegurara que las medidas de este mecanismo fueran coherentes con los programas nacionales sobre los bosques y los convenios y convenciones y los acuerdos internacionales, que las estructuras de gobernanza de REDD-plus continuaran siendo transparentes y efectivas, y que las estructuras respetaran los conocimientos y los derechos de las comunidades indígenas y locales (véase FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16).

79. No obstante, el seguimiento de la aplicación de las salvaguardias relacionadas con REDD-plus continúa siendo un reto. En el 17º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Durban en 2011, se alcanzó un acuerdo relativo a la

¹⁰ Las iniciativas impulsadas por países se llevaron a cabo en Interlaken (Suiza) en 2004, Durban (Sudáfrica) en 2008, Oaxaca (México) en 2010, Lviv (Ucrania) en 2012, e Interlaken (Suiza) en 2015.

creación de un sistema de información sobre salvaguardias que asegurara la transparencia, la coherencia, la exhaustividad y la efectividad, sobre la base de los informes nacionales que se presentaban cada cuatro años¹¹.

80. Otro avance importante relacionado con la gobernanza forestal es el acuerdo respecto de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial hizo suyas estas directrices el 11 mayo de 2012. El propósito de las directrices es promover la seguridad de los derechos de tenencia de la tierra y el acceso equitativo a la tierra, las pesquerías y los bosques como medios para erradicar el hambre y la pobreza, apoyar el desarrollo sostenible y mejorar el medio ambiente¹².

81. En mayo de 2014, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito inició su Programa Mundial para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques, de cuatro años de duración. Este programa tiene como objetivo suministrar asistencia técnica concreta para fortalecer la capacidad nacional para hacer frente a los delitos contra las especies protegidas de flora y fauna silvestres. Ya se ha establecido un conjunto de herramientas analíticas a ese efecto.

82. El Banco Mundial también cuenta desde hace mucho tiempo con un programa sobre la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza que toma en cuenta las experiencias regionales en Asia, África, Europa y Asia Septentrional. Un ejemplo de su alcance es el Segundo Programa para la Aplicación de la Ley Forestal y la Gobernanza en los Países del Este en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, que promueve la gestión forestal sostenible en Armenia, Azerbaiyán, Belarús, la Federación de Rusia, Georgia, la República de Moldova y Ucrania, basándose en las experiencias del primer proyecto de este tipo.

83. La Organización Internacional de las Maderas Tropicales también ha previsto la realización de actividades para hacer frente al comercio internacional de productos madereros ilegales, comenzando por su programa temático sobre la aplicación de la ley forestal, la gobernanza y el comercio, que inició en 2009 para fortalecer el cumplimiento de la legislación y la gobernanza entre los Estados miembros de la organización. Más recientemente, en 2013, la organización firmó un acuerdo con la Unión Europea para llevar a la práctica un proyecto de gran magnitud para evaluar si la aplicación del Plan de Acción para la Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales y de los acuerdos de asociación de carácter voluntario tenían un efecto positivo en los mercados de la madera europeos.

84. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, que entró en vigor en 1975, es la iniciativa internacional más antigua relacionada con la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza. Ciento ochenta Estados son partes en la Convención, por lo que esta ha sido particularmente efectiva para controlar el comercio internacional de las especies forestales enumeradas en el apéndice I de la Convención y para llevar a cabo el seguimiento y el control del comercio internacional de cientos de especies de madera enumeradas en su apéndice II. Sin embargo, no incluye el comercio ilícito de especies no amenazadas.

¹¹ Véase información más detallada en <http://reddplussafeguards.com/?p=274>.

¹² Disponibles en www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/.

C. Resultados de la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza

85. Existe un consenso general sobre el hecho de que el comercio internacional de productos madereros cosechados ilegalmente ha disminuido sustancialmente en la última década. Las tecnologías modernas, como los dispositivos empleados en los sistemas mundiales de posicionamiento y otras herramientas de seguimiento, han aumentado considerablemente la transparencia de la circulación de productos madereros. El lugar donde es más fácil el registro y el seguimiento de la madera son los puntos de mayor tránsito, en particular los cruces fronterizos y los puertos, lo que explica, en parte, que la aplicación de medidas al comercio internacional haya sido particularmente efectiva para poner freno al fenómeno. Sin embargo, siguen existiendo problemas en algunas corrientes comerciales en que los instrumentos para la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza no son eficaces, como el comercio interno y el comercio regional entre países en desarrollo.

86. A pesar de esos avances, el alcance mundial de las medidas para aplicar la legislación forestal y la gobernanza sigue siendo desigual; algunos países y regiones cuentan con mayores recursos que otros para combatir la cosecha ilegal y el comercio de productos forestales. Además, si bien se han puesto en práctica una serie de medidas para hacer frente al comercio ilícito de productos madereros, en particular entre los países del norte y el sur, el comercio interno, regional y Sur-Sur no siempre ha recibido atención suficiente. Tanto el alcance desigual como la falta de una regulación aplicable al comercio interno, regional y Sur-Sur permiten que se exploten los vacíos y se alienten los desvíos en el comercio, lo que puede conducir a que se debiliten los esfuerzos mundiales para mejorar la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza.

