

TALLER SUB-REGIONAL CONO SUR, PUEMBO II

6 y 7 de Diciembre de 2006
Santiago de Chile, Chile

Reflexiones sobre los resultados presentados en los documentos de los países

Antecedentes, objetivos y alcance de este documento

Con el proceso Puenbo-II buscamos fomentar la agenda política forestal y el apoyo a acciones a nivel nacional, regional e internacional, fortaleciendo los programas forestales nacionales (pfn) y el manejo sostenible de los bosques en los países de la región.

Entre marzo y octubre 2006 consultores del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile) prepararon documentos sobre los procesos pfn. Los documentos contienen una gran riqueza de información, consideraciones y reflexiones sobre los bosques y el sector forestal en la región. En su totalidad muestran un panorama amplio de problemas y oportunidades y se puede concluir que en los países existe gran variedad y diversidad institucional y política, avances en ciertos temas y en la información disponible.

Basándose en los informes de las consultorías, se presenta en este documento algunas reflexiones, que tienen como objetivo el fomento a la discusión en el taller subregional y ser la base de una agenda política.

El alcance del presente documento es una serie de reflexiones, consideraciones y preguntas, formuladas por los autores bajo su responsabilidad. No se pretende ser completo y se trató de evitar juicios (lo que no siempre pudimos lograr). Las observaciones se estructuraron según temas tratados en los informes de los países. Esperamos que el documento pueda iniciar y estimular la discusión en los próximos talleres nacionales, que tenemos planificado posterior a este taller. Con el aporte de las discusiones vamos a adaptarlo.

La versión final formará uno de los insumos para la preparación de un "policy brief" dirigido a los niveles políticos en los ámbitos nacionales, (sub) regionales e internacionales y además nos va a servir de documento referencia para comparar los resultados de Puenbo II con los de Puenbo I y definir tendencias en el desarrollo de la política sobre los bosques.

Hacia el cambio en el sector forestal?

Se formuló la Iniciativa Puenbo II basándose en los resultados del taller Puenbo I, que tuvo lugar en Puenbo, Ecuador en febrero 2002 organizado por los gobiernos de Ecuador, Alemania y los Países Bajos bajo el título: "*Implementando los acuerdos internacionales relativos al bosque y los programas nacionales forestales en América Latina*".

Las lecciones y conclusiones que salieron de este taller confirman algunas *tendencias positivas*, - de forma incipiente - a nivel conceptual, político y de implementación, en cuanto al desarrollo forestal en el ámbito de los países y la región¹.

Estas son:

- ♣ Mayor liderazgo de los países

¹ Ver: El Mensaje de Puenbo. Implementando los acuerdos internacionales relativos al bosque y los programas forestales nacionales. La iniciativa de los tres países Ecuador – Alemania – Países Bajos. El Ministerio del Ambiente – BMZ – GTZ – DGIS – EC LNV. 2002

- ♣ Mayor enfoque en dimensiones políticas e institucionales del proceso, antes que sólo en programas y proyectos;
- ♣ Socialización y democratización progresivas, es decir más participación;
- ♣ Una integración continua del proceso de planificación y de políticas, al igual que un enfoque intersectorial;
- ♣ Un enfoque cada vez más amplio hacia la valorización y el uso multifuncional de los bosques;
- ♣ Un enfoque ecosistémico en el manejo y las políticas forestales.

Se formuló como reto principal para los años que vienen: **¿cómo fortalecer las tendencias positivas señaladas en la implementación?**, asegurando que el sector forestal resulte de gran interés y es apoyado por una diversidad mayor de actores. También que se debe buscar cómo optimizar la contribución de lo forestal al desarrollo nacional sostenible.

A base de los resultados y las prioridades identificadas en el taller en Puenbo en 2002 y de las deliberaciones posteriores (en la CONFLAT², COFLAC³⁴) se delimitaron cuatro temas considerados como fundamentales para ser tratados dentro de un programa forestal nacional (pfn) y a nivel regional de América Latina:

1. Gobernabilidad y capacidad institucional (normatividad, descentralización, participación, transparencia, grupos de interés, manejo de conflictos)
2. Valorización y Mecanismos financieros (políticas, estrategias e instrumentos de financiamiento basados en la multifuncionalidad del bosque)
3. Influencia de otros sectores sobre los bosques y viceversa (finanzas, agricultura, minería, turismo, etc.)
4. Relación entre los procesos regionales e internacionales y su implementación nacional (relación de los países con los procesos y organizaciones forestales regionales e internacionales, la representación de los países en ellos y la relación con los países vecinos en asuntos relativos a los bosques)

El conjunto de los puntos conforma el inicio del análisis para el Puenbo II

Ahora a finales de 2006 y casi 5 años después del primer proceso Puenbo, estamos haciendo con los estudios de Puenbo II, otro punto de referencia en el desarrollo e implementación de las políticas forestales; cual es la dinámica y las tendencias en el pensamiento y el quehacer sobre los bosques.

