



**Por la
madera legal**
*Bosques bien manejados,
son para siempre*

**ANÁLISIS DE SINERGIAS
ENTRE LA APLICACIÓN
DE LAS LEYES,
LA GOBERNANZA Y
EL COMERCIO FORESTAL
E INICIATIVAS AFINES EN
BRASIL, COLOMBIA,
ECUADOR Y PERÚ**

POR

**JOSÉ MIGUEL OROZCO MUÑOZ
BLADY NHAYDÚ BOHÓRQUEZ C.**

UN REPORTE DE TRAFFIC

Este reporte fue financiado por:



TRAFFIC
the wildlife trade monitoring network



Publicado por TRAFFIC Internacional, Cambridge, Reino Unido y TRAFFIC América del Sur, Quito, Ecuador

© 2013 TRAFFIC Internacional.
Todos los derechos reservados

Todo el material que aparece en esta publicación tiene derechos de autor y puede ser reproducido con autorización. Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación debe acreditar a TRAFFIC Internacional como el propietario del derecho de autor

Las opiniones de los autores expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los de la red TRAFFIC, WWF o la UICN.

En esta publicación, la designación de entidades geográficas y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión por parte de TRAFFIC o de sus organizaciones de apoyo en relación con el estatus legal, territorio o área de un país, sus autoridades o con la delimitación de sus fronteras o límites.

Este informe ha sido elaborado de manera responsable y cuidadosamente, pero renuncia a toda garantía, expresa o implícita, en cuanto a la exactitud de la información.

El derecho de autor del símbolo de TRAFFIC y la propiedad de su marca registrada está en manos de WWF. TRAFFIC es una alianza estratégica de WWF y de la UICN.

Cita sugerida: Orozco, José Miguel y Bohórquez, Nhaydú. 2013. Análisis de sinergias entre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal e iniciativas afines en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. 2013. TRAFFIC. Cambridge.

ISBN 978-1-85850-360-8
Revisión de Textos: Blady Nhaydú Bohórquez C. y Bernardo Ortiz von Halle

Fotografía de la portada: cobertura forestal, Parque Nacional Jurueña, Brasil. Vista aérea de la cobertura forestal entre las cataratas de Monte Cristo y el sitio de investigación 1 (nombrado por el equipo de la expedición Jurueña). Parque Nacional Jurueña, Brasil. Junio-julio de 2006.

Créditos de la fotografía: © Zig Koch / WWF-Canon

TRAFFIC es una organización benéfica registrada en el Reino Unido No.1076722 y una compañía registrada limitada No. 3785518.



Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Los contenidos de este documento son de la exclusiva responsabilidad de TRAFFIC Internacional y en ningún caso debe considerarse que reflejan la posición de la Unión Europea.



Esta publicación ha sido elaborada en el marco de un proyecto financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), por encargo del Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Los contenidos de este documento son de la exclusiva responsabilidad de TRAFFIC Internacional y en ningún caso debe considerarse que reflejan la posición de la GIZ o de la República Federal de Alemania.

ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

por José Miguel Orozco Muñoz & Blady Nhaydú Bohórquez C.



© André Bärtschi / WWF-Canon

Árbol floreciente en la selva tropical de tierras bajas a lo largo del Rio Las Piedras. Zona Reservada Alto Purús, departamento de Madre de Dios, Perú



CONTENIDO

Lista de Tablas.....	v
Lista de Recuadros	v
ACRÓNIMOS	vi
Agradecimientos.....	viii
Acknowledgments	ix
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUCCIÓN	10
1. OBJETIVO.....	11
2. METODOLOGÍA.....	11
2.1. LIMITACIONES Y ALCANCES.....	12
3. INICIATIVAS QUE PROMUEVEN MEJORAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL	13
3.1. Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea	13
3.2. Ley Lacey de Estados Unidos	15
3.3. REDD+	15
3.4. TLC.....	15
3.5. CITES	16
3.6. Programas Forestales Nacionales (PFN).....	17
3.7. Interacciones y sinergias entre REDD y FLEGT	17
4. ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN BRASIL.....	20
4.1. MARCO DE POLÍTICAS	20
4.1.1. Coincidencias / Convergencias.....	20
4.1.1.1. Programa Nacional de Bosques.....	20
4.1.1.2. Plan de Acción para el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal – PPCDAm.....	20
4.1.1.3. Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los incendios en el Cerrado	21
4.1.1.4. Documento de Origen Forestal -DOF-.....	22
4.1.1.5. Fondo Nacional de Desarrollo Forestal	22
4.1.1.6. Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC)	23
4.1.1.7. Programa Tierra Legal	23
4.1.1.8. Catastro Ambiental Rural.....	24
4.1.1.9. Plan Nacional sobre el Cambio Climático	24
4.1.1.10. Política Nacional de Cambio Climático (PNCC).....	24
4.1.1.11. REDD+	25
4.1.1.12. Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)	25
4.1.1.13. Acceso a la Información Pública	26
4.2. CITES	27
4.3. Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible.....	27
4.4. Proyecto Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur	28
4.5. Sinergias actuales	28
4.6. Sinergias potenciales.....	28
4.7. Obstáculos y retos	29
4.8. Foro Nacional de Actividades de Base Forestal.....	29

5.	ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN COLOMBIA	32
5.1.	MARCO DE POLÍTICAS	32
5.1.1.	Coincidencias / Convergencias	32
5.1.1.1.	Política de Bosques.....	32
5.1.1.2.	Plan Nacional de Desarrollo Forestal.....	32
5.1.1.3.	Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal.....	32
5.1.1.4.	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.....	33
5.1.1.5.	Plan de Acción para la Reforestación Comercial	33
5.1.2.	REDD+	33
5.2.	Reconversión ambiental ganadera o ganadería silvopastoril	37
5.3.	Proyectos FLEGT (Gobernanza Forestal)	38
5.4.	Propuesta de inclusión de la Gobernanza Forestal en los currículos de los programas de Ingeniería Forestal	41
5.5.	CITES	41
5.6.	TLC Colombia - UE	42
5.7.	TLC Colombia - EE.UU.	43
5.8.	LEY LACEY	44
5.9.	Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia	45
6.	ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN ECUADOR	48
6.1.	MARCO DE POLÍTICAS	48
6.1.1.	Coincidencias / Convergencias	48
6.1.1.1.	Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable	48
6.1.1.2.	Modelo de Gobernanza Forestal	48
6.1.1.3.	El Programa Socio Bosque	53
6.1.1.4.	Estrategia Nacional de Cambio Climático	54
6.1.1.5.	Programa Nacional REDD+	54
6.2.	Proyecto Pro-Formal - Políticas y opciones regulatorias para reconocer e integrar mejor el sector doméstico de la madera en los países tropicales	57
6.3.	Proyecto Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur ...	57
7.	ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN PERÚ.....	60
7.1.	MARCO DE POLÍTICAS	60
7.1.1.	Coincidencias / Convergencia.....	60
7.1.1.1.	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	60
7.1.1.2.	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	61
7.1.1.3.	REDD+	61
7.1.1.4.	Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú.....	64
7.1.1.5.	Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre (Proyecto SNIC)	65
7.1.1.6.	Planes Forestales Regionales	65
7.2.	TLC PERÚ - UE	66
7.3.	TLC Perú - EE.UU.	67
7.4.	LACEY ACT	68
7.5.	CITES	69
7.6.	Veedurías Forestales.....	70
7.7.	Transparencia en el Sector Forestal Peruano.....	70
7.8.	FSC Perú	71
7.9.	Proyecto Amazonia Viva- Conservación y Valoración participativa del Bosque y sus servicios ambientales	72
7.10.	Proyecto Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur ...	72

