



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de marzo de 2005
Español
Original: inglés

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Quinto período de sesiones

Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005

Tema 9 del programa provisional*

**Serie de sesiones ministeriales de alto nivel y diálogo sobre políticas
con los jefes ejecutivos de las organizaciones internacionales**

Carta de fecha 15 de octubre de 2004 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por los Representantes Permanentes de Indonesia y de Suiza ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de comunicarle que la reunión internacional sobre el tema “La descentralización, los sistemas federales de silvicultura y los programas forestales nacionales” (el “Seminario de Interlaken”), iniciativa dirigida por los países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, que el Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas y el Encargado de Negocios de Indonesia ante las Naciones Unidas le anunciaron en carta de fecha 5 de marzo de 2004, (E/CN.18/2004/15), tuvo lugar en Interlaken (Suiza) del 27 al 30 de abril de 2004.

Los objetivos del Seminario de Interlaken eran los siguientes:

- Analizar las repercusiones de la descentralización en los aspectos fundamentales de la ordenación forestal para el desarrollo de los programas forestales nacionales e identificar y determinar estrategias que permitan abordar eficazmente esa cuestión en el marco de esos programas;
- Compartir las experiencias de los países que descentralizaron sus sistemas forestales hace algún tiempo con los países embarcados actualmente en procesos de rápida descentralización, incluidos los aspectos de transición de la descentralización;
- Extraer enseñanzas de los países que han efectuado la descentralización para aprovecharlas como convenga, en otros países en proceso de descentralización;
- Preparar, para su examen en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, reflexiones y propuestas relativas a la descentralización, los sistemas federales y centralizados de silvicultura y sus repercusiones para los programas forestales nacionales.

* E/CN.18/2005/1.

Participaron en el seminario de Interlaken a título personal un total de 160 expertos de 51 países y 32 participantes de organizaciones, que iban de locales a internacionales, representativos de todas las regiones geográficas y con una amplia gama de experiencias.

El informe final refleja los aspectos más descolantes de las deliberaciones que tuvieron lugar en el Seminario de Interlaken. Considerando que el Seminario se celebró la semana que precedió al cuarto período de sesiones del Foro, en ese período de sesiones sólo pudo disponerse del texto sin editar del informe para facilitar la labor del Foro sobre cuestiones conexas. El proyecto de informe final se editó luego siguiendo las normas de las Naciones Unidas. Le rogamos tome nota en particular de que el informe se ha mantenido dentro de los límites establecidos en cuanto a número de palabras para los informes que han de traducirse a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Agradeceríamos que el informe final pudiera publicarse como documento del quinto período de sesiones del Foro y traducirse a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

(Firmado) Rezlan Ishar **Jenie**
Embajador
Representante Permanente de la República de Indonesia ante
las Naciones Unidas

(Firmado) Peter **Maurer**
Embajador
Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas

Informe de un seminario organizado conjuntamente por los Gobiernos de Indonesia y de Suiza sobre la descentralización, los sistemas federales de silvicultura y los programas forestales nacionales (el “Seminario de Interlaken”)

(Interlaken (Suiza), 27 a 30 de abril de 2004)

Resumen

Se estima que actualmente hay 60 países que han iniciado un proceso para descentralizar su sector forestal, y que esa tendencia va en aumento. En los países en curso de descentralización los progresos han sido irregulares. Esos países se hallan en etapas distintas y también son distintos, el contexto, las necesidades y los participantes. La descentralización del sector forestal no es un fin en sí, sino que se considera un instrumento para alcanzar los objetivos generales relativos a la conservación, ordenación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques, así como para lograr una distribución equitativa de los beneficios, y el potencial de reforzar la democracia y reducir la pobreza. Esos objetivos se alcanzan a través de la descentralización de la autoridad, la responsabilidad, las finanzas y la rendición de cuentas.

La descentralización es un proceso complejo y dinámico que entraña un aprendizaje y una experimentación constantes. Debe introducirse gradualmente y tiene los siguientes aspectos: creación de un consenso a través de un proceso abierto, transparente e inclusivo; participación en la adopción de decisiones; creación de una capacidad institucional, técnica y humana; recursos financieros suficientes e incentivos para la inversión; adaptación de los objetivos a los contextos locales y desarrollo de la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones diferentes y a la evaluación de las circunstancias. Debe darse prioridad al empoderamiento de las comunidades locales y a la creación de capacidad para gestionar de manera eficaz sus recursos naturales. La descentralización no se limita a transferir la carga de la gestión, sino que debe reportar beneficios positivos netos a las comunidades locales.

El éxito de la descentralización entraña diversos requisitos, entre los que figuran la formulación de marcos jurídicos y normativos claros y propicios y la distribución oportuna y amplia de esa información; la integración del proceso de descentralización en los programas nacionales de bosques; unos objetivos alcanzables; una asignación clara de las funciones, las responsabilidades, los recursos y la rendición de cuentas; y unos mecanismos para la solución de controversias. Cuando los resultados de la descentralización han sido positivos se han relacionado con la seguridad de la tenencia y la seguridad de las atribuciones en materia fiscal, de ingresos y de tributación; el acceso equitativo a los recursos forestales; el control sobre la adopción de decisiones, los derechos comerciales y el acceso a los mercados; la sensibilidad a las tradiciones culturales y conocimientos locales y, en su caso, el reconocimiento de los derechos ancestrales de las comunidades locales.

Hay que tener en cuenta que el sector forestal está relacionado con otras muchas esferas de política y por ello la descentralización en otras esferas conexas puede tener un impacto considerable en la descentralización del sector forestal. La descentralización del sector forestal debe tener en cuenta los progresos que la experiencia

ha aportado a otros sectores conexos. Se reconoce en general que los bosques deben gestionarse de modo que se optimicen los beneficios para las poblaciones locales y que proporcionen “bienes públicos de más alto nivel”. Aunque la gestión centralizada de zonas protegidas puede aplicarse a lugares de importancia nacional, las autoridades centrales también tienen que dar una compensación adecuada por los costos de oportunidad perdidos en esas zonas y determinar hasta qué punto cabe descentralizar los derechos sobre las zonas de un valor elevado y el acceso a ellas. Al mismo tiempo, las autoridades también tienen que velar por que la descentralización no cree unos paisajes fragmentados y disfuncionales. Los participantes en el Seminario de Interlaken identificaron diversas esferas que deberán examinarse en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y en la Asociación de Colaboración sobre los Bosques.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. Introducción y antecedentes | 1–7 | 5 |
| II. Sinopsis de las sesiones | 8–29 | 6 |
| Cuestiones temáticas | 9–14 | 6 |
| Casos de los países | 15–21 | 7 |
| Grupo sobre cuestiones comunitarias | 22–25 | 9 |
| Breve resumen de la mesa redonda sobre la descentralización en países con economía en transición | 26–28 | 10 |
| Aspectos más destacados de las excursiones | 29 | 11 |
| III. Temas principales | 30–59 | 11 |
| A. Asignación de funciones y responsabilidades y coordinación intersectorial y a distintos niveles | 31–35 | 12 |
| B. Marcos normativos y reguladores y reparto equitativo de los beneficios . . . | 36–41 | 13 |
| C. Participación, conflictos y procesos con participación de múltiples interesados | 42–47 | 14 |
| D. Incentivos económicos, fomento de la inversión y participación del sector privado | 48–52 | 16 |
| E. Creación de capacidad, conocimientos técnicos e información | 53–55 | 17 |
| F. Mantenimiento de las funciones de los ecosistemas y la productividad de los bosques y aplicación adecuada de los conocimientos y la tecnología . . | 56–59 | 18 |
| IV. Conclusiones y reflexiones | 60 | 20 |
| V. Recomendaciones que se someten a la consideración del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques | 61–63 | 21 |
| Anexos | | |
| A. Programa | | 24 |
| B. Definiciones de los conceptos relacionados con la descentralización | | 27 |

I. Introducción y antecedentes

1. La descentralización en diversas formas de la autoridad, la responsabilidad, la financiación y la rendición de cuentas es un fenómeno que está ocurriendo en todo el mundo¹. Actualmente hay procesos de descentralización en unos 60 países. En tanto que importante motor de los cambios en las áreas políticas y económicas, ese proceso tiene repercusiones significativas en la mayor parte de los sectores de los países que están realizando la descentralización. El Seminario de Interlaken sobre “La descentralización, los sistemas federales de silvicultura y los programas forestales nacionales” se organizó para examinar el impacto de la descentralización sobre la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques y su contribución al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. El Seminario estudió el efecto de la descentralización de los procesos del sector forestal sobre la situación social, cultural, económica y ambiental en todo el mundo. El Seminario se celebró por iniciativa de ciertos países y con el apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB).