De los estudios, tanto de Centro America como del Cono Sur se puede concluir que han habido grandes desarrollo positivos en la ultima decada en todos los aspectos, tanto sociales, economicos, ecologicos y tecnicos.

OBSERVACIONES GENERALES

Después de haber analizado los documentos, nuestra conclusión es, que la situación de los países del Cono Sur relacionada a Puenbo es diferente, comparado con p.ej. América Central (ver resultados del taller sub-regional de Mesoamérica). También hay marcadas diferencias entre las actividades y políticas relacionadas a bosques⁵ en el Cono Sur y el

² Congreso Forestal Latino Americano. Guatemala 2002.

³ Comisión Forestal Latino Americano y del Caribe. Buenos Aires, Argentina 2002

⁴ Comisión Forestal Latino Americano y del Caribe. Región Amazonas. Lima, Perú 2003

⁵ Notamos lo siguiente:

- a. La deforestación empezó hace mucho tiempo y en algunas partes ya está estabilizado y los bosques naturales solo se encuentran en áreas de poca accesibilidad
- b. Alta incidencia del sector privado con tenencia de tierra relativamente estable
- c. Enfoque en plantaciones y una poca importancia para los bosques nativos

resto de Latino América. No se puede generalizar las conclusiones del resto del continente para el Sur y al revés. La visión sobre bosques y el sector forestal en el Sur es otra. Las razones pueden tener relación con la historia, el clima y las condiciones para plantaciones y seguramente hay otras.

El rol de bosques en la visión nacional

Desde hace más de 3 décadas los países del Cono Sur han puesto sus cartas en las plantaciones, sea para pulpa y papel, celulosa en general y madera de construcción y su industrialización. La amplia privatización del recurso y el impulso al desarrollo forestal en una economía de gran escala, creó una diferencia en la conceptualización de la política forestal nacional con el resto de los países del continente..

El enfoque de desarrollo económico tuvo como consecuencia que los aspectos multifuncionales tuvieron poca visibilidad en las políticas forestales y en su implementación, así como aspectos sociales y el desarrollo de mecanismos de participación de actores con diferentes intereses en los bosques.

Los procesos de colonización ya tuvieron lugar a principios del siglo pasado por lo tanto la conversión a tierra agrícola, ya no parece ser una fuente alarmante de deforestación. En el taller subregional se concluyó que la deforestación por la expansión agrícola-ganadera, especialmente en Argentina y Paraguay está aumentando rápidamente con grandes consecuencias negativas para los bosques secos y su población.

Una diferencia con el resto de Latino América es la situación de titulación y propiedad, que es estable (a excepción de Costa Rica) y segura.

Los bosques naturales, ó como son llamados en el Sur, los *bosques nativos*, no juegan un rol de importancia en el sector productivo (excepto Paraguay, que es más parecido a los países tropicales).

En general parece que falta una visión nacional amplia (incluyendo aspectos sociales, ecológicos, técnicos y económicos) compartida sobre bosques, y que considere bosques plantados, nativos, de producción y conservación y el trato de los árboles fuera del bosque (en el paisaje agrícola, agroforestería) y que tome en cuenta todos los actores.

GOBERNABILIDAD

La política forestal

El sector forestal en los países del Cono Sur tiene importancia en la economía de los países. Especialmente en Chile la importancia económica es grande. La política chilena forestal plantea e implementa una serie de lineamientos y ejes estratégicos para el sector, que consiste de instrumentos estatales, que fomentan la productividad, competitividad y eficiencia de la gestión, medidas que generan confianza a los productores y una adecuada institucionalidad.

No obstante esa importancia económica, no hay gran experiencia (a excepción de Paraguay) con procesos holísticos, multi-actor e intersectoriales de consulta para la formulación de políticas forestales. Prevalece la impresión que la política forestal en años anteriores ha estado priorizando el concepto de desarrollo industrial, dependiente de decisiones puntuales y situacionales, dejando de lado otros aspectos. Hubo intentos de formulación de programas forestales nacionales (pfn), y en años anteriores se intentó la formulación de Planes de Acción Forestal, pero no tuvieron el éxito esperado y no obtuvieron mucho apoyo político (tal vez con excepción de Paraguay).