8.	ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE INICIATIVAS A NIVEL REGIONAL	75
8.1.	Sinergias actuales	75
8.2.	Sinergias potenciales	75
9.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
10.	BIBLIOGRAFÍA	81

Lista de Tablas

Tabla 1.	Síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Brasil	30
Tabla 2.	Síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Colombia.....	46
Tabla 3.	Síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Ecuador	58
Tabla 4.	Síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Perú.....	73

Lista de Recuadros

Recuadro 1. El Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea	14
Recuadro 2. Enmiendas a la Lacey Act de Los EE. UU.....	16

ACRÓNIMOS

ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
ATER	Asistencia Técnica y Extensión Rural
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación
C, T & I	Ciencia, Tecnología e Innovación
CAR	Catastro Ambiental Rural
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COP	Conference of the Parties (Conferencia de las Partes)
DOF	Documento de Origen Forestal
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENF	Evaluación Nacional Forestal
ENREDD+	Estrategia Nacional REDD+
EUTR	Reglamento de Madera de la Unión Europea
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques)
FEDEMADERAS	Federación Nacional de Industriales de la Madera
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales)
FNDF	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FSC	Forest Stewardship Council
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ITTO	International Tropical Timber Organization (Organización Internacional de Maderas Tropicales -OIMT)
MAE	Ministerio del Ambiente de Ecuador

MFS	Manejo Forestal Sostenible
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PA-FLEGT	Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea
PFN	Programas Forestales Nacionales
PIMLC	Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia
PNATER	Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNCC	Política Nacional de Cambio Climático
PNREDD+	Programa Nacional REDD+
PPCDAm	Plan de Acción para el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal
PPCerrado	Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los incendios en el Cerrado
PPGFC	Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia
RAA	Red Amigos de la Amazonia
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
RPP	Readiness Preparation Proposal (Propuesta de preparación para REDD+)
SAF	Sistema de Administración Forestal
SAL	Sistema de Aseguramiento de la Legalidad
SESA	Strategic Environmental and Social Assessment (Evaluación Estratégica Ambiental y Social)
SISFLORA	Sistema de comercialización y transporte de productos forestales
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación
TLC	Tratado(s) de Libre Comercio
TRAFFIC	Red de monitoreo de comercio de vida silvestre
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WRI	World Resources Institute
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Agradecimientos

TRAFFIC agradece por su apoyo, ayuda en la revisión y comentarios aportados a: Thomas Osborn, Jose Nunez-Mino, Anna Fanzeres, Martha Lucy Mondragón, Teddi Peñaherrera, Rebeca Dumet, Merilio Morell, Didier Devers, Doris Cordero, Ana Puyol, Luca Nizzola, Vasilis Tsipidis, Chen Hin Keong, Steven Broad, Sabri Zain, Richard Thomas y Julie Gray.

También reconocemos los aportes del grupo de expertos durante el Taller de Sinergias, celebrada en Quito, Ecuador del 25 a 26 de julio de 2013:

Equipo TRAFFIC: Thomas Osborn, Coordinador Global del Proyecto; José Nunez-Mino, Coordinador del Proyecto en Europa; Blady Nhaydú Bohórquez C., Coordinadora Regional del Proyecto; Vasilis Tsipidis, Administrador Proyecto; Luca Nizzola, Asistente Coordinación del Proyecto; Anna Fanzeres, Coordinadora Proyecto en Brasil; Teddi Peñaherrera, Coordinador Proyecto en Perú; Rebeca Dumet, Equipo Proyecto en Perú; Tania Ammour, Evaluadora del Proyecto; Luis Fernando Jara, Consultor para el Scoping Study Ecuador; José Miguel Orozco, Consultor Regional Estudio Sinergias; Merilio Morell, Consultor Internacional Estudio Sinergias.

Equipo WWF Colombia: Martha Lucy Mondragón, Coordinadora Proyecto en Colombia; Susana Vélez, Equipo Proyecto en Colombia.

Expertos invitados:

Brasil: Mauro Armelin (WWF Brasil); Mauro Pires (Consultor independiente)

Perú: Rodrigo Arce Rojas (Care Perú); Edgardo Lizárraga (Sector Privado)

Colombia: Pablo Manuel Hurtado Rincón (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible);

Rubén Darío Moreno (Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER)

Ecuador: Elena Mejía Villacis y Aymé Muzo (CIFOR); David Francisco Palacios (Ministerio de Ambiente)

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), en nombre de la República Federal de Alemania, en el marco del proyecto “Política Forestal Internacional”.

Esta publicación es una actividad del proyecto financiado por la CE “Apoyo a la implementación del Plan de Acción UE-FLEGT en América del Sur: catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y el apoyo mejoras en la gobernanza de los bosques relacionada” (DCI-ENV / 21.040100/20-656/2011/277-872). El proyecto es ejecutado por TRAFFIC, UICN-Sur y WWF Colombia.

Para obtener más información sobre el proyecto, visite: www.flegt.info



Bernardo Ortiz von Halle

Director TRAFFIC América del Sur

Acknowledgments

TRAFFIC is grateful for the support, assistance in the review and comments provided by: Thomas Osborn, Jose Nunez-Mino, Anna Fanzeres, Martha Lucy Mondragón, Teddi Peñaherrera, Rebeca Dumet, Merilio Morell, Didier Devers, Doris Cordero, Ana Puyol, Luca Nizzola, Vasilis Tsipidis, Chen Hin Keong, Steven Broad, Sabri Zain, Richard Thomas and Julie Gray.

We also acknowledge the contributions of the expert group for the Synergies Workshop held in Quito, Ecuador on July 25th and 26th 2013:

TRAFFIC team: Thomas Osborn, Global Project Coordinator; José Nunez-Mino, Project Coordinator for Europe; Nhaydú Bohórquez, Regional Project Coordinator; Vasilis Tsipidis, Project Administrator; Luca Nizzola, Project Assistant; Anna Fanzeres, Project Coordinator for Brazil; Teddi Peñaherrera, Project Coordinator for Peru; Rebeca Dumet, Project Assistant in Peru; Tania Ammour, Project Evaluator; Luis Fernando Jara, Ecuador Scoping Study Consultant; José Miguel Orozco, Regional Consultant for the Synergies Study; Merilio Morell, International Consultant for the Synergies Study.

WWF Colombia team: Martha Lucy Mondragón, Project Coordinator for Colombia; Susana Vélez, Project team member.

Invited experts:

Brazil: Mauro Armelin (WWF Brazil); Mauro Pires (independent consultant)

Perú: Rodrigo Arce Rojas (Care Peru); Edgardo Lizárraga (sector privado)

Colombia: Pablo Manuel Hurtado Rincón (Ministry of Environment and Sustainable Development); Rubén Darío Moreno (Risaralda Regional Autonomous Corporation - CARDER)

Ecuador: Elena Mejía Villacis y Aymé Muzo (CIFOR); David Francisco Palacios (Ministry of Environment)

This publication has been produced with the financial support of the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), on behalf of the German Federal Republic, in the framework of the Project “International Forest Policy”.

This publication is an activity from the EC-funded Project “Supporting the implementation of the EU FLEGT Action Plan in South America: catalysing initiatives to control and verify the origin of timber in trade and support related improvements in forest governance” (DCI-ENV / 21.040100/20-656/2011/277-872). The project is implemented by TRAFFIC, UICN-Sur y WWF-Colombia.