2. Los procesos de descentralización y el logro del equilibrio adecuado entre la centralización y la descentralización en la adopción de decisiones y la gestión relacionada con los bosques son fundamentales para progresar hacia una ordenación sostenible de los bosques. La distribución apropiada de funciones y responsabilidades entre los gobiernos central y local y la delegación de ciertas responsabilidades a actores ajenos a los gobiernos pueden contribuir a la ordenación y conservación eficaces y adecuadas de los bosques. Por otra parte, una asignación inadecuada de funciones y responsabilidades en la ordenación de los bosques puede tener consecuencias negativas para los medios de vida de los habitantes y contribuir a la deforestación y a la degradación de los bosques.

3. Existe una vinculación clara entre los procesos de descentralización y los esfuerzos de los países por lograr el objetivo de una ordenación sostenible de los bosques, según lo establecido en los Principios de Río relativos a los bosques y en las medidas convenidas ulteriormente, en el proceso posterior a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, por el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, el Foro Intergubernamental sobre los Bosques y ahora el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB). Esas medidas convenidas se orientan, entre otras cosas, a: promover una participación amplia de las poblaciones locales en la adopción de decisiones y en la gestión de los bosques; facilitar un reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de los bosques; reducir los costos sociales y las repercusiones negativas para el medio ambiente de una ordenación no sostenible de los bosques; respetar los derechos consuetudinarios y tradicionales de las comunidades indígenas y locales; mantener y utilizar de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques; atraer inversiones en la ordenación sostenible de los bosques; y formular estrategias apropiadas para la protección de las funciones múltiples de los bosques y explotación sostenible. El objetivo del Seminario era aprovechar la experiencia de los países para llegar a una mejor comprensión del modo en que se puede promover una ordenación sostenible de los bosques y cómo se puede contribuir a una descentralización efectiva.

4. Los Gobiernos de Indonesia y de Suiza organizaron como coanfitriones el Seminario de Interlaken, como iniciativa de los países en apoyo del FNUB, celebrado del 27 al 30 de abril de 2004, en Interlaken (Suiza). Proporcionaron apoyo técnico al Seminario el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) e Intercooperation

(Suiza) y copatrocinaron el seminario los Gobiernos de Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Ghana, Japón, Reino Unido y Uganda. Además del apoyo que prestó el CIFOR también proporcionaron apoyo técnico otros miembros de la Asociación de Colaboración sobre los Bosques, así como la secretaria del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la secretaria del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, a través del Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales, el Banco Mundial, a través del Programa sobre los Bosques (PROFOR), y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales. El Instituto de Recursos Mundiales y el Fondo Mundial para la Naturaleza también tuvieron una importante participación. De los arreglos logísticos se encargó Intercooperation.

5. Los objetivos del Seminario de Interlaken eran los siguientes:

- Analizar las implicaciones de la descentralización en aspectos fundamentales de la ordenación forestal para el desarrollo de los programas nacionales sobre los bosques e identificar estrategias que permitieran que esos programas abordaran eficazmente esa cuestión;
- Compartir la experiencia de los países que descentralizaron hace algún tiempo sus sistemas forestales con los países que actualmente están pasando por rápidos procesos de descentralización, incluidos los aspectos transitorios de la descentralización;
- Aprovechar las experiencias de los países que han puesto en práctica la descentralización para que las utilicen según convenga a otros países en proceso de descentralización;
- Preparar reflexiones y propuestas relativas a la descentralización, los sistemas federales o centralizados de silvicultura y sus referencias en los programas forestales nacionales para su examen en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques.

6. En total, participaron en el Seminario a título personal 160 expertos de 51 países y 32 participantes de organizaciones de locales a internacionales, que representaban a todas las regiones geográficas y apuntaban una amplia gama de experiencias².

7. Este informe final recoge los aspectos más destacados de las deliberaciones del Seminario de Interlaken.

II. Sinopsis de las sesiones

8. En el Seminario hubo exposiciones temáticas, por países y por comunidades, aportaciones de países con economías en transición y giras sobre el terreno. A continuación se presentan los aspectos más destacados de las deliberaciones³.

Cuestiones temáticas

9. El Seminario hizo una distinción entre la descentralización democrática y la descentralización administrativa, y convino en que era la primera la que tenía más probabilidades de tener resultados positivos. Sin embargo, la descentralización democrática raras veces se aplica; en gran parte siguen estando centralizados la

adopción de decisiones, los recursos y los beneficios de los bosques; además, es frecuente que los beneficiarios de la delegación de autoridad ni sean representativos ni estén obligados a rendir cuentas. En el sector forestal las descentralizaciones tienen que empezar por un trabajo con la población local sobre la base de sus propias instituciones. Unos gobiernos locales representativos y responsables pueden ser los interlocutores más apropiados para ese proceso⁴.

10. Las instituciones locales deben ser representativas, y para conseguir una descentralización eficaz hay que efectuar una transferencia efectiva de poderes. Son factores importantes en el proceso de descentralización la responsabilidad de las instituciones locales ante la población local y los “principios de subsidiariedad”, que rigen la elección y la secuencia de la transferencia de poderes. Como complemento hay que definir unas normas ambientales mínimas. Una descentralización bien estructurada del sector forestal puede promover la democracia local y un sentido de ciudadanía. La investigación y la supervisión bien estructurados pueden contribuir a determinar el grado de descentralización y sus consecuencias⁵.

11. La adaptación de las iniciativas de descentralización al contexto local es un elemento clave del éxito. Hay interrelaciones importantes entre la gobernanza, la burocracia, los mercados, los medios de comunicación y la información. Muchos procesos de descentralización se han caracterizado por la aparición de conflictos y confusión y no han conseguido alcanzar los objetivos perseguidos⁶.

12. La FAO ha prestado asistencia a los países en proceso de descentralización ayudándoles a introducir los cambios institucionales necesarios⁷.

13. Sobre la base de sus recientes iniciativas de descentralización, un estudio de ocho países con sistemas federales, es decir, Australia, Canadá, Brasil, India, Malasia, Rusia, Nigeria y, Estados Unidos, así como Indonesia, Bolivia y Nepal, puso de manifiesto que los sistemas federales de gobierno son muy variados y complejos y que en ellos la autoridad y la responsabilidad están fragmentadas entre muchos sectores y niveles de gobierno. La tensión dinámica entre los diversos niveles de gobierno es un rasgo permanente de este tipo de sistemas políticos⁸.

14. Últimamente se ha observado un cambio en la antigua tendencia a hacer que todas las zonas protegidas sean objeto de una gestión muy centralizada. Este enfoque puede aportar beneficios pero también tiene sus riesgos. Los bosques deben gestionarse de modo que se optimicen sus beneficios locales y el interés público “al más alto nivel”. Las autoridades centrales tendrán que determinar hasta qué punto pueden descentralizarse los derechos sobre las zonas de alto valor y el acceso a ellos. Las últimas iniciativas en materia de ordenación de bosques según el criterio “cerca de la naturaleza” proporcionan un modelo de sistema descentralizado que permite la buena conservación de la diversidad biológica, de conformidad con el enfoque por ecosistemas adoptado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Casos de los países

15. En Indonesia el objetivo primordial de la Ley de descentralización era mejorar los servicios que presta el Gobierno y el bienestar de la población. Ese objetivo se reforzó con la Ley de Bosques No. 41 de 1999. Los desacuerdos entre los diferentes niveles de gobierno han contribuido a una explotación forestal sin control y a la degradación de los bosques. Indonesia está ahora aclarando sus reglamentos y políticas

forestales, armonizando las reglas entre los distintos departamentos y creando entre todos los interesados una percepción común del problema gracias al programa forestal nacional. Se recomienda un proceso más gradual hacia la descentralización⁹.

16. En Bolivia la autoridad sobre el sector forestal se ha desplazado del gobierno central a los gobiernos municipales, se han reconocido los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y se han reasignado algunos bosques del sector público a los gobiernos municipales. Si bien se han atribuido a los municipios importantes funciones en la ordenación de los bosques, el gobierno central todavía conserva algunas responsabilidades esenciales. Aunque sus resultados han sido contradictorios, en muchos casos la descentralización ha contribuido a mejorar la equidad en el acceso a los recursos forestales, la distribución de los beneficios económicos de esos recursos y las prácticas de ordenación sostenible de los bosques. Entre los principales problemas que se plantean en relación con la ordenación descentralizada de los bosques están la creación de un proceso que sea suficientemente flexible para adaptarse a las diferentes situaciones que pueden surgir al nivel municipal y que promueva la democracia local¹⁰.