La base legal en todos los países es considerada de buena calidad, pero la institucionalidad no está acorde a la realidad de campo. Falta el fortalecimiento institucional y no hay mucha presencia de las entidades gubernamentales y forestales en términos de control, monitoreo, manejo y extensión. (El taller subregional afirmó la gran importancia de la **educación** y el **fortalecimiento institucional**).

La consciencia sobre conceptos de manejo forestal sostenible, multifuncionalidad de bosques, la relación de bosques con actores (“stakeholder processes”) es creciente. El rol importante, que juegan los propietarios de bosques comerciales parece dominar. No ha habido igual espacio para la participación de pequeños y medianos propietarios (campesinos e indígenas).

En la mayoría de los países en Latino América, el tema “conservación” tiene más prioridad en la implementación política que el tema de producción. En el caso del Cono Sur parece ser diferente. La conservación, entendida como preservación pura, básicamente parece ser preocupación de ONGs “ambientalistas” y de la conciencia emergente de la sociedad civil urbana, pero es una preocupación menos visible de los forestales “tradicionales” de los sectores públicos y privados.

En los países existe una gran variedad y diversidad institucional y política. La separación entre bosques nativos y plantados es expresada en la institucionalidad en Argentina. En los otros países no existe esa división. En el Cono Sur se mantuvieron entidades integrales que manejan bosques y biodiversidad también con excepción de Argentina. Teniendo en cuenta esa integralidad institucional no se puede explicar bien el por qué de la poca visibilidad de la conservación.

Se nota un creciente reconocimiento de la multifuncionalidad del bosque y sus valores para la sociedad en el ambiente político para el manejo forestal. El alivio/mitigación de pobreza está incluido en algunos países en la política nacional de bosques (en el PRSP en Paraguay; y la política nacional de Uruguay). Los bosques son vistos como generadores de empleo.

Descentralización

La descentralización y desconcentración institucional en el Cono Sur sigue la tendencia de toda Latino América. Provincias, Municipios y Regiones han obtenido u obtienen más poder en el manejo de los bosques en sus territorios. Especialmente en Argentina, por ser un país federal, las Provincias tienen un papel primordial en el arreglo del manejo de los recursos. Se considera en los países la descentralización como un necesario y buen cambio en la institucionalidad, pero hasta ahora en la implementación de la política forestal, la descentralización no ha recibido mucho énfasis. Del análisis de los estudios se concluye que hay una debilidad institucional en los niveles locales y provinciales.

En otros países en Latino América se hace la diferenciación entre la descentralización *directa e indirecta* que significa respectivamente 1) el fortalecimiento de organizaciones gubernamentales a nivel de municipio, distrito o región (descentralización directa) y 2) el empoderamiento de los actores no gubernamentales sobre los bosques, incluyendo las comunidades (la descentralización indirecta). En el Cono Sur pareciera, que no se hace una discusión amplia sobre la descentralización en general. La descentralización indirecta no juega un rol y no hay mucha atención y experiencia sobre la forma de trabajo con los niveles locales, que prevé una posible planificación e implementación desde abajo hacia arriba.

Los actores, su influencia, importancia y poder y su interrelación

En los estudios se considera que en general en la definición de “Buena Gobernabilidad”, se tiene en cuenta el rol determinante de los actores en la formulación de las agendas. Y hay

acuerdo que en la discusión y definición de los programas relacionados a la gobernabilidad de bosques hay que tener especial cuidado de incluir diferentes actores con diferentes grados de importancia, influencia y poder. En la práctica del Cono Sur sobresale el rol de dos tipos de actores: 1) el sector maderero-industrial y 2) el gobierno.

El sector maderero-industrial tiene una gran influencia sobre el destino de los bosques y a diferencia de otros países el "subsector" productivo está bien organizado, tiene apoyo político y se posiciona como fuerza activa con influencia. El sector consiste de una cantidad importante de organizaciones, cámaras empresariales, asociaciones de productores, federaciones y entidades gremiales en general (locales, provinciales y nacionales) que representan en mayor o menor medida los intereses de los productores, empresarios y trabajadores que están directa- o indirectamente vinculados con el bosque, sus productos y servicios. La fuerte posición y la voz del sector maderero-industrial es una ventaja para la competitividad de los países en el mercado, pero obviamente tiene como consecuencia que tiende a dominar la discusión sobre el sector y los bosques.