For more information on the project, visit: www.flegt.info



Bernardo Ortiz von Halle

Director TRAFFIC South America

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente estudio es desarrollar el análisis de sinergias entre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal (componentes del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea -PA-FLEGT-) e iniciativas afines como marcos de política nacionales, REDD+, Ley Lacey, TLC y otros en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

Este trabajo ha sido desarrollado por TRAFFIC en el marco del Proyecto “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal en América del Sur”. El Proyecto es implementado por TRAFFIC, en asocio con UICN Sur y WWF Colombia, es cofinanciado por la Comisión Europea, y adelanta actividades en Brasil, Colombia, Perú y Ecuador, así como en Europa. La elaboración de este estudio ha contado con el apoyo de la GIZ.

Para el desarrollo del estudio básicamente se ha llevado a cabo un proceso de identificación, compilación, revisión y análisis de información secundaria, tanto de nivel global como de nivel nacional, para la identificación y el examen de las diferentes iniciativas consideradas en cada uno de los países anteriormente mencionados.

Complementariamente, en la realización del estudio se han incorporado los resultados surgidos de un Taller de Expertos de los cuatro países, realizado en la ciudad de Quito- Ecuador, en julio de 2013, al igual que las propuestas y sugerencias de los coordinadores del Proyecto en cada uno de los países, y las orientaciones de la Coordinación Regional del Proyecto y del Consultor internacional.

Para efectos del análisis se ha determinado la siguiente “definición operacional” de sinergia: “Una asociación y/o convergencia realizada entre dos o más iniciativas con el propósito de alcanzar ganancias adicionales a la de sus ejecuciones individuales. Las iniciativas son fundamentalmente las que tienen objetivos relacionados al tema de gobernanza forestal.”

La aplicación de esta definición al análisis implica que solamente se califica como sinergia aquella interacción entre dos o más iniciativas, en la cual se ha establecido explícita y formalmente una asociación que tiene el propósito antes mencionado.

Las iniciativas que han sido consideradas para el análisis corresponden a aquellas que han sido identificadas previamente por TRAFFIC en forma específica para el desarrollo del estudio, y adicionalmente las identificadas para cada país por los expertos nacionales. En cada caso se ha seguido de manera aproximada un esquema de identificación y/o análisis, que incluye: Coincidencias / Convergencias; sinergias actuales; sinergias potenciales; oportunidades; obstáculos y retos

Dentro de las limitaciones y alcances del presente documento se destaca:

- El estudio está basado solamente en la revisión y análisis de información secundaria.
- En general y en la mayor parte de los casos, las sinergias potenciales entre las iniciativas analizadas están consideradas e identificadas a partir de sus coincidencias en objetivos, lineamientos, acciones, etc., con los componentes del PA-FLEGT y no toman en cuenta la factibilidad del establecimiento de dichas sinergias en términos de las realidades operativas ni de las situaciones particulares propias de los países o de las entidades u organizaciones responsables, ni se hace un examen sobre su disposición a establecer sinergias, compartir información, recursos, etc.

- El nivel y alcance de los análisis puede parecer muy desigual o desequilibrado en algunos casos, para lo cual debe tenerse en cuenta que las iniciativas objeto de estudio son muy heterogéneas entre sí, correspondiendo a categorías muy diversas en su naturaleza, nivel, alcance, cobertura, etc., lo que incluye políticas, programas, estrategias, proyectos, normas, acuerdos comerciales, acciones puntuales, etc.
- En ningún caso se entra a hacer una evaluación de las organizaciones e instituciones ni de los avances en la implementación de las políticas, programas y demás iniciativas consideradas.
- A pesar de que los Acuerdos Voluntarios de Asociación -AVA- son parte del PA-FLEGT, su análisis específico no se incluye en razón de que ninguno de los países ha iniciado un proceso en este sentido.

Por su propia definición el PA-FLEGT incorpora la gobernanza forestal como parte esencial de su alcance y objetivos. También es claro que el mejoramiento de la gobernanza forestal es una precondition para REDD+. De este modo, se identifica que en general, hay un gran espacio para sinergias entre estas dos iniciativas, no obstante lo cual se reconoce la necesidad de pasar a una fase de concreción de tales posibilidades. Adicionalmente, desde algunos enfoques teóricos se identifican riesgos o posibles efectos adversos de las interacciones entre estas iniciativas.

El análisis de experiencias reales de interacción, ha evidenciado en varios casos un efecto positivo del PA-FLEGT sobre otros procesos, en particular sobre REDD+. Sin embargo, casi todos los estudios realizados hasta la fecha sobre las sinergias entre FLEGT y REDD+ se refieren a casos de países que ya han firmado Acuerdos Voluntarios de Asociación -AVA-. Esto marca una diferencia significativa con respecto al presente análisis pues en ninguno de los países aquí considerados se ha iniciado un proceso formal para tal fin. Por esta razón, tales estudios no son comparables ni sus resultados pueden ser extrapolados a este caso.

Conclusiones y recomendaciones del estudio:

En los cuatro países considerados en este documento, los resultados de los análisis de los objetivos de sus políticas nacionales en materia de gestión sostenible de los bosques, control de la ilegalidad forestal y otros aspectos directamente relacionados con estos temas, muestran que son plenamente convergentes con los objetivos y acciones establecidas por la UE en cuanto a la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestal (componentes del PA-FLEGT).

Igualmente se registra un alto nivel de convergencia entre estos elementos y los objetivos y acciones establecidos o que se encuentran en proceso de definición en las estrategias nacionales de REDD+.

En casi todos los casos también resultan coincidentes, en diversos grados y con diferentes alcances, otro tipo de iniciativas adicionales a las políticas nacionales y a las estrategias nacionales de REDD que también han sido consideradas en cada uno de los países, las cuales incluyen tanto de tipo gubernamental como otras generadas o promovidas por organizaciones de la sociedad civil. Tales iniciativas corresponden además a acciones de diversos niveles de importancia, por su alcance o por su cobertura geográfica.

A pesar lo anterior, no se identifican en todos los casos sinergias establecidas formalmente entre las iniciativas consideradas y las actividades relacionadas con componentes del PA-FLEGT.

Solamente en el caso de Colombia se identifican sinergias establecidas y operativas entre algunas de las acciones que se llevan a cabo bajo el marco de FLEGT y otras iniciativas nacionales, considerando en estas particularmente el *Pacto Intersectorial por la Madera Legal* y las diversas actividades orientadas hacia el mejoramiento de los sistemas de control y vigilancia forestal.

En el caso de Brasil, la iniciativa denominada *Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible*, que cuenta con el apoyo de la Unión Europea además del de otras entidades, tiene una muy alta convergencia y elevado potencial de sinergia con diversas iniciativas nacionales. Lo anterior sin perjuicio del potencial para sinergias que también ofrecen otras iniciativas adoptadas o en proceso de implementación.

Las coincidencias existentes entre los objetivos y acciones de las políticas forestales nacionales y las estrategias nacionales de REDD+, en todos los países, con las de mejora de la gobernanza forestal y reducción de la tala ilegal indican un alto potencial para la creación de sinergias.

En los Tratados de Libre Comercio, en los casos de Colombia y Perú, países que han suscrito este tipo de Acuerdos tanto con la UE como con los Estados Unidos, se establecen diversas disposiciones claramente convergentes con los fines y alcances de las iniciativas para el cumplimiento de las normas y el mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal. No obstante, no se identifican sinergias formalmente establecidas en este campo.

Tampoco se identifican sinergias formalmente establecidas entre la Ley Lacey y el Reglamento de Madera de la UE en los países en los que se llevan a cabo actividades de comercio de madera asociadas a estas iniciativas.

CITES representa un potencial a explorar para el desarrollo futuro de acciones sinérgicas en la región, en el marco del mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal, considerando la importancia económica y ecológica de las muy pocas especies arbóreas con distribución en los países analizados, que hasta ahora han sido incluidas en los respectivos Apéndices.