17. En Escocia ha habido una transferencia de poderes del Estado a los gobiernos locales. Con el establecimiento del Parlamento Escocés en 1999, el control de los bosques escoceses pasó al Gobierno de Escocia. Se han creado más de 100 organizaciones de terrenos forestales comunales. Un movimiento popular llevó a la aprobación de una ley de reforma agraria que dio a las comunas el derecho a adquirir tierras incluidos terrenos forestales. En Escocia el proceso de transferencia a nivel nacional se ha caracterizado por la existencia de iniciativas locales para obtener más poder¹¹.

18. Los Estados Unidos empezaron teniendo una estructura política y económica muy descentralizada, pero a lo largo de los decenios ciertas partes de esa estructura se han centralizado. En los Estados Unidos la propiedad de los bosques es muy variada e incluye grandes bosques privados, bosques bajo control federal y bosques públicos gestionados por los gobiernos estatales y locales, así como bosques que pertenecen a las tribus indias nativas¹².

19. En Uganda, diez años después del comienzo del proceso de descentralización, las fricciones constantes entre el departamento de bosques del gobierno central y los gobiernos locales pueden atribuirse a que no está clara la división de funciones en lo que respecta a los bosques y a la falta de recursos a disposición de los gobiernos locales para la ordenación de los bosques. Los bosques se han deteriorado debido a la explotación forestal ilegal y a la expansión de la agricultura y los asentamientos humanos en detrimento de los bosques¹³.

20. Ghana tiene una larga historia de descentralización y recentralización. La tendencia actual va a la descentralización. Una característica destacada de la renovada iniciativa de descentralización son las asambleas de distrito, que ahora se consideran los agentes locales del cambio en lugar del Gobierno. Sin embargo, en ese proceso formal de descentralización ha habido ciertos problemas. El gobierno central se ha manifestado renuente a descentralizar los sectores que generan ingresos, como los bosques y la minería, y sigue siendo escasa la participación de las ONG y de la sociedad civil. Para que el proceso de descentralización tenga el efecto buscado, el Gobierno debe dar prioridad al empoderamiento de las comunidades locales y al fomento de capacidad para gestionar eficazmente sus recursos naturales¹⁴.

21. Aún reconociendo que la descentralización ha aportado beneficios reales en Nepal, subsisten diversos problemas. La abolición temporal de los gobiernos democráticos a nivel de la aldea y el distrito y a nivel nacional en 2002 y la insurgencia política del movimiento maoísta han afectado a la sostenibilidad y rentabilidad de los bosques comunales. Es preciso aumentar los beneficios que los bosques reportan a las comunidades y a la economía nacional en su conjunto, lo que exige una delegación de responsabilidad. Dos importantes limitaciones son las restricciones a la explotación forestal y a la comercialización de productos forestales¹⁵.

Grupo sobre cuestiones comunitarias

22. El grupo sobre cuestiones comunitarias del Seminario se constituyó para examinar la descentralización desde el punto de vista de las comunidades locales. Se sacaron algunas conclusiones generales¹⁶. En lo que respecta, a los derechos sobre las tierras y bosques comunales, el control de la ordenación de los bosques debería transferirse a la comunidad; debería legalizarse la propiedad comunal de las tierras y los bosques; deberían reforzarse los criterios e indicadores de certificación; y deberían designarse mercados en los que se reconozcan los derechos locales. Se identificaron diversos obstáculos de política, incluida la necesidad de: simplificar o suprimir las normas sobre explotación forestal y transporte; simplificar los planes y la certificación de ordenación de bosques; promover asociaciones estratégicas; establecer y aplicar normas contractuales; y proporcionar información sobre mercados y crédito. Las principales condiciones para el éxito de la descentralización incluyen la seguridad de la tenencia y la seguridad de las competencias locales en materia fiscal, de ingresos y de imposición, así como el control sobre adopción de decisiones, recursos, productos y mercados. Las exposiciones de Guatemala, Filipinas y Zimbabwe reflejaban la diversidad mundial y eran un complemento de las observaciones ya expuestas.

23. De la experiencia de descentralización en el parque natural de Mt. Kitanglad en las Filipinas cabe sacar cuatro conclusiones: i) la gestión de los parques puede realizarse con éxito si se transfiere la responsabilidad de la adopción de decisiones del nivel nacional al nivel local y si se insiste en la participación multisectorial; ii) la descentralización, en la que participan muchos interesados, favorece el empoderamiento de las comunidades locales; iii) la descentralización lleva consigo la delegación de la facultad de adopción de decisiones a toda una serie de interesados; y iv) no hay soluciones automáticas en lo que respecta a la gestión de los parques. Las consideraciones esenciales son la sensibilidad y el reconocimiento de las tradiciones culturales y los conocimientos de las poblaciones locales, así como la flexibilidad para negociar con los diversos interesados¹⁷.

24. En Guatemala el Estado siempre ha hecho caso omiso de los derechos ancestrales de las comunidades locales. Sin embargo, en las regiones en que los bosques forman parte del patrimonio colectivo de Guatemala esas comunidades han luchado por mantener su acceso y su control. En esas comunidades hay un importante acervo de conocimientos y de capacidades institucionales para la ordenación de los bosques. Para que la descentralización del sector forestal alcance sus objetivos de lucha contra la deforestación y la degradación del medio ambiente, es necesario establecer un mejor equilibrio de poder entre el Estado y otros interesados, dando facultades a las organizaciones locales y aumentando su capacidad para establecer regímenes locales de ordenación de bosques en comunidades y municipios¹⁸.

25. En Zimbabwe las autoridades estatales y otros actores externos suelen definir la forma, la distribución y el alcance de poderes que se delegan en el contexto de la descentralización. Los actores estatales y otros actores externos tienen tendencia a conservar las responsabilidades más importantes. Las comunidades han constatado que la descentralización, incluso si obedece al impulso de la demanda, no es una panacea para el problema del empoderamiento de las comunidades locales. Incluso cuando disponen de una hoja de ruta clara sobre el modo en que las comunidades pueden iniciar el proceso de descentralización a nivel local, las comunidades rurales no pueden avanzar por sí solas. Esas comunidades siguen necesitando la asistencia, en una u otra forma, de las organizaciones a nivel del distrito y otros agentes externos, de quien de hecho están tratando de emanciparse. Las organizaciones a nivel de distrito deberían facilitar activamente la descentralización a nivel local y no despojar a las comunidades locales de la iniciativa del proceso. La descentralización también puede dar lugar a toda una serie de conflictos a nivel local, a medida que surgen nuevas responsabilidades y oportunidades con la transferencia de nuevos poderes a la comunidad. Es preciso crear mecanismos de solución de conflictos que permitan resolver los conflictos según vayan surgiendo¹⁹.

Breve resumen de la mesa redonda sobre la descentralización en países con economía en transición

26. Paralelamente se organizó una mesa redonda para los países de la Comunidad de Estados Independientes y otros países de Europa oriental, a fin de examinar la descentralización en el contexto de los países que se hallan en un proceso de transición hacia la economía de mercado. En la mesa redonda hubo 15 participantes procedentes de Croacia, Polonia, la República Kirguisa, Rusia, Ucrania, Serbia y Montenegro y algunos países donantes, entre ellos Suiza y Finlandia. Aunque se les suele clasificar como un grupo, los “países en transición” son heterogéneos por su historia, su economía, sus condiciones naturales y la disponibilidad de recursos forestales, así como en lo que respecta al grado de descentralización de sus estructuras políticas y económicas. Pero en el programa político y económico de todos los países de la región figura la reforma del sector forestal. La descentralización se considera un importante instrumento para facilitar el paso de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado.

27. Los participantes convinieron en que las cuestiones relacionadas con la reforma del sector forestal deberían abordarse en un amplio contexto multisectorial y que el éxito de la reforma se basaría en el consenso político, la voluntad de los gobiernos nacionales de cooperar con las autoridades regionales y locales, la división clara y equitativa de las responsabilidades y los recursos financieros y un sistema claro de rendición de cuentas, unos marcos jurídicos que reflejen las tendencias y las necesidades que se manifiesten para reformar la actual estructura de propiedad de los bosques, y autoridad en lo que se refiere a la utilización, protección y renovación de los bosques.