VI. Aplicación de la legislación forestal y la gobernanza: el camino a seguir

87. En los últimos 15 años, la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza ha ocupado a menudo un lugar preeminente en las políticas forestales. La atención política de alto nivel, un enfoque múltiple basado en diferentes instrumentos complementarios, como la reforma legislativa, los mecanismos voluntarios y las asociaciones, y la tecnología mejorada de la información y las comunicaciones han contribuido a que la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza ocupen un lugar prioritario en esas políticas. Las sinergias y complementariedades, que se basan en la colaboración entre organizaciones y en el reconocimiento mutuo de sus diferentes mecanismos, también han reforzado la lucha mundial contra la tala ilegal.

88. Sin embargo, en ausencia de un marco universal para promover la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, la acumulación fragmentada y *ad hoc* de diferentes mecanismos en diversos niveles ha creado un panorama complejo y colmado de leyes que difieren de una región a otra. Orientarse en este panorama complejo puede ser muy difícil y podría constituir un riesgo para la inversión en el sector forestal. Además, la pluralidad de leyes contribuye a desdibujar los límites entre las prácticas legales e ilegales, lo que crea una zona gris que debilita la lucha mundial contra la tala ilegal.

89. Además, mientras que en algunas regiones se aplican mecanismos eficaces que han logrado prácticamente erradicar la cosecha y el comercio ilegales de la madera, en otras no se aplica ningún mecanismo. Las prácticas ilícitas que se sancionan en algunas regiones pueden ser toleradas en otras, lo que crea deficiencias importantes en el panorama actual de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, y podría alentar la explotación de los vacíos y los desvíos, limitando así la eficacia de todo el conjunto de medidas para promover la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza.

90. A la luz de esas reflexiones, es necesario abordar tres aspectos principales del panorama actual de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza. Debería realizarse un examen mundial de todas las medidas para la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza a fin de comprender mejor el panorama en su conjunto. Esto contribuiría a definir las deficiencias que aún persisten para poder superarlas y reducir el problema de las posibles desviaciones.

91. Al examinar el panorama de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, que comprende varias medidas diferentes, es necesario definir las mejores prácticas en todos los niveles para que puedan adaptarse a las deficiencias geográficas y temáticas cuando las medidas de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza sean insuficientes o ineficaces. Esto permitiría que el sistema general de aplicación de la legislación forestal y la estructura de gobernanza fuera más coherente y efectivo.

92. Es necesario conocer mejor el nexo entre la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza y la financiación forestal. La aplicación de la legislación forestal y la gobernanza es importante para crear un entorno propicio que aliente la inversión en el sector forestal, en particular la inversión extranjera directa. Sin embargo, la acumulación de leyes y normas puede incrementar los costos de transacción al punto de desalentar la inversión. El propósito es definir un ámbito común en que la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza y la financiación forestal se apoyen entre sí en mayor medida.

93. La iniciativa impulsada por países más reciente, que se llevó a cabo en Interlaken (Suiza) en febrero de 2015, hace también recomendaciones concretas para mejorar la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza a nivel mundial, entre otras cosas, mediante la facilitación de una plataforma para intercambiar experiencias y conocimientos adquiridos sobre la gobernanza forestal, atraer al sector privado y otros grupos principales, fortalecer las políticas y la regulación para mejorar los entornos propicios y atraer la inversión, orientar los procesos de REDD-plus respecto de otras cuestiones de gobernanza forestal, y contribuir a llevar a la práctica las salvaguardias en el marco de REDD-plus.

VII. Conclusiones

94. La financiación, por una parte, y la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, por la otra, han sido, sin duda, los aspectos de las políticas forestales que han evolucionado más rápidamente en los últimos años. Ambos son dominios particularmente dinámicos en que la acumulación *ad hoc* de iniciativas ha creado un panorama complejo, colmado de leyes, en que la coordinación y la coherencia internacionales son limitadas, y en ambos casos sería muy beneficioso contar con una mayor coordinación a nivel internacional.

95. En el ámbito de la financiación, el proceso de facilitación del Foro es una instancia privilegiada que puede contribuir a una mayor coordinación si su alcance y sus funciones se amplían adecuadamente. Si el proceso de facilitación ha de desempeñar una función importante en el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques para asistir a los países a impulsar la financiación forestal, debería haber un incremento sustancial de los recursos del proceso para que este pueda cumplir sus funciones ampliadas. En ese sentido, la secretaría debería fortalecerse con recursos humanos y presupuestarios suficientes para mejorar la puesta en práctica de diversas funciones del proceso de facilitación.

96. Asimismo, no hay duda de que persisten las deficiencias en la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, y que las iniciativas actuales, que a veces se superponen, podrían armonizarse en mayor medida a fin de que la lucha contra los productos madereros cosechados en forma ilegal fuera más efectiva.

97. En el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques y la consideración de todas las opciones futuras, en particular en sus conclusiones y recomendaciones, se propone un conjunto de medidas clave sobre los medios de ejecución de la gestión forestal sostenible y la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza que refleja los puntos mencionados en el presente informe.