De los resultados de la implementación de las iniciativas que actualmente se adelantan con el apoyo de la Unión Europea, se abren grandes oportunidades para el establecimiento de sinergias múltiples, cuyo amplio potencial deriva de la amplia convergencia entre los objetivos y acciones de los diversos proyectos que se implementan.

La factibilidad de convertir en acciones reales las potenciales y teóricas sinergias, va mucho más allá de la sola consideración e identificación de convergencias de los objetivos y directrices establecidos en las políticas, programas y estrategias con el PA-FLEGT, siendo necesario explorar integralmente otros factores, que incluyen los de tipo institucional, político, económico, etc.

En el ámbito regional, no se identifican sinergias formalmente establecidas entre países, tomando como base de referencia las diferentes iniciativas que han sido consideradas en cada uno de ellos.

La no identificación de sinergias actuales en el ámbito regional, no desconoce la existencia y el desarrollo de otro tipo de iniciativas que en el campo forestal se adelantan por ejemplo en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA-. Tampoco se desconoce la existencia de acciones bilaterales entre países, como las desarrolladas en algunos casos a través de las denominadas Comisiones de Vecindad.

Se identifica un potencial significativo para el surgimiento y establecimiento formal de acciones sinérgicas, a partir de las experiencias innovadoras o exitosas de algunos países en el campo del mejoramiento de la gobernanza forestal. A modo ilustrativo se pueden señalar algunas de las que podrían ser objeto de futuras acciones de cooperación y/o transferencia, bien sea a nivel bilateral o para al ámbito global de la región que cubren los cuatro países aquí considerados: i) De Brasil: Documento de Origen Forestal; ii) De Colombia: Pacto Intersectorial por la Madera Legal; iii) De Ecuador: Modelo de Gobernanza Forestal; iv) De Perú: Veedurías Forestales Comunitarias.

En el plano regional, además de los mencionados anteriormente, un tema a explorar en cuanto al establecimiento potencial de sinergias y el intercambio de información sobre procesos en curso o lecciones aprendidas, lo constituye el relacionado con la adopción e implementación de políticas de compra responsable de productos forestales, con énfasis en la comercialización de la madera.

Los importantes esfuerzos y avances que registra Brasil en cuanto al Documento de Origen Forestal, como un instrumento clave para el mejoramiento del control de la legalidad forestal, ofrecen un alto potencial para el desarrollo de interacciones y eventuales sinergias tanto en relación con los otros países de América Latina considerados en este estudio, como en referencia al propio ámbito de la Unión Europea.

A partir de las posibles acciones futuras de cooperación y transferencia entre los cuatro países, basadas en las experiencias, avances y logros tanto en las iniciativas específicas anteriormente mencionadas como en otras que han sido consideradas en este estudio, se identifica también un alto potencial de relaciones sinérgicas orientado a la promoción y mejoramiento del diálogo entre estas naciones en el ámbito regional.

Para dar mayor solidez a las posibles acciones de cooperación y transferencia así como para convertir en realidad el alto potencial para el establecimiento formal de relaciones sinérgicas, incluyendo la promoción y el mejoramiento del diálogo, es esencial que los países lleven a cabo previamente procesos de análisis y sistematización de lecciones aprendidas de las diferentes iniciativas que han desarrollado o que implementan actualmente.

Es necesario realizar investigaciones adicionales en cada país para evaluar otros aspectos, más allá de los objetivos y acciones establecidos en las políticas e iniciativas consideradas, para determinar la viabilidad de establecer sinergias. Tales aspectos adicionales incluyen considerar los antecedentes, estado actual y perspectivas de los procesos en curso al igual que tomar en cuenta, por ejemplo a través de entrevistas y encuestas, la percepción de los diferentes actores principales en cada iniciativa, acerca de las interacciones existentes y las sinergias actuales o potenciales, así como sobre los posibles obstáculos para su concreción, desarrollo y/o fortalecimiento. También es preciso identificar la factibilidad de establecer sinergias en referencia a otros factores fundamentales tales como los actores, los procesos de construcción, los espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones, las estrategias, la información y los recursos técnicos y de otra índole, incluyendo eventualmente los de tipo financiero.

Es necesario realizar investigaciones adicionales para evaluar la factibilidad de establecer sinergias en campos específicos, a nivel bilateral o regional.

EXECUTIVE SUMMARY

The aim of this study is to conduct an analysis of synergies between Forest Law Enforcement, Governance and Trade (components of the European Union (EU) FLEGT Action Plan) and related initiatives such as national policy frameworks, REDD+, the US Lacey Act, Free Trade Agreements (FTAs) and other initiatives in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru.

This study has been led by TRAFFIC in the framework of the project “*Supporting the implementation of the EU FLEGT Action Plan in South America: catalysing initiatives to control and verify the origin of timber in trade and support related improvements in forest governance.*” This project is implemented by TRAFFIC, in partnership with IUCN South and WWF Colombia, is co-financed by the European Commission, and is conducting activities in Brazil, Colombia, Peru and Ecuador, as well as in Europe. This study was also supported by GIZ.

In order to do this study, a process of identification, collection, review and analysis of secondary information was undertaken. It was done both at a global and at a national level to identify and examine the various initiatives considered in each aforementioned country.

In addition, the results from a workshop gathering experts from the four countries mentioned above held in Quito, Ecuador in July 2013 were incorporated in the study. The proposals and suggestions of the Project’s country coordinators, the Regional Project Coordinator and the International consultant were also incorporated.

The following “operational definition” of “synergy” was set for this analysis: “an association and/or a convergence between two or more initiatives in order to achieve additional gains compared with their individual execution. The initiatives are mainly those having objectives related to the topic of forest governance.”

Applying this definition to the analysis means that the only element that can qualify as a synergy is an interaction between two or more initiatives, in which an above-mentioned association has been established explicitly and formally.

The initiatives that were considered for this analysis are the ones that were previously identified by TRAFFIC for the purpose of this study, and those identified for each country by the national experts. In each case, an identification scheme and/or analysis was followed approximately and it included: coincidences/convergences, existing synergies, potential synergies, opportunities, obstacles and challenges.

It is important to note the following within the limitations and scope of this paper:

- The study is based solely on the review and analysis of secondary sources.
- In general and in most cases, the potential synergies between the initiatives analysed were considered and identified based on their similarities in objectives, guidelines, actions, etc., with components of the EU FLEGT Action Plan. They do not take into account the feasibility of establishing such synergies in terms of operational realities nor the particular situation of responsible countries, institutions or organizations. Similarly, examinations were not conducted, on its disposition to establish synergies, share information, resources, etc.
- The level and scope of this analysis may seem uneven or unbalanced in some cases. That is because it is worth mentioning that the initiatives under consideration are very heterogeneous, corresponding to very different categories in its nature, level, scope, coverage, etc.: they include policies, programs, strategies, projects, standards, trade agreements, ad-hoc actions and more.

- In no way did we proceed with an evaluation of organisations, institutions, the progress in the implementation of policies, programs and other initiatives considered.
- Although Voluntary Partnership Agreements (VPAs) are part of the EU FLEGT Action Plan, their specific analyses were not included due to the fact that none of the countries initiated such processes.

By definition, the EU FLEGT Action Plan incorporates forest governance as an essential part of its scope and objectives. It is also clear that improving forest governance is a prerequisite for REDD+. It was hence identified that, in general, there is a lot of room for synergies between these two initiatives. However, it was recognised that there is a need to move to a stage where this possibility can be realised. In addition, according to some theoretical approaches, risks or potential adverse effects coming from the interactions between these initiatives exist.