28. Aunque algunos países con economía en transición ya han reajustado sus marcos jurídicos a las nuevas condiciones económicas, entre los funcionarios del gobierno, los responsables de la adopción de políticas, el público en general y los profesionales del sector forestal de esos países es cada vez mayor el interés por tener un mejor acceso a una información y unos conocimientos más amplios acerca de la ordenación sostenible de los bosques. Se señaló que esos países tienen estructuras de

propiedad distintas. Además, se reconoció ampliamente que los gobiernos centrales tendrán que seguir desempeñando un papel importante y apropiado en la ordenación de los bosques.

Aspectos más destacados de las excursiones

29. Las cuatro excursiones fueron organizadas el 28 de abril por la Oficina Federal del Medio Ambiente, los Bosques y el Paisaje, en cooperación con el Cantón de Berna. Tenían por objeto promover un entendimiento respecto de las cuestiones fundamentales del Seminario y facilitar la comunicación entre los participantes. Se trataba de considerar las relaciones entre los interesados a nivel nacional, cantonal y comunal y entre los propietarios públicos y privados de bosques. Entre las cuestiones más importantes que se examinaron y discutieron figuraban las siguientes:

- La importancia a nivel local de la capacidad y la facultad de adopción de decisiones y la rendición de cuentas;
- Unas directrices importantes a nivel federal y cantonal y el principio de subsidiariedad;
- El desarrollo de un federalismo cooperativo en el que están claramente definidas las responsabilidades de los tres niveles, es decir, local, cantonal y federal;
- El largo período necesario para llegar a un federalismo cooperativo;
- La necesidad de crear una capacidad institucional desde el nivel nacional al nivel local, capacidad que históricamente ha sido reforzada por las contribuciones financieras de la Confederación a los sueldos en los servicios forestales cantonales;
- El principio de las “contribuciones compartidas” según el cual la carga financiera de la prestación de ciertos servicios relacionados con el medio ambiente se comparte entre los tres niveles;
- Las relaciones positivas entre la adopción de decisiones políticas al nivel local y la orientación técnica y la financiación centralizadas;
- La necesidad de una relación estable entre los propietarios públicos y privados de bosques y el servicio forestal como condición previa para alcanzar los objetivos a largo plazo;
- La necesidad de buscar constantemente un nuevo equilibrio entre los tres niveles de gobierno así como entre los propietarios públicos y privados de bosques y la sociedad civil, especialmente teniendo en cuenta la actual presión de la globalización y las influencias transectoriales conexas.

III. Temas principales

30. Se crearon seis grupos de trabajo para debatir sobre las esferas críticas pertinentes para los objetivos del seminario. A continuación se resumen los resultados de la labor de los grupos de trabajo.

A. Asignación de funciones y responsabilidades y coordinación intersectorial y a distintos niveles

31. La aplicación eficaz de la descentralización en el sector forestal puede depender de que exista un consenso nacional básico en relación con la descentralización en general. Para la descentralización en el sector forestal, se pueden aprovechar las experiencias de procesos similares en otros sectores, como la salud y la educación. La descentralización en el sector forestal también debe tener en cuenta otros sectores afines, como la minería y la agricultura, y las políticas sobre cuestiones conexas, como la fauna y la flora y los parques, que pueden no haberse descentralizado, y ha de empezar con el diálogo y la coordinación al más alto nivel posible.

32. Se observa que se tiende a asignar a los gobiernos centrales el control de las zonas protegidas, el comercio internacional, el equilibrio de las desigualdades entre unas regiones y otras, la supervisión de los gobiernos locales, la protección de los derechos de los grupos desfavorecidos y la investigación, pero esto puede variar en función del contexto nacional.

33. Además de un proceso, la descentralización es un instrumento. En el sector forestal, la descentralización no es un fin en sí mismo, sino uno de los instrumentos para lograr el desarrollo sostenible. Su objeto es fomentar la equidad, la eficiencia, la eficacia y la democracia, así como mejorar la ordenación y la sostenibilidad de los bosques, mediante el reparto de los beneficios, las experiencias y las responsabilidades. La descentralización puede ser un instrumento para alcanzar los objetivos de políticas y programas de modo que se satisfagan mejor las necesidades de la población local. Ofrece la posibilidad de promover el desarrollo económico y social mediante la diversificación y expansión de las oportunidades para la utilización sostenible de los recursos forestales.

34. La transición hacia la descentralización se puede apoyar con políticas forestales nacionales y subnacionales, transparencia, instituciones estables y democráticas y acuerdos de amplia base alcanzados en comités transparentes, estables y coherentes o procesos con participación de los interesados. La descentralización se podría aplicar de forma gradual y por regiones, lo que permitiría el desarrollo de un proceso de aprendizaje y de nuevas capacidades.

35. Aunque la descentralización tiene lugar en contextos muy diferentes, es posible formular principios o directrices como referencia para su aplicación. Cada país deberá adaptarlos a su propia realidad nacional:

- Establecimiento de un marco jurídico y normativo claro, con una asignación igualmente clara de funciones, responsabilidades y recursos; la estrategia y aplicación deben estar caracterizadas por la transparencia y la coherencia;
- La descentralización de los poderes y responsabilidades y su transferencia a los distritos y municipios no deben ser arbitrarias, sino ajustarse a reglas y condiciones claras;
- La descentralización exige responsabilidad a todos los niveles, con los múltiples mecanismos de rendición de cuentas correspondientes; las elecciones no bastan;
- La descentralización debe reconocer las instituciones representativas y democráticas a todos los niveles, trabajar con ellas y fortalecerlas;

- La descentralización en el sector forestal no se debe aplicar sin una estrategia general nacional de silvicultura, por ejemplo, programas forestales nacionales;
- La ordenación descentralizada de los bosques debe estar basada no sólo en controles, sino también en iniciativas; no se deben formular normas que no se puedan hacer respetar;
- La descentralización y aplicación de los programas forestales nacionales debe incluir procesos de supervisión y evaluación con variables e indicadores claros y específicos;
- Los derechos y responsabilidades deben ir acompañados de recursos suficientes y del fomento de la capacidad;
- La descentralización se debe basar en la circulación transparente de la información y en el diálogo, en vertical y horizontal, inclusive entre los sectores;
- La descentralización debe utilizar, y también mejorar, el capital social, promoviendo la coordinación y la confianza entre los diferentes niveles y sectores;
- Se debe dar voz a la población local, y la descentralización debe tener en cuenta los medios y modos de vida y mejorar el bienestar económico de la población, además de hacer frente a las desigualdades, por ejemplo las relacionadas con el género. Se deben hacer esfuerzos por dar más peso a las voces de colectivos especiales, como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

B. Marcos normativos y reguladores y reparto equitativo de los beneficios

36. El proceso, los objetivos y los resultados de la descentralización varían enormemente de un lugar a otro y dependen mucho del contexto. Los objetivos y los motivos de la descentralización varían, pero pueden incluir la eficiencia, el desarrollo local, una mejor ordenación de los bosques, el empoderamiento de la población local, la equidad y la seguridad ambiental. Sin embargo, la descentralización tiene dos objetivos generales: la *sostenibilidad* y la *libre determinación* equitativa²⁰. En condiciones adecuadas, esos resultados del proceso pueden reforzarse mutuamente.

37. La fijación de normas mínimas²¹ a niveles apropiados (esto es, a nivel nacional o subnacional) puede fomentar la sostenibilidad y, al mismo tiempo, maximizar la gestión a nivel local y los derechos de uso locales. Por ejemplo, esas normas pueden resultar eficaces para prevenir los conflictos sobre el uso de los recursos a nivel superior con posibles efectos negativos a nivel inferior; para asegurar los bienes públicos (por ejemplo, mediante la gestión de las cuencas hidrográficas); y para fomentar la cooperación intersectorial y la equidad entre las distintas jurisdicciones. Además, de este modo se puede abordar la indemnización de la población local cuando los recursos se utilizan para otros fines, por ejemplo, como parque nacional.

38. Para la libre determinación colectiva hacen falta organismos que sean representativos de la población local y responsables ante ella, tengan funciones y poderes importantes y fomenten la distribución equitativa de los beneficios. Entre esos poderes deberían estar, por ejemplo, los derechos de uso y gestión, los derechos comerciales, el acceso a los mercados, el derecho a la generación de ingresos y al cobro de honorarios y los derechos de propiedad intelectual.

39. La descentralización no se debe limitar a traspasar las cargas de la gestión sino que, además, debe reportar un beneficio neto claro para suscitar el apoyo de la población local. En los casos en que los costos de gestión derivados de unas responsabilidades impuestas sean superiores a los beneficios para la población local, esos costos deben seguir estando a cargo de niveles superiores de gobierno. Las responsabilidades impuestas deben venir acompañadas de medios financieros suficientes.