Los otros actores relacionados a los bosques (fuera de Paraguay) no se mencionan mucho, como por ejemplo el pequeño propietario, el indígena y el campesino. Generalmente son vistos como potencial de mano de obra y de empleo (y en algunos casos como fuente de tierras a reforestar en "asociación" con la empresa privada o en peor caso, como obstáculo en la expansión del cultivo de soja). El pequeño (y mediano) propietario no juega un rol de importancia en la producción, la conservación, la verificación y monitoreo, los sistemas de financiamiento y en la formulación de políticas en general. Esto puede ser consecuencia de una limitada visión sobre los verdaderos actores sobre los bosques (y la limitación de la descentralización indirecta) ó la consecuencia de la real falta de otros actores. La discusión sobre la definición de roles (viejos y nuevos) del Estado versus otros actores está iniciando recientemente, al igual que la discusión sobre gobernabilidad (actores, participación, coordinación, alianzas, resolución de conflictos, información y comunicación, capacity building).

Participación

Existe en los países una gran diferencia en la intensidad de la participación de los actores en la formulación e implementación de la política forestal. Lo que se debe a sistemas políticos y de cultura en general, pero también tiene que ver con la historia del país o el desarrollo del proceso pfn:

- Paraguay tiene una larga experiencia en el proceso pfn y organizó un proceso participativo de diálogo en la reconocida Mesa Forestal. Sin embargo por falta de implementación y reconocimiento del trabajo de la Mesa se está disminuyendo la motivación de los actores en este diálogo.
- En Uruguay existe la Mesa de la Madera (Gremiales y cámaras empresariales; Dependencias del Estado; Organismos de enseñanza técnica y terciaria; Empresas de desarrollo tecnológico e Investigación), aunque limitado a la madera.

Aunque se reconoce la importancia de la participación civil, mediante mecanismos de participación, y hay voluntad de organizar la participación de actores relevantes para bosques en los procesos de decisión, evaluación y de implementación, los mecanismos para hacerlo faltan. (Con excepción tal vez, de Paraguay).

Los conflictos

Directamente relacionado con el tema transversal de los actores, está el tema de conflictos e intereses opuestos, sus causas subyacentes y sus soluciones. Por ejemplo el cambio de uso genera normalmente conflictos de todo nivel, en Argentina y Paraguay, aunque en los otros países parece que no existe ese tipo de conflictos. Los conflictos están mayormente

relacionados a los bosques nativos, menos sobre las plantaciones. Aunque en casos hay polémica sobre plantaciones y conflictos entre muchas relaciones intersectoriales.

Sistemas de verificación del aprovechamiento

La legislación y la normativa necesaria para un manejo forestal sostenible existen en abundancia y de buena calidad en todos los países. Faltaría solo implementar las normas. En los estudios no se analiza el grado de la implementación de los sistemas de verificación y cual es la magnitud del problema en cada país (excepto en Paraguay).

VALORIZACION

Bosques, sus funciones y el financiamiento del manejo.

Los países no han pasado la etapa en que el valor del bosque es sinónimo al valor de la madera. Los únicos instrumentos nuevos son la certificación que puede generar ingresos extra con la producción de madera certificada, el MDL para la captura de CO2 y la producción de la biomasa energética. Estos instrumentos siguen considerando a los bosques únicamente como productores de madera o biomasa.

Hay reconocimiento inicial económico-financiero de otras funciones. Falta la visión de multifuncionalidad. Recién está empezando la discusión sobre PSA y en los países hay una gran necesidad de conseguir información y experticia para poder hacer operacional los nuevos sistemas de pago. Este falta de desarrollo de nuevos instrumentos podría ser la consecuencia de las observaciones de los capítulos anteriores: la gran influencia del sector maderero-industrial y el enfoque en el desarrollo económico; ciertas debilidades en la formulación de políticas de bosques; el poco reconocimiento del bosque nativo con todos sus valores y la falta de necesidad de frenar la deforestación. Y tal vez cuenta la poca relación directa que parecen tener los bosques del Cono Sur con la vida diaria de sus habitantes y la dependencia de los bosques.

Los mecanismos financieros principales para el manejo forestal son y han sido las inversiones públicas y privadas de reforestación.

INTERSECTORIALIDAD

El sector forestal y los otros sectores

En la relación entre sectores se pueden distinguir dos situaciones:

- a. un enfoque de colaboración y coordinación
- b. un enfoque de enemigo.

El enfoque de colaboración y coordinación entre los sectores, existe en esos casos que se ha descubierto que existen objetivos en común y posibilidades de alianzas, entre el sector forestal y específicamente los sectores de turismo y energía como en el Paraguay y Uruguay. Ambos lados tienen algo de ganar.