The analysis of real experiences of interaction showed in several cases a positive effect of the EU FLEGT Action Plan on other processes, particularly on REDD+. However, almost all studies to date on the synergies between FLEGT and REDD+ refer to examples of countries that have already signed VPAs. This marks a significant difference from the present analysis because none of the countries considered here have started a formal VPA process. For this reason, those studies are not comparable and the results cannot be extrapolated to this case.

The study's conclusions and recommendations are:

- In the four countries considered in this paper, the results of the analysis of their national policies' objectives on sustainable forest management, on the control of forest illegality and on other issues directly related to these topics show that they are fully convergent with the objectives and actions set by the EU in terms of Forest Law Enforcement, Governance and Trade (the components of the EU FLEGT Action Plan).
- Similarly, there is a high level of convergence between these elements and the objectives and actions established or in the definition process in the REDD+ national strategies.
- In almost all cases, in various degrees and with different scopes, other additional initiatives to the national policies and national REDD+ strategies that have also been considered in each of the countries also coincide. They include initiatives generated from the government as well as others generated or promoted by the civil society. Also, such initiatives correspond to actions of various levels of importance by its scope or by its geographic coverage.
- Despite what was mentioned above, formally established synergies between the considered initiatives and activities related with the components of the EU FLEGT Action Plan were not identified in all cases.
- Only in the case of Colombia could we identify established and operational synergies between some of the actions being carried out in the framework of FLEGT and other national initiatives. Of particular importance among these: the Intersectorial Pact for Legal Timber and the various activities aimed towards the improvement of the forest control and monitoring systems.
- In the case of Brazil, the "Sustainable Tropical Timber Roundtable" initiative, which is supported by the EU and other institutions, has a very high convergence and a high potential for synergy with various national initiatives. The above-mentioned is without prejudice to the potential for synergies that other adopted initiatives or initiatives in the process of implementation also offer.

- Coincidences exist in all countries between the objectives and actions of national forest policies and REDD+ national strategies with initiatives aiming to improve forest governance and to reduce illegal logging indicating a high potential for synergies.
- Regarding FTAs, in the case of Colombia and Peru that signed such agreements with the EU and the United States, there are articles that are clearly converging with the objective and scope of initiatives for law enforcement and the improvement of forest governance and trade. However, no synergy formally established in this field was identified.
- Similarly, no formally established synergies were identified between the US Lacey Act and the EU Timber Regulation in the countries where timber trade activities associated with these initiatives are being conducted.
- The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) represents a potential to explore for future synergistic actions to be developed in the region. This as part of the improvement of forest governance and trade, considering the economic and ecological importance of the very few tree species present in the countries analysed which have so far been included in the respective appendices.
- Great opportunities are coming up from the results of the implementation of the initiatives that are currently being developed with the support of the EU for establishing multiple synergies. Their vast potential derives from the broad convergence between the objectives and actions of the various projects being implemented.
- The feasibility of converting the potential and theoretical synergies into real actions goes far beyond the mere consideration and identification of convergence of objectives and guidelines established in the policies, programs and strategies with the EU FLEGT Action Plan. It is necessary to fully explore institutional, political, economic factors and more.
- At the regional level, no formally established synergies between countries were identified taking as a reference the various initiatives that have been considered in each country.
- The fact that no synergy was identified at the regional level doesn't mean that there aren't other kinds of forest initiatives currently being developed. For example the ones within the Organization of the Amazon Cooperation Treaty (OTCA). Or the ones in the form of bilateral actions between countries like the initiatives developed in some cases through the Neighborhood Commissions (Comisiones de Vecindad).
- A significant potential for the emergence and formal establishment of synergistic actions was identified from innovative and successful experiences of some countries in the area of the improvement of forest governance. For instance, one can identify some initiatives that could be the object of future actions of cooperation and/or transfer, either at a bilateral level or from the region's global scope covering the four countries considered here: i) from Brazil: Document of Forest Origin (DOF) ii) from Colombia: the Intersectorial Pact for Legal Timber iii) from Ecuador: the Forest Governance Model iv) from Peru: Forest Oversight Communities (Veedurías Forestales Comunitarias).
- At the regional level, in addition to the themes mentioned above, a subject to explore in terms of establishing potential synergies and exchanging information about ongoing processes or lessons learned is the topic related to the adoption and implementation of responsible purchasing policies of forest products with emphasis on timber commercialisation.
- The significant efforts and progress achieved by Brazil with regards to the Document of Forest Origin (DOF) as a key instrument to improve the control of forest legality offer a high potential for the development of interactions and potential synergies with the other

countries in Latin America considered in this study, as well as with the scope of the European Union.

- A high potential of synergistic relations aimed at promoting and improving dialogue between the four countries at the regional level was also identified based on a potential cooperation and transfer among these countries from the experiences, progress and achievements in the specific initiatives mentioned above and in others that have been considered in this study.
- To give more strength to the potential actions of cooperation and transfer as well as to realise the high potential for the formal establishment of synergistic relations including the promotion and enhancement of dialogue, it is essential that countries conduct beforehand analysis and systematisation of lessons learned from the various initiatives that have been developed or are currently being developed.
- Further research is needed in each country in order to assess other aspects beyond the established objectives and actions in the considered policies and initiatives in order to determine the feasibility of establishing synergies. Such additional aspects include considering the antecedents, the current state and perspectives of the ongoing processes as well as taking into account, for instance through interviews and surveys, the perception of the various key stakeholders in each initiative about the existing interactions and the current or potential synergies, as well as potential barriers to its realisation, development and/or strengthening. It is also necessary to identify the feasibility of establishing synergies regarding other key factors such as actors, construction processes, opportunities for dialogue, consultation, decision-making, strategies, information, technical resources and potentially financial aspects.
- Further research is needed to assess the feasibility of establishing synergies in specific areas at the bilateral or regional level.



INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el informe final del “Análisis de sinergias entre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal e iniciativas afines en América del Sur (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú)” desarrollado por TRAFFIC en el marco del Proyecto “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal en América del Sur”. El Proyecto es implementado por TRAFFIC, en asocio con UICN Sur y WWF Colombia, es cofinanciado por la Comisión Europea, y adelanta actividades en Brasil, Colombia, Perú y Ecuador, así como en Europa. La elaboración de este estudio ha contado con el apoyo de la GIZ.

Para el desarrollo del estudio básicamente se ha llevado a cabo un proceso de identificación, compilación, revisión y análisis de información secundaria, tanto de nivel global, para los aspectos generales y de contexto internacional, como de nivel nacional, para el examen de las diferentes iniciativas consideradas en cada uno de los países anteriormente mencionados. Complementariamente, en la realización del estudio se han incorporado los resultados surgidos de un Taller de Expertos de los cuatro países, realizado en la ciudad de Quito- Ecuador, en julio de 2013, al igual que las propuestas y sugerencias de los coordinadores del Proyecto en cada uno de los países, y las orientaciones de la Coordinación Regional del Proyecto y del Consultor internacional.

En este marco, es preciso considerar que la tala ilegal es un problema global de graves efectos medioambientales, sociales y económicos (Banco Mundial, 2006) y que el reconocimiento gubernamental de una responsabilidad compartida en cuanto a dicho fenómeno, por ejemplo en el Programa de Acción del G8 sobre Bosques (1998-2002), fue el primer paso hacia una actitud más responsable en la compra de madera a nivel internacional, un paso que ha producido una serie de cambios de políticas en Europa, la mayoría enmarcadas en el PA-FLEGT, así como en los Estados Unidos. (EFI, 2010). El objetivo general del PA-FLEGT de la UE es promover la buena gobernanza en el sector forestal y reducir la deforestación, asegurando que las empresas europeas compren únicamente la madera de países productores que cumplan con los requisitos ecológicos, sociales y económicos establecidos en sus propias leyes forestales. (Glück et al 2010) El PA-FLEGT se sitúa en el contexto de los esfuerzos globales de la Comunidad Europea por conseguir una gestión forestal sostenible, tanto dentro como fuera de sus fronteras, esfuerzos que comprenden sustanciales programas de cooperación al desarrollo de los bosques tropicales en varios países. (Comisión Europea, 2003).