40. La seguridad del acceso a los recursos y la estabilidad o previsibilidad del contexto legal son esenciales para el éxito de la descentralización. Esta seguridad puede ser más importante que el título de propiedad o que el hecho de que los recursos pertenezcan a la colectividad o al Estado. En algunas situaciones, el control local o títulos colectivos pueden ser más seguros que los títulos en manos de personas individuales.

41. La descentralización se refuerza cuando viene impulsada por la demanda de los niveles inferiores y se logra mediante un proceso basado en un debate público y un proceso inclusivo de formulación de políticas. Ese proceso deberá incluir medidas para la mejora de la capacidad y el fortalecimiento de las instituciones a todos los niveles, el empoderamiento de la población local y mecanismos para la solución de conflictos. Es importante un proceso flexible y abierto de aprendizaje práctico, y la disposición a probar políticas y enfoques innovadores. La descentralización impulsada desde arriba debe producirse a un ritmo adecuado, acompañada de la creación de capacidad y de instituciones adecuadas. No obstante, la limitación de la capacidad no debe ser un criterio para mantener el control central sobre los recursos forestales. La creación de capacidad debe ir acompañada de una transferencia de poder. En este sentido, son esenciales las políticas que promuevan un entorno propicio para la descentralización.

C. Participación, conflictos y procesos con participación de múltiples interesados

42. No se considera que las soluciones estandarizadas puedan tener en cuenta la diversidad existente en los bosques del mundo y entre las poblaciones que dependen de ellos. Por eso el carácter cambiante de los sistemas forestales y humanos exige que el proceso de descentralización se aborde desde un enfoque iterativo y de adaptación. En las distintas situaciones son importantes distintos interesados, distintos mecanismos y distintos objetivos, y hace falta un análisis cuidadoso antes de cualquier intervención.

43. Una fuente recurrente de conflictos graves es el acceso a los recursos. Las soluciones a esos problemas son la participación en la toma de decisiones, en particular en lo que se refiere a la planificación del uso de la tierra; una amplia difusión de la información; la aplicación de políticas de uso y planificación de la tierra; y el fomento de la coordinación intersectorial y la acción colectiva. Además, es necesario establecer un sistema catastral que funcione. La distribución no equitativa de los beneficios es otra causa común de conflictos. Para resolver y evitar esos conflictos hace falta definir principios equitativos de distribución, disponer de mecanismos de arbitraje y negociación, aumentar la concienciación sobre esos temas a escala de las comunidades y preparar políticas y medidas legislativas coherentes y consecuentes a los niveles superiores de gobierno. Para minimizar los conflictos es menester crear un consenso entre los interesados.

44. También hace falta una legislación propicia sobre los procesos con múltiples interesados que determine objetivos generales, dejando su aplicación concreta a los niveles inferiores. Esto da a la población local una flexibilidad máxima para estructurar sistemas adaptados a sus condiciones. Esa legislación deberá definir claramente las funciones y responsabilidades de los diversos interesados y reforzar los vínculos entre las comunidades y los distintos niveles de gobierno. Además, la legislación deberá incluir mecanismos de financiación adecuados. Un objetivo importante debe ser el empoderamiento de las comunidades en interacción con el gobierno y otros interesados.

45. La creación de capacidad es necesaria a todos los niveles, desde las comunidades hasta los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional. Mientras que lo que interesa a las comunidades es el acceso a la información, la autovigilancia, la facilitación y las medidas colectivas, los responsables de las políticas necesitan más flexibilidad, capacidad de adaptación y respeto por los conocimientos y el potencial de la población. Además, es necesario educar a los jóvenes en la descentralización.

46. Entre los mecanismos para reducir la “captura por la élite” cabe citar el aumento de la participación de los grupos marginados (por ejemplo, transfiriendo el poder decisorio a nivel local al vecindario o institucionalizando la promoción), la formulación de políticas que fortalezcan los mecanismos de control, sometiendo las cuestiones relativas a la equidad y la toma de decisiones a debate público e implantando en ese contexto sistemas de autovigilancia, creando grupos y redes de interesados y estableciendo sistemas de cuotas para los grupos desfavorecidos, en particular a los niveles en que se toman las decisiones.

47. Sobre la base de esas reflexiones, se sugieren las siguientes medidas:

- Formular o aclarar las políticas forestales y de utilización de la tierra, con la participación de todos los interesados, en particular a nivel local;
- Comunicar las nuevas políticas y medidas legislativas tan pronto y tan ampliamente como sea posible, en términos comprensibles para todos. Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas mediante una mejor información, el intercambio de esa información y la capacitación;
- Fortalecer la capacidad local de negociación, supervisión y evaluación. Preparar programas de extensión y facilitar el acceso a ellos a través de la universidad u otras instituciones adecuadas, para garantizar la creación eficaz de capacidad a todos los niveles;
- Tener en cuenta la diversidad de condiciones a la hora de buscar soluciones;
- Analizar y abordar las desigualdades estructurales que limitan el acceso de la población local a los recursos y su intervención en la ordenación de los bosques y reducir los riesgos a que tiene que hacer frente la población local al tratar con agentes más poderosos;
- Enfocar la descentralización como un proceso iterativo, en el que se puede aprender de los éxitos y los fracasos y en el que los planes se pueden ajustar y adaptar a lo largo del tiempo;
- Crear y promover prácticas y sistemas de silvicultura que favorezcan la producción de distintos productos para satisfacer necesidades concretas.

D. Incentivos económicos, fomento de la inversión y participación del sector privado

48. Los costos y beneficios económicos de la descentralización no están bien cuantificados. Sin embargo, lo más probable es que varíen entre los países con grandes superficies forestales y los países pobres en bosques.

49. Con independencia de sus motivos de descentralización, para ser sostenibles a largo plazo, los procesos deben ser financieramente sanos. Los gobiernos deben evaluar detenidamente los costos directos y de oportunidad y los beneficios previstos antes de iniciar las negociaciones sobre el proceso. Es esencial crear y mantener un clima favorable para la inversión. También son importantes la seguridad de la tenencia de la tierra y de los recursos y un entorno político estable. Entre las medidas necesarias para mejorar el clima para las inversiones cabe citar, entre otras, brindar oportunidades adecuadas para las negociaciones y las consultas a fin de lograr que todos los interesados apoyen la descentralización y llegar luego a un acuerdo negociado entre todas las partes acerca de las condiciones, los procesos y los enunciados; aclarar las funciones y responsabilidades de los diferentes agentes a los distintos niveles de gobierno; eliminar los desincentivos financieros; evitar la fragmentación excesiva y crear instrumentos para la reagrupación, ofrecer incentivos a la inversión, en particular mediante nuevas fuentes de financiación para el pago de los servicios ambientales; y minimizar los riesgos.

50. Para promover el proceso de descentralización de manera financieramente sólida y mejorar el clima para la inversión, los gobiernos deben, entre otras cosas, facilitar el acceso al crédito, especialmente para las inversiones a escala pequeña y mediana; conceder por concurso subvenciones para la ordenación de los bosques; reducir los obstáculos que impiden la participación; facilitar el acceso a los mercados; y alentar la inversión extranjera. En algunos casos pueden ser necesarios mecanismos de garantía que prevean un seguro financiero específico de los riesgos derivados de cualquier cambio normativo o institucional, que quizá se deban formular con la participación de todos los niveles de gobierno. La elección de las medidas debe estar bien adaptada y tener en cuenta la situación inicial y las condiciones específicas en un país.

51. El proceso de transición se debe gestionar con cuidado para mantener un clima favorable a las inversiones y defender los valores de los bienes y servicios forestales. Probablemente, la transición hacia la descentralización de la toma de decisiones y la ordenación de los bosques será costosa y los beneficios pueden no materializarse de inmediato. Para ello hace falta que los gobiernos tomen disposiciones adecuadas para financiar la transición, lo cual debería incluir indicaciones claras sobre la asignación presupuestaria a los gobiernos locales que deberá hacer el gobierno central para facilitar el cumplimiento de las competencias transferidas. Durante la fase de transición, se necesitan fondos del gobierno central para diversas esferas, en particular, la mejora de la capacidad, la orientación a los gobiernos locales, las actividades de supervisión y evaluación, y la regulación. Quizá haga falta obtener asistencia financiera externa.