Pero hay más enemigos que amigos: El sector forestal o de bosques en su sentido más amplio es un sector, que todavía es "inward looking", aunque el grupo de los que quieren hacer relaciones con otros sectores y con otros actores está creciendo. No se hacen aparentes las relaciones con otros sectores como la agricultura, la minería y el sector financiero, como un potencial de cooperación y sinergias (excepto en Uruguay con los ganaderos). No se valora (ni desvalora) la contribución de los otros sectores a los bosques, y no se ve la incidencia del bosque y su manejo sobre estos sectores. En el panorama presentado, los forestales continúan hablando entre sí. Los estudios no citan ejemplos de una interacción oficial con otros sectores que facilite ó estimule el dialogo. Y al otro lado, los

otros sectores parecen que no ven el sector forestal como un socio para el desarrollo (sostenible).

La aplicación de subsidios "perversos" con efectos negativos sobre los bosques todavía persiste en algunos sectores sin discutir sus efectos negativos. Falta una identificación de riesgos y oportunidades y en general un estado árbitro y vigilante sobre las relaciones intersectoriales. El deseo de hacer una agenda intersectorial proviene en el momento del sector de los bosques.

Concluyendo: los otros sectores deben ser aliados importantes en la conservación y el uso de los bosques.

Ver a los bosques y sus interrelaciones dentro de un marco y enfoque más amplio de paisaje ("Landscape approach") parece que todavía no es muy común. Además parece que el instrumento de ordenamiento territorial no se usa en forma conjunta, sino por cada sector separadamente (en el sector forestal, las mapas de aptitud forestal), no tomando en cuenta los intereses de los otros sectores. Como el sector forestal tradicionalmente es un sector más frágil, resulta que los bosques y los forestales no juegan un rol de importancia en la planificación territorial, pero en conclusión no es muy claro como funciona esa relación.. Obviamente no existen estructuras formales de diálogo entre sectores sobre ordenamiento (con excepción de Uruguay donde los consultores mencionan el uso del ordenamiento y planificación territorial (inter e intrasectorial)) como eje central en la estabilización de uso apto de tierra y para motorizar el manejo intensivo, racional y sostenible del sector agrícola y ganadero. El taller subregional recomendó una cooperación sobre ordenamiento territorial.

LA IMPLEMENTACION NACIONAL versus ACUERDOS INTERNACIONALES **Impacto de la negociación internacional y la implementación a nivel nacional.**

Hay conciencia creciente de la globalización y el reconocimiento que el futuro de los bosques no se puede considerar en desconexión de los desarrollos en el mundo y que los países operan en un contexto global y regional.

Existe consenso que las negociaciones internacionales sobre los bosques tienen influencia conceptual sobre la formación de políticas e instrumentos legales a nivel nacional,. Sin embargo, sobresale la pregunta: "Qué ha cambiado esa negociación a nivel nacional en la práctica?" Y la respuesta parece ser que no es mucho. La práctica de cada día en los países, tampoco ha entrado en las negociaciones; lo que hace de las negociaciones algo distante. El desarrollo en la práctica no mantiene el paso al desarrollo de la conceptualidad a nivel internacional y al revés. Ciertamente el lenguaje ha cambiado, pero del lenguaje a la formulación de políticas y a la práctica hay una distancia. La comunicación entre los que negocian y los que implementan (o los que hacen las políticas) no funciona bien. En todos los países faltan los mecanismos de comunicación y de seguimiento de los acuerdos internacionales.

Los países del Cono sur no tienen mucha instancia de colaboración y coordinación referente a bosques. Solo existe el subgrupo Cono Sur de la COFLAC. En la agenda del MERCOSUR no hay nada referente al bosque y poco a temas de medio ambiente en general. El Grupo Mercado Común creó el subgrupo de trabajo 6 de Medio Ambiente (SGT 6). Dentro del grupo se crearon otros subgrupos ad-hoc para tratar problemas ambientales entre otros de producción de bienes y servicios.

Falta una instancia como el Consejo de Desarrollo Forestal Sostenible (CEDEFOR) que no tuvo mucho éxito, pero es evidente la poca atención del MERCOSUR al tema. En el taller subregional se propuso de hacer un (sub)grupo (ad hoc) del SGT 6 de MERCOSUR y que la Secretaría fuera a hacer las gestiones.

La ventaja de la buena organización empresarial, frente a Centro América es, que no hay tanta discusión sobre el efecto negativo del TLC (Tratado de Libre Comercio) sobre la empresa forestal nacional, que ahora debe enfrentar la competencia, porque la empresa privada del Sur es un jugador mundial y está preparada para esa competencia.