Por otra parte, debe igualmente tenerse en cuenta que en los países de América Latina en los cuales se centra este estudio, también se vienen adelantando diversas iniciativas encaminadas, directa o indirectamente a la reducción de la ilegalidad forestal y mejoras en la gobernanza.

En el documento se presentan inicialmente algunos elementos que describen y contextualizan varios de los aspectos que caracterizan las principales iniciativas que son abordadas para el desarrollo del estudio, básicamente los componentes del PA-FLEGT de la Unión Europea, la Ley Lacey de los Estados Unidos, REDD, los TLC, los Programas Forestales Nacionales y CITES.

Posteriormente se presenta una descripción y análisis de las iniciativas consideradas para cada país, determinando en cada caso las convergencias existentes, con la aplicación de la legislación, gobernanza y comercio forestales (componentes del PA-FLEGT) así como las sinergias actuales o potenciales y los retos y oportunidades para su consolidación o establecimiento. Finalmente se formulan una serie de conclusiones y recomendaciones a nivel general.

En ningún caso se entra a hacer una calificación sobre las organizaciones e instituciones ni sobre los avances en la implementación de las políticas, programas y demás iniciativas consideradas.

1. OBJETIVO

Desarrollar el análisis de sinergias entre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal (componentes del PA-FLEGT de la Unión Europea) e iniciativas afines como marcos de política nacionales, REDD+, Ley Lacey, TLC y otros en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

2. METODOLOGÍA

1. Para efectos del análisis se ha determinado la siguiente “definición operacional” de sinergia, la cual fue acordada durante el taller de expertos realizado en Quito, Ecuador, en julio de 2013: “Una asociación y/o convergencia realizada entre dos o más iniciativas con el propósito de alcanzar ganancias adicionales a la de sus ejecuciones individuales. Las iniciativas son fundamentalmente las que tienen objetivos relacionados al tema de gobernanza forestal.”
2. La aplicación de esta definición al presente análisis implica que solamente se califica como sinergia aquella interacción entre dos o más iniciativas, en la cual se ha establecido explícita y formalmente una asociación que tiene el propósito antes mencionado.
3. Las iniciativas que han sido consideradas para el análisis corresponden a:
 - Aquellas que han sido identificadas previamente por TRAFFIC en forma específica para el desarrollo del estudio, y
 - Aquellas identificadas para cada país, durante el taller de expertos realizado en Quito, Ecuador, en julio de 2013.
4. En cada caso se ha seguido de manera aproximada un esquema que incluye la identificación y/o análisis de:
 - Coincidencias / Convergencias
 - Sinergias actuales
 - Sinergias potenciales
 - Oportunidades
 - Obstáculos y retos
5. Para la determinación de coincidencias/convergencias, sinergias actuales y sinergias potenciales, se han tomado como marco de referencia para el análisis, los diferentes aspectos centrales contenidos en el documento:

Comisión Europea, 2003. Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT). Propuesta de Plan de Acción de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas.

2.1. LIMITACIONES Y ALCANCES

1. El estudio está basado solamente en la revisión y análisis de información secundaria.
2. En general y en la mayor parte de los casos, las sinergias potenciales entre las iniciativas analizadas están consideradas e identificadas a partir de sus coincidencias en objetivos, lineamientos, acciones, etc., con los componentes del PA-FLEGT y no toman en cuenta la

factibilidad del establecimiento de dichas sinergias en términos de las realidades operativas ni de las situaciones particulares propias de los países o de las entidades u organizaciones responsables, ni se hace un examen o implicación sobre su disposición a establecer sinergias, compartir información, recursos, etc.

3. El nivel y alcance de los análisis puede parecer muy desigual o desequilibrado en algunos casos, para lo cual debe tenerse en cuenta que las iniciativas objeto de estudio son muy heterogéneas entre sí, correspondiendo a categorías muy diversas en su naturaleza, nivel, alcance, cobertura, etc., lo que incluye políticas, programas, estrategias, proyectos, normas, acuerdos comerciales, acciones puntuales, etc.
4. En ningún caso se entra a hacer una calificación sobre las organizaciones e instituciones ni sobre los avances en la implementación de las políticas, programas y demás iniciativas consideradas.
5. A pesar de que los AVA son parte del PA-FLEGT, su análisis específico no se incluye en razón de que ninguno de los países ha iniciado un proceso en este sentido.

3. INICIATIVAS QUE PROMUEVEN MEJORAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL

La tala ilegal tiene un efecto devastador sobre algunas de las especies forestales más valiosas del mundo y ha acarreado consecuencias ambientales, económicas y sociales muy graves. (European Forest Institute et al 2012). La creciente atención internacional sobre la tala ilegal es sin duda uno de los más significativos desarrollos recientes relacionados con los bosques que ha surgido en gran medida desde el interior del propio sector. (Tacconi 2007). Al reconocer que el comercio de productos forestales es parte de la solución, la forma en la que se lleva a cabo el comercio internacional ha cambiado rápidamente. (European Forest Institute et al 2012)

Existe un creciente reconocimiento de que la mejora en la legalidad de la producción y el comercio de la madera es un requisito esencial para lograr un manejo forestal sostenible. En este campo ha surgido una amplia gama de iniciativas regionales, nacionales y mundiales; Dam & Savenije 2011, autores de una guía de las principales iniciativas que promueven la producción y el comercio legal de madera, describen y catalogan un total de 127 iniciativas, que constituyen una mezcla diversa de esfuerzos gubernamentales, del sector privado y de las ONG para el desarrollo de políticas, implementación y desarrollo de capacidades para mejorar la legalidad en el sector forestal y mejorar la gobernanza forestal y el manejo de los bosques.

Entre el amplio conjunto de iniciativas se incluye el PA-FLEGT de la Unión Europea, regulaciones sobre madera como la Ley Lacey de Estados Unidos, Reglamento de madera de la Unión Europea y la Ley Australiana para la prohibición de la tala ilegal. Así mismo se incluyen REDD+, los TLC y CITES.

3.1. Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea

Por su propia definición el PA-FLEGT de la Unión Europea incorpora la gobernanza forestal como parte esencial de su alcance y objetivos. No obstante lo anterior, diversos análisis se han orientado a determinar las relaciones, avances, limitaciones y experiencias entre estos dos campos, es decir, el PA-FLEGT como iniciativa y la gobernanza forestal como concepto teórico y área de acción práctica. Entre los aspectos a destacarse se pueden señalar:

El tema del cumplimiento de la legalidad forestal, es algo que tiene que verse mucho más allá de un sistema de cadena de custodia, y que debe considerar todo el entorno legal, incluyendo aspectos relativos a los problemas de corrupción. Las oportunidades que brinda el PA-FLEGT de la Unión Europea y la suscripción de acuerdos con países productores han jugado un papel crucial en incorporar este tipo de asuntos en los procesos, a través de un verdadero enfoque multilateral. El desarrollo de estos acuerdos ha sido posible gracias a la creación de un consenso entre las partes interesadas, incluyendo comunidades dependientes de los bosques, la industria maderera, organizaciones sociales, ambientales y no gubernamentales, y el gobierno. (Dooley & Ozinga 2011)

RECUADRO 1: EL PLAN DE ACCIÓN FLEGT DE LA UNIÓN EUROPEA

¿Qué es FLEGT?