52. Este grupo de trabajo:

1. Invita a los miembros de la Asociación de Colaboración sobre los Bosques a:

- a. Evaluar los costos y beneficios de la descentralización, la eficacia de las medidas financieras tomadas para facilitar los procesos y los resultados económicos de dos o tres estudios monográficos de países;
 - b. Diseñar un instrumento de diagnóstico para ayudar a las partes interesadas en los países a evaluar, planificar y gestionar la descentralización del sector forestal. Ese instrumento indicaría las distintas cuestiones institucionales, financieras, económicas y sociales que se deben abordar y las condiciones fundamentales para llegar a un consenso negociado o un acuerdo sobre la descentralización del sector forestal;
 - c. Poner oportunamente estas conclusiones a disposición de los países.
2. Recomienda que los países debatan la forma y el ritmo de la descentralización como parte central de la formulación de estrategias en el contexto de los procesos de los programas forestales nacionales.

E. Creación de capacidad, conocimientos técnicos e información

53. La creación de capacidad es un proceso de empoderamiento que funciona a diferentes niveles —gobiernos locales y nacionales, grupos y asociaciones y personas individuales— y a través de una amplia variedad de medios, y que es un elemento crucial para el éxito de la descentralización.

54. La descentralización es un proceso de transferencia de poderes (autoridad, competencias, responsabilidad y recursos) de una fuente centralizada a las dependencias de los gobiernos locales, las comunidades locales y los distintos interesados con la intención de permitirles concebir, planificar y aplicar medidas de ordenación forestal encaminadas a generar y compartir los beneficios derivados de los bosques.

55. Los países se encuentran en etapas de descentralización muy diversas y, es probable que dentro de esos países, los contextos y las partes interesadas sean muy diferentes. En consecuencia, es probable que las necesidades de creación de capacidad, conocimientos técnicos e intercambio de información sean bastante distintas. A nivel nacional y local se necesitará, pues, una creación eficaz de capacidad, recursos y un compromiso con el proceso.

– Está claro que la creación de capacidad actúa como catalizador del cambio a nivel de las instituciones políticas y las organizaciones, así como de las personas. En el caso de las organizaciones, la creación de capacidad debe tener como objetivo fomentar las culturas que más presente tengan la descentralización y más la apoyan. En el caso de las personas, se debería centrar más en la competencia y las actitudes y aprovechar los conocimientos y las culturas existentes. Además, es importante que procure fomentar el equilibrio entre derechos y obligaciones y los compromisos financieros y de recursos de los interesados participantes.

– La educación es un elemento clave pero, en sí mismo, no constituye creación de capacidad. Hace falta “voluntad política”, que es una característica emergente de la interacción de diversos tipos de capacidades de las personas, organizaciones y redes. En este contexto, la evolución de los marcos constitucionales, jurídicos,

institucionales y políticos para la toma de decisiones es determinante para el éxito de la creación de capacidad.

- Pese a la diversidad de agentes, contextos y necesidades, es probable que quienes más apoyo necesiten sean:
 - Las autoridades locales;
 - Las comunidades locales, los municipios y los grupos de usuarios;
 - Las organizaciones no gubernamentales y los agentes de divulgación que intervienen en la facilitación de los procesos de descentralización y en la educación sobre ellos;
 - Los gobiernos centrales en la medida que aprenden a permitir la actuación de asociaciones de interesados habilitadas;
 - Los parlamentarios, los propietarios de bosques, las asociaciones y la industria; y
 - Las universidades e instituciones docentes, por cuanto reforman los programas y los métodos de estudio para incorporar las lecciones aprendidas de la descentralización y nuevos enfoques como la silvicultura comunitaria, la gestión de ecosistemas, la facilitación de procesos, etc.
- Esos grupos requerirían apoyo en las esferas siguientes:
 - La articulación de sus intereses, mandatos, responsabilidades, etc. para participar eficazmente como ciudadanos en los procesos democráticos;
 - La planificación y la concepción;
 - La aplicación, coordinación y establecimiento de redes, en particular entre las distintas esferas y competencias;
 - La negociación y la gestión de conflictos;
 - La supervisión, análisis y adaptación de los planes;
 - La gestión y contabilidad financieras, en particular con respecto a la distribución de los beneficios;
 - La gestión de los procesos participativos; y
 - La capacidad para escuchar, diagnosticar, aprender, decidir y actuar en grupos.

F. Mantenimiento de las funciones de los ecosistemas y la productividad de los bosques y aplicación adecuada de los conocimientos y la tecnología

56. Los valores y beneficios de los bosques se sitúan a diferentes niveles. Muchos valores son importantes para las comunidades locales y tienden a recibir especial atención en los sistemas descentralizados. Otros valores, en particular la diversidad biológica, la regulación hidrológica y del clima, son bienes públicos que benefician a naciones enteras y a la comunidad mundial. Hacen falta medidas especiales para asegurar que esos valores, predominantemente nacionales y mundiales, se conserven

en los sistemas descentralizados. La reglamentación y los incentivos son los medios más comunes para lograrlo.

57. Las personas que viven en los bosques y en sus alrededores poseen muchos conocimientos de ecología forestal, especialmente de diversidad biológica. Con frecuencia, las culturas de esas sociedades están vinculadas a los procesos naturales de su entorno. La ordenación de los bosques debe utilizar estos conocimientos locales, y los sistemas descentralizados están bien adaptados para ello. La existencia de conocimientos locales y de vínculos con las culturas locales supone que, con frecuencia, los sistemas descentralizados se adaptan mejor a las condiciones locales y soportan mejor las variaciones de las condiciones externas.

58. La descentralización tiene limitaciones en el caso de las zonas oficialmente protegidas. Sin embargo, el conflicto se puede limitar si las estrategias nacionales de conservación se centran en el papel de las zonas protegidas en el paisaje en lugar de limitarse a aumentar el número de zonas protegidas. Además, hacen falta medidas para asegurarse de que la descentralización no resulte en unos paisajes fragmentados y disfuncionales. Con frecuencia las instituciones centrales deben intervenir para proporcionar un contexto espacial a las medidas locales y establecer los límites dentro de los que se desarrolla la actividad de los gestores descentralizados.

59. Para aprovechar los posibles beneficios ambientales de los sistemas descentralizados y evitar los posibles efectos negativos, se deben observar los siguientes principios:

- Siempre que sea posible, los sistemas de ordenación forestal comunitarios tradicionales, que desempeñan múltiples funciones, deben constituir la base para la descentralización. Es probable que esos sistemas puedan satisfacer eficazmente las necesidades locales, pues están mejor adaptados a las condiciones locales y resisten mejor a las influencias externas;
- Se deben crear mercados para los servicios ambientales (en particular los relacionados con la protección del agua, el cambio climático y la diversidad biológica), basándose en los derechos a la seguridad de la tenencia, a fin de obtener los ingresos que requiere la prestación de esos servicios y como forma más equitativa para que la sociedad determine qué valores nacionales y mundiales han de tomarse en consideración;
- Los enfoques centralizados de las zonas protegidas deben estar dirigidos a zonas de importancia nacional y los costos de oportunidad locales de esas zonas deben compensarse adecuadamente. Además, se deben conservar otros valores ecológicos a nivel del paisaje mediante sistemas de ordenación multifuncionales y descentralizados;
- Las instituciones centrales deben utilizar enfoques participativos para establecer los límites dentro de los que funcionarán los sistemas descentralizados. Deberán proporcionar el contexto de la planificación espacial, definir las superficies forestales permanentes y apoyar los marcos normativos y de incentivos;
- Las economías de escala tienden a favorecer enfoques uniformes dentro de grandes planes centralizados para la restauración de las tierras degradadas. Con el marco adecuado de incentivos y derechos de propiedad, los sistemas descentralizados utilizarán a menudo enfoques que favorezcan una mayor diversidad biológica y enfoques de restauración adaptados al contexto local.

IV. Conclusiones y reflexiones

60. En el sector forestal, la descentralización se debe considerar como un medio para lograr los objetivos generales del alivio de la pobreza, el desarrollo económico sostenible y la protección de los valores ambientales locales y mundiales. En las circunstancias adecuadas, la descentralización mejora la eficiencia, la equidad y la participación en la ordenación y conservación de los bosques. Hasta la fecha, la descentralización en el sector forestal ha dado resultados dispares. Los participantes en el Seminario observaron que sería preciso que las iniciativas de descentralización en el sector forestal reconocieran que:

- La descentralización es un proceso complejo y dinámico que evoluciona con el tiempo, ajustándose y adaptándose a los cambios del contexto; debe basarse en una auténtica comprensión de las condiciones políticas, institucionales, sociales, culturales y económicas específicas de cada país;
- Hay importantes indicios de que en muchos países todavía no se ha llevado a cabo una forma de descentralización que realmente empodere a las comunidades locales y ni siquiera a los gobiernos locales;
- Dado que el sector forestal tiene diversas cuestiones en común con muchas esferas del desarrollo y sectores de la economía, la descentralización en otras esferas de política conexas puede influir considerablemente en el sector forestal y, a la inversa, la descentralización en el sector forestal puede ofrecer a la comunidad local un instrumento para promover sus intereses en otras esferas;
- Es fundamental llegar a un consenso mediante un proceso consultivo en que participen múltiples interesados de diversos grupos de intereses que dé lugar a una comprensión clara de las funciones, responsabilidades, autoridad y rendición de cuentas a varios niveles;
- La descentralización se debe basar en el intercambio de información, la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que también debe mejorar;
- Unas condiciones políticas adecuadas y el suministro de recursos financieros y técnicos son esenciales;
- No es imprescindible que se transfieran todas las funciones del sector forestal al mismo tiempo; la descentralización se puede llevar a cabo en fases graduales y secuenciales, de mutuo acuerdo y de manera equitativa a todos los niveles;
- La descentralización puede tener beneficios sostenibles para el medio ambiente, en las circunstancias adecuadas, pero también puede suscitar importantes problemas ambientales;
- Se debe prestar más atención a las consideraciones de género, la educación de los jóvenes y los niños, en particular las niñas, y otras cuestiones relacionadas con la equidad;
- La descentralización se debe abordar desde una perspectiva adaptable, supervisando su desarrollo, aprendiendo de la experiencia y revisando los planes en consecuencia;
- Hay opiniones divergentes en cuanto a la inclusión de la transferencia de poderes al sector privado en el proceso de “descentralización”; y

- Los países, los miembros de la Asociación de Colaboración sobre Bosques, las organizaciones regionales y otros instrumentos y organizaciones ofrecen oportunidades, en forma de seminarios, asociaciones y programas, para compartir información y experiencias sobre la descentralización.

V. Recomendaciones que se someten a la consideración del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

61. Los participantes en el Seminario señalaron las esferas siguientes que requieren la consideración del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques:

- Llegar a una comprensión común de los conceptos, términos y definiciones pertinentes para facilitar el diálogo futuro sobre la descentralización en el sector forestal;
- Promover la difusión de la información adecuada para mejorar la comprensión de diversos aspectos de la descentralización en el sector forestal;
- Formular enfoques adecuados para conservar las zonas protegidas, permitiendo al mismo tiempo su uso tradicional por parte de la población indígena o local y los habitantes de los bosques;
- Formular principios de subsidiariedad —esto es, la transferencia de poder, autoridad y recursos al nivel más bajo posible— para la ordenación y el uso de los bosques;
- Formular principios para orientar la elección de instituciones para una representación equitativa;
- Seguir promoviendo la valoración de los servicios ambientales relacionados con los bosques y alentar la justa compensación de esos servicios, incluso a través de los mecanismos del mercado;
- Trabajar para garantizar en los planos nacional y subnacional que la descentralización se lleva a cabo en el contexto de los paisajes nacionales en sentido amplio, mediante el intercambio de información, el diálogo y la asociación permanentes a nivel intersectorial;
- Analizar las repercusiones de la descentralización en los aspectos clave de la ordenación de los bosques para la formulación de programas forestales nacionales y determinar estrategias que permitan a esos programas funcionar eficazmente;
- El Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales y el Programa sobre los Bosques ayudan a los países que están llevando a cabo un proceso de descentralización a integrar el proceso en sus programas forestales nacionales (a nivel nacional y subnacional), por ejemplo, formulando directrices apropiadas, con el fin de determinar unas políticas y una legislación que favorezcan el proceso y de facilitar los procesos de negociación necesarios;
- Reforzar la capacidad humana e institucional de todos los interesados, en particular a nivel local, utilizando diversos métodos de intercambio de conocimientos, en particular la asociación entre distintos interesados;

- Fomentar las asociaciones entre los distintos interesados y sectores, en particular la cooperación Sur-Sur, Norte-Norte, Norte-Sur y Sur-Norte-Sur para la creación de capacidad institucional y humana; y
- Fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales y otros grupos importantes como asociados en la planificación de las actividades de supervisión y ejecución relacionadas con la descentralización a todos los niveles.

62. En el Seminario de Interlaken sobre la descentralización del sector forestal se examinaron diversos conceptos, definiciones y términos actualmente empleados en la ejecución de su actividad. El Seminario brindó ocasión de intercambiar experiencias acerca de la descentralización en el sector forestal en muy diversas condiciones, entre las que cabe citar países en desarrollo, países industrializados y países con economía en transición; países con grandes superficies de bosque y países con pocos bosques; y países con distintos regímenes políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La guía sobre el terreno sirvió para ilustrar el funcionamiento del federalismo cooperativo y la aplicación del “principio de subsidiariedad”, en que participan tres niveles de gobierno. La integración de la descentralización en el programa forestal nacional de un país se considera un paso esencial para el éxito del proceso de descentralización. Los resultados del Seminario de Interlaken proporcionan un marco útil para estructurar las futuras deliberaciones y decisiones relacionadas con la descentralización en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y en otros foros nacionales, regionales y mundiales en que se debate la política forestal.

63. Los participantes expresaron su profundo agradecimiento a los Gobiernos de Indonesia y Suiza por copatrocinar el Seminario y agradecieron los esfuerzos del comité organizador. Asimismo, expresaron su sincero agradecimiento al Gobierno y el pueblo de Suiza por acoger el Seminario y por su cálida y generosa hospitalidad.

Notas

- ¹ El Seminario trató de una serie de conceptos relacionados entre sí, entre ellos la descentralización, la desconcentración, la delegación y la privatización. En el anexo B se da un resumen de las definiciones ofrecidas en los diversos documentos presentados en el Seminario.
- ² Esos países eran: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Canadá, China, Colombia, Croacia, Cuba, El Salvador, Escocia, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Italia, Japón, Malawi, Malí, Marruecos, México, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Democrática del Congo, República Kirguisa, Santa Lucía, Senegal, Serbia y Montenegro, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, Ucrania, Uganda, Venezuela y Zimbabwe.
- ³ Los documentos en que se basaban las exposiciones pueden conseguirse en www.cifor.org.
- ⁴ Anne Larson, “Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America”.
- ⁵ Jesse Ribot, “Choose Representation: Institutions and Powers for Decentralized Forest Management”.
- ⁶ Ferguson y Chandrasekharan, “Paths and Pitfalls on Decentralisation for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region”.
- ⁷ Morell, “FAO Experience in Decentralization in the Forest Sector”.
- ⁸ Gregersen et. al., “Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Lessons”.

-
- ⁹ La delegación de Indonesia, que copatrocinó el Seminario de Interlaken, presentó “Decentralization for the Forestry Sector: Indonesia’s Experience”.
- ¹⁰ Pacheco, “Decentralization for the Forest Management in Bolivia: Who Benefits and Why?”
- ¹¹ Ritchie and Haggith, “The Push-me-Pull-you of Forest Devolution in Scotland”.
- ¹² Rose y MacCleery, “Forest Resource Decision Making in the United States”.
- ¹³ Nsita, “Decentralisation and Forest Management in Uganda”.
- ¹⁴ Sasu, “Decentralisation of Federal Systems in Forests and National Forestry Programme: The Case of Ghana”.
- ¹⁵ Robinson et al., “Power and the Development of Community Forestry: The Rhetoric and the Complex Realities in the Nepal Context”.
- ¹⁶ Arvind Khare, “Strengthening Community Land and Forest Rights for Meaningful Decentralisation”.
- ¹⁷ Makapukaw y Mirasol, “Decentralizing Protected Area Management: Mt. Kitanglad Experience”.
- ¹⁸ Elias y Wittman, “State, Forest and Community: Reconfiguring Power Relations and Challenges for Forest Sector Decentralization in Guatemala”.
- ¹⁹ Hlambela y Kozanayi, “Decentralized Natural Resource Management in the Chiredzi District of Zimbabwe: Voices from the Ground”.
- ²⁰ La libre determinación requiere un ámbito equitativo y autónomo de toma de decisiones.
- ²¹ El enfoque de normas mínimas contrasta con los enfoques que exigen planes de gestión u otros procedimientos de aprobación previa.