FLEGT (el programa de la UE para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales) es una iniciativa de la UE establecida en 2003, cuyo objetivo es mejorar la gobernanza y reducir la tala ilegal mediante el fortalecimiento de una gestión forestal legal y sostenible, la mejora de la gobernanza y la promoción del comercio de madera producida legalmente.

El Plan de Acción FLEGT de la UE

En respuesta a las preocupaciones globales sobre los impactos de la tala y el comercio ilegal, la Comisión Europea adoptó en 2003 el Plan de Acción de la UE para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales.

El Plan de Acción describe un paquete de medidas para influir simultáneamente tanto en la demanda como en la oferta de madera producida sosteniblemente. Las medidas tienen el objetivo de incrementar la demanda de madera verificada legalmente y producida sosteniblemente e incluyen:

- Fomentar el sector privado en la UE para adoptar políticas de compra que aseguren únicamente madera legal en sus cadenas de suministro.
- Que los Estados Miembros de la UE adopten políticas de compras públicas que requieran en sus contratos de suministro la verificación de que la madera es producida legalmente.
- Exclusión de la madera ilegal del mercado de la UE mediante la nueva Normativa sobre Madera Ilegal de la UE (diligencia debida).
- Medidas que animen a evitar la inversión en actividades que fomenten la tala ilegal.

Entre las medidas dirigidas a apoyar la creación de capacidades en países en desarrollo para que produzcan madera legal y sostenible están:

- El apoyo técnico y financiero de la UE para una mejora de la gobernanza y la creación de capacidades en actores gubernamentales y no gubernamentales.
- El apoyo a gobiernos de países productores a combatir la tala ilegal impidiendo el acceso de madera ilegal a mercados de la UE mediante acuerdos de comercio bilaterales llamados Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA). (Proforest, 2011a). Este tipo de Acuerdo se suscribe entre un país productor y la Unión Europea, e incluye compromisos y acciones de ambas partes para detener el comercio ilegal de madera, sobre todo con un sistema de licencias para verificar la legalidad de la madera exportada a la UE. Los acuerdos también promueven una mejor aplicación de la legislación forestal y un enfoque integrador que incluya a la sociedad civil y el sector privado.

Como parte de las acciones de tipo legislativo, se incluye el Reglamento de la madera de la Unión Europea "EUTR" (por su sigla en inglés) el cual tiene como objetivo establecer las obligaciones de los agentes que comercializan por primera vez en el mercado interior madera y productos de la madera, así como una obligación de trazabilidad para los comerciantes.

Entre las obligaciones se establece que: 1) Estará prohibida la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esa madera. 2) Los agentes ejercerán la diligencia debida cuando comercialicen madera o productos de esa madera.

Fuente: Proforest 2011a y Nuñez-Miño 2013.

Las lecciones aprendidas hasta el presente, dan cuenta de un balance general positivo. Así, se afirma que el PA-FLEGT ha adoptado un enfoque innovador mirando a la oferta y la demanda, mediante el reconocimiento de las responsabilidades de los importadores y exportadores en la tala ilegal, asegurando los aspectos legales y de gobernanza en los acuerdos jurídicamente vinculantes, al traer nuevos actores en torno a la mesa en un forma más inclusiva, y por acciones complementarias mejor orientadas.

El paciente apoyo para procesos nacionales multiactorales genuinamente inclusivos, y por lo tanto, inevitablemente lentos, ayuda a hacer frente a las dificultades y a las cuestiones sustanciales de la gobernanza, que no son susceptibles de agendas determinadas externamente.

Algunos consideran el PA-FLEGT primordialmente como un instrumento para regular el comercio, otros como una base para el manejo sostenible de los bosques y otros como una forma de promover el desarrollo y la justicia social a través de una mejor gobernanza. Todos estos puntos de vista son válidos, no son mutuamente excluyentes, pero no son necesariamente sincrónicos. (European Commission 2012). Algunas de las interacciones entre el PA-FLEGT y otro tipo de iniciativas se mencionan más adelante.

Por otra parte, los resultados de los distintos procesos de negociación de AVA en el marco FLEGT hasta la fecha demuestran que estos acuerdos pueden ser una herramienta poderosa para fortalecer la gobernanza forestal. El proceso de negociación está cambiando la forma en que el diálogo del sector forestal se lleva a cabo en un país. Los elementos acordados en el AVA pueden sentar las bases de un sector fuerte y estable, lo que ayuda a garantizar el cumplimiento legal, mantener el acceso al comercio y que el sector sea más transparente, interactivo y responsable. (Othman 2012).

3.2. Ley Lacey de los Estados Unidos

El reglamento de madera de la UE, que es parte del PA-FLEGT tiene efectos similares a los de la Ley Lacey en Estados Unidos. (Glück *et al* 2010). El punto de mayor similitud es el relacionado con la “diligencia debida” como requisito a observar por los compradores de madera. (Para mayor información sobre la Ley Lacey ver el **Recuadro 2**).

3.3. REDD+

Se considera que REDD+ es un mecanismo financiero potencialmente significativo para cambiar los incentivos a la deforestación y el cambio de uso del suelo para la conservación y la sostenibilidad de los bosques. A pesar de que REDD+ no es principalmente una reforma de la gobernanza, afectará o se verá afectado por la gobernanza forestal, puede mejorar la gobernanza forestal o ser socavado por sus fracasos y, por lo tanto, depende de la buena gobernanza de los bosques si se trata de ser eficiente, eficaz y equitativo. Para el caso específico de América Latina y basado en el análisis de diversos países, se recomienda dar prioridad a las inversiones en la capacidad institucional, mecanismos interinstitucionales de negociación, participación ciudadana y garantías para las poblaciones que habitan o dependen de los bosques. (Larson & Petkova 2011).

Uno de los temas que ha merecido mayor atención en el contexto internacional ha sido el relativo a las relaciones entre REDD y gobernanza forestal. En muchos casos se resalta el rápido avance que esta iniciativa ha tenido alrededor del mundo en términos de su divulgación y otros aspectos pero al mismo tiempo se destacan que persisten el debate y la incertidumbre sobre su futuro desarrollo y especialmente sobre su implementación. (McDermott *et al* 2011) Para los fines del estudio resulta importante destacar un aspecto crucial sobre estas relaciones, el cual establece que el mejoramiento de la gobernanza forestal es una precondition para REDD. (Chomitz 2007, cit. por Ozinga 2012). Organizaciones como la ITTO y FAO (2009) plantean que “el éxito en la mitigación del cambio climático a través de REDD requiere una gobernanza forestal efectiva”.

3.4. TLC

Aunque el tema de los Tratados de Libre Comercio es objeto de algunos análisis en el contexto de la gobernanza forestal internacional (Rayner *et al* 2010) es de resaltar la afirmación que plantea que dentro los cientos de acuerdos de libre comercio existentes en el marco de la Organización Mundial del Comercio, el firmado entre Perú y los Estados Unidos es el único en que específicamente se establecen compromisos de ambas partes para combatir la tala ilegal (Van Dam & Savenije 2011).

RECUADRO 2: ENMIENDAS A LA LACEY ACT DE LOS EE. UU.

La Lacey Act es una ley estadounidense aprobada inicialmente en 1900 para proteger a la fauna silvestre contra el tráfico de especies. En 2008 se enmendó para incluir productos vegetales, lo que la convirtió en la primera del mundo en prohibir el comercio de madera obtenida ilegalmente. De acuerdo con la ley enmendada, es ilegal la importación, exportación, transporte, venta, recepción, adquisición o compra interestatal o internacional de cualquier planta extraída o comercializada contraviniendo las leyes estadounidenses, de un estado de los EE. UU., de territorios tribales o de países extranjeros. La ley tiene tres componentes:

- La prohibición del comercio en los Estados Unidos de América de productos madereros de origen ilegal (procedan de los Estados Unidos o de cualquier otro país);
- El requisito de enviar declaraciones de importación de determinados productos madereros que incluyen información sobre el país de origen, especie, volumen y valor; y
- Las penas por infringir la ley. Estas pueden ser muy duras, incluso de prisión. Las penas más severas están reservadas a aquellos que comercian con productos ilegales a sabiendas.