Anexo A

Programa

Iniciativa impulsada por los países, en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, acerca de la descentralización, los sistemas federales en la silvicultura y los programas forestales nacionales (27 a 30 de abril de 2004)

Lunes 26 de abril

16.00 a 19.00 horas Inscripción
19.00 horas Reunión de los oradores

Martes 27 de abril

8.00 a 9.00 horas Inscripción
9.00 a 10.15 horas Inauguración a cargo de los representantes oficiales
(Philippe Roch, Director de la Oficina Federal del Medio Ambiente, los Bosques y el Paisaje; Wahjudi Wardojo, Secretario General del Ministerio de Silvicultura de Indonesia; Albert Röstli, Secretario General del cantón de Berna; Susan Braatz, Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques; André Morgenthaler, Presidente de la Comuna de Interlaken; David Kaimowitz, Director General del Centro Internacional de Investigaciones Forestales), pronunció unas palabras inaugurales el moderador, Christian Kuchli, de la Oficina Federal del Medio Ambiente, los Bosques y el Paisaje
10.15 a 10.45 horas Pausa para el café
10.45 a 11.00 horas Objetivos del Seminario
11.00 a 11.35 horas Descentralización democrática en el sector forestal: experiencias en África, Asia y América Latina (Larson)
11.35 a 12.45 horas Exposiciones de los países y debates iniciales
Indonesia: La descentralización en la silvicultura: la experiencia de Indonesia (Siswanto)
Bolivia: La descentralización en Bolivia: quién se beneficia de ella y por qué (Pacheco)
12.45 a 14.00 horas Almuerzo
14.00 a 15.30 horas Primera sesión: experiencias de los países (Presidente: Chandrasekharan)

- El conflicto por el control de la transferencia de competencias en materia de bosques en Escocia (Ritchie)
- La descentralización en Ghana (Sasu)
- Poder y desarrollo de la silvicultura comunitaria en Nepal (Robinson)

Segunda sesión: cuestiones temáticas (Presidente: Kaimowitz)

- Las repercusiones para la conservación de la diversidad biológica (Sayer)
- Elección de la representación (Ribot)
- La experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en materia de descentralización (Wencelius y Morell)
- Avances y retrocesos de la descentralización en la región de Asia y el Pacífico (Ferguson)

| | |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15.30 a 16.00 horas | Pausa para el café |
| 16.00 a 17.15 horas | Mesa redonda sobre el federalismo (Presidente: Capistrano) La gestión de los bosques en los sistemas federales (Contreras) Participantes: Rusia (Malysheva); Brasil (Toni); Suiza (W. Zimmermann); Uganda (Nsita) e India (Bahuguna) |
| 17.15 a 18.00 horas | Introducción a las giras (Küchli) |
| 18.00 a 18.30 horas | Inscripción para las giras |
| 18.30 a 19.00 horas | Elección del Comité de Redacción, los Presidentes de los grupos de trabajo y los Relatores |

Miércoles 28 de abril

| | |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.00 a 16.30 horas | Primera gira: Rugen/Murren. Del gobierno a la gobernanza (Küchli/Zumstein) |
| 8.00 a 16.30 horas | Segunda gira: Brienz. El federalismo cooperativo en luchar contra los peligros naturales (Kaimowitz/E. Zimmermann/Ryter) |
| 8.00 a 16.30 horas | Tercera gira: Boltigen. El papel de las organizaciones comunitarias locales y el Servicio Cantonal de Bosques (Capistrano/Stucki/von Grünigen) |
| 7.45 a 16.30 horas | Cuarta gira: Nuevos bosques en el Emmental: gestión de los recursos en los bosques privados (Blaser/Marti) |

Jueves 29 de abril

| | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.00 a 9.00 horas | Desayuno de trabajo únicamente para relatores, informes de las giras |
| 9.00 a 10.00 horas | Informes de las giras y debate (Presidente: Blaser) |
| 10.00 a 10.30 horas | Pausa para el café |
| 10.30 a 12.00 horas | Mesa redonda sobre las comunidades (Presidente: Capistrano) <ul style="list-style-type: none"> • Las cuestiones de las comunidades en la descentralización (Khare) • El Estado, los bosques y las comunidades en Guatemala (Elias/Wittman) • Gestión descentralizada de los recursos naturales en Zimbabwe (Hlambela/Kozanayi) • La descentralización de la gestión de las zonas protegidas en Filipinas (Makapukaw) |

| | |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12.15 a 12.45 horas | Introducción a los grupos de trabajo (Blaser) |
| 12.45 a 14.00 horas | Almuerzo |
| 14.00 a 18.00 horas | Grupos de trabajo <ul style="list-style-type: none">• Grupo de trabajo 1: Asignación de funciones y responsabilidades• Grupo de trabajo 2: Mantenimiento de las funciones de los ecosistemas• Grupo de trabajo 3: Políticas, marcos normativos y distribución equitativa de los beneficios• Grupo de trabajo 4: Incentivos financieros, fomento de la inversión, sector privado• Grupo de trabajo 5: Participación, conflictos y procesos con participación de múltiples interesados• Grupo de trabajo 6: Creación de capacidad y apoyo técnico y de información |
| 18.00 a 19.30 horas | Los presidentes y relatores de los grupos de trabajo preparan resúmenes |
| 19.30 a 20.30 horas | Reunión del comité de redacción (Coordinador: Maini) y los relatores |
| 20.30 horas | Comité de redacción de composición abierta |
| | Acto paralelo |
| 19.30 a 21.00 horas | La Comunidad de Estados Independientes y los países del Este – intercambio (Juszczac, Blaser) |

Viernes 30 de abril

| | |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7.00 a 8.15 horas | Desayuno de trabajo conjunto del comité de redacción y los relatores de los grupos de trabajo |
| 8.15 a 9.00 horas | Preparación del primer borrador del informe |
| 8.30 a 9.00 horas | Pausa para el café |
| 9.00 a 11.00 horas | Examen del primer borrador por los grupos de trabajo |
| 11.00 a 14.00 horas | El comité de redacción revisa el borrador y prepara el segundo borrador durante el almuerzo; visita de otros participantes a Interlaken |
| 13.00 a 14.00 horas | Almuerzo |
| 14.00 a 15.00 horas | Examen del segundo borrador |
| 15.00 a 15.30 horas | Pausa para el café |
| 15.30 a 17.30 horas | Propuestas que se someterán al examen de los Estados miembros del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y clausura |

Anexo B

Definiciones de los conceptos relacionados con la descentralización

Descentralización, desconcentración y transferencia de competencias: algunas definiciones*

Descentralización

“Con frecuencia, la descentralización se define como la transferencia de competencias del gobierno central a los niveles inferiores de una jerarquía político-administrativa y territorial” (Crook y Manor, 1998; Agrawal y Ribot, 1999).

Descentralizar es transferir competencias del gobierno federal al regional o asignar las funciones de gestión a otras autoridades (Malysheva).

Desconcentración

Desconcentración es “... la descentralización administrativa; esto es, la transferencia de poder a las autoridades de nivel inferior del gobierno central o a otras autoridades locales que deben rendir cuentas ante el gobierno central que está por encima de ellas” (Ribot, 2002, en Larson).

Transferencia

La transferencia es “la transferencia de derechos y bienes de la autoridad central a los gobiernos o comunidades locales. Todos estos procesos tienen lugar dentro del contexto de la legislación nacional, que establece los límites para la ordenación descentralizada o transferida de los bosques” (Sayer et al.).

“La transferencia de la responsabilidad de gobierno para determinadas funciones concretas a niveles subnacionales, ya sean de propiedad pública o privada, y que, en gran medida, quedan fuera del control directo del gobierno central” (Ferguson y Chandrasekharan).

Delegación

“La transferencia de la responsabilidad de la gestión para determinadas funciones a otras organizaciones públicas no sujetas al control normal del gobierno central, ya sean con el gobierno provincial o local o con organismos paraestatales” (Ferguson y Chandrasekharan).

Ferguson y Chandrasekharan incluyen la privatización como una forma especial de transferencia de competencias al sector privado que últimamente ha adquirido un papel prominente (Ferguson y Chandrasekharan). Sin embargo, Ribot considera que la privatización no es una forma de descentralización.

* Tomadas de una compilación de Elizabeth Linda Juliani.

Bibliografía

- Agrawal, A y Ribot J. 1999. *Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases*. The Journal of Developing Areas 33: 473-502.
- Crook, R. y Manor, J. 1998. *Democracy and Descentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ferguson, I. y Chandrasekharan, C. *Paths and Pitfalls of Decentralization for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region*.
- Larson, A.M. *Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America* .
- Malysheva, N.V. *Main Features of Russia's Forest Management System*.
- Ribot, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, D.C.
- Sayer, J.A., Elliott, C., Barrow, E., Gretzinger, S., Maginnis, S., McShane, T., y Shepherd, G. *The Implications for Biodiversity Conservation of Decentralized Forest Resources Management*.
-