Para los que infringen la Lacey Act por desconocimiento, las penas dependen de si la empresa o la persona hicieron todo lo posible para intentar comprar productos legales, en otras palabras, si actuaron con la "debida precaución".

La Lacey Act abarca toda la cadena de suministro. Una actividad ilegal en cualquier punto significa que el producto ya no se puede comercializar legalmente en los Estados Unidos. Todas las partes son igualmente responsables ante la Ley, no solo quien primero introdujo la madera en el mercado estadounidense.

Cómo funciona:

La Lacey Act fue diseñada para ser sencilla y flexible, para adaptarse a las necesidades de cada empresa. Exige que los compradores estadounidenses eviten comprar madera de procedencia ilegal, pero cómo lograr este objetivo queda totalmente a discreción de los propios compradores.

La ley se basa en hechos, no en documentos. Esto significa que no existe el requisito de disponer de una certificación o verificación del origen legal, pero también significa que no se aceptan documentos, sellos, licencias o marcados como prueba definitiva de la legalidad.

Cada comprador estadounidense es libre de determinar la mejor manera de actuar con la debida precaución y evitar comerciar con madera ilegal, según su propio perfil de riesgo y nivel de comodidad con sus proveedores. En la práctica, los pasos a seguir para obrar con la debida precaución son muy parecidos a los necesarios para gestionar adecuadamente el riesgo en conformidad con los requisitos de diligencia debida del Reglamento de la madera de la UE.

Fuente: European Forest Institute et al 2012.

3.5. CITES

CITES puede ayudar en varios aspectos en el control del comercio de la madera y de la tala ilegal. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el alcance de la Convención está limitado por el hecho de que sólo puede tener un impacto sobre las especies incluidas en sus Apéndices y hasta ahora no son más de un par de docenas las especies de árboles listadas en los tres Apéndices de CITES para toda América Latina, una proporción mínima de la totalidad de especies de árboles maderables comercializados (Chen 2006). Los aspectos en los cuales CITES puede ayudar al control de la ilegalidad forestal incluyen:

- Sistema de control (permiso), incluyendo el reporte anual de comercio por las Partes de la CITES para la Convención Secretaría y mantenimiento de una base de datos de CITES sobre comercio asociado; requisitos para el aprovechamiento sostenible; exigencia de cumplimiento de las leyes nacionales de las Partes exportadoras en materia de protección de la fauna y la flora; requisitos para la promulgación y aplicación de leyes nacionales para su implementación; desarrollo e implementación de procesos de Dictamen de Extracción No-Perjudicial para las especies del Apéndice II

CITES ofrece oportunidades para aumentar la capacidad de los países para combatir la tala ilegal invocando dos de sus funciones claves -vigilancia e insistencia en aprovechamiento sostenible-, pero, igualmente, a través de exigir que los especímenes no sean obtenidos contraviniendo las leyes para la protección de la fauna y flora en los Estados exportadores. Para el fortalecimiento de estos requisitos clave, las Partes de CITES deben contar con un sistema de regulación en marcha para hacerlas cumplir.

Los aspectos y mecanismos con que cuenta CITES para ayudar en el control del comercio internacional de la madera dependerán del Apéndice en el que está incluida cada especie, aunque el comercio en especímenes de los tres Apéndices debe cumplir con las leyes de fauna y la flora del Estado exportador. Esta es esencialmente la medida que CITES puede generar para la lucha contra la tala ilegal, ya que de otro modo sólo es tan eficaz como lo sean las leyes nacionales pertinentes de sus Partes (Chen 2006).

Los Estados miembros de CITES han puesto de relieve la necesidad de promover el manejo sostenible de varias especies maderables de diferentes regiones tropicales comercializadas en el mercado internacional, en particular mediante la creación de un Grupo de Trabajo de la Madera en la COP 9. Se tomó nota de que algunas especies maderables están en peligro de extinción debido a la sobreexplotación y el comercio internacional. La Resolución 12.3 (COP 15) requiere que los permisos y certificados que se expidan a las especies incluidas en los Apéndices II y III contengan la anotación “designa trozas, madera aserrada y láminas de chapas de madera” (Glück et al 2010); esto quiere decir que las piezas de madera elaboradas más allá de chapas y contrachapados, están exentas de la necesidad de ir acompañadas de un permiso de exportación/re-exportación CITES.

3.6. Programas Forestales Nacionales (PFN)

Muy diversas consideraciones son hechas en torno del papel que juegan los Programas Forestales Nacionales (PFN) en el mejoramiento de la gobernanza forestal, las cuales pasan por una revisión de la estructura de tales instrumentos, de su efectividad y de los procesos que han precedido su elaboración, estableciéndose la necesidad de que varios requerimientos sean alcanzados para poder lograr tal propósito; entre estos se cuentan, elevar el perfil del sector forestal, promover marcos institucionales adecuados para los PFN y mejorar las capacidades de liderazgo y participación (Sepp & Mann 2012)

3.7. Interacciones y sinergias entre REDD y FLEGT

El tema de las sinergias en el contexto de los acuerdos mundiales sobre medio ambiente ha sido objeto de examen bajo diversos enfoques. (UNU 1999; Cowie *et al* 2007; Joly 2009).

En el caso específico de las interacciones entre dos iniciativas tan relevantes en el plano internacional, se ha planteado que es fundamental que la experiencia del Plan de Acción FLEGT se extienda e integre con otros procesos de políticas forestales, y no menos en las políticas y las estrategias para la reducción de emisiones -REDD-. Las agendas FLEGT y REDD son fuertemente sinérgicas, tanto en términos de que requieren las mismas reformas en la gobernanza como en cuanto a que enfrentan similares desafíos de la gobernanza. Si bien estas sinergias han sido reconocidas a nivel retórico, aún queda mucho por hacer para garantizar que la integración se lleva a cabo en el ámbito de las políticas y de los arreglos institucionales. (Seymour 2012)

Sin embargo, no en todos los casos se perciben positivamente tales interacciones. Se teme que las iniciativas del Banco Mundial y de las Naciones Unidas sobre REDD podrían socavar la iniciativa FLEGT si no reconocen la necesidad de comenzar con las reformas de gobernanza forestal. Los avances en los procesos e iniciativas contra la tala ilegal podrían verse afectados por nuevos programas que tienen como objetivo mantener los bosques en pie por sus reservas de carbono, pero que no abordan las causas reales del manejo forestal ilegal e insostenible. (Dooley & Ozinga 2011)

En algunas circunstancias se resaltan las enseñanzas positivas que pueden derivarse hacia REDD de la implementación del PA-FLEGT, por ejemplo en el caso de la sociedad civil de la República Centro Africana que permanece abierta al diálogo y a la discusión con todas las partes interesadas y espera que REDD+ pueda seguir el ejemplo positivo del compromiso del gobierno en la gestión de los recursos naturales y los derechos de la comunidad vistos en el proceso FLEGT. (Accra Caucus sobre bosques y cambio climático 2011).

Varias interacciones, superposiciones y sinergias potenciales entre el Plan de Acción FLEGT y REDD+ han sido analizadas (FAO, n.d.; FERN 2010; Merckx 2011; PROFOREST 2011b; UN-REDD Program 2013). Sin embargo casi todos los estudios sobre las sinergias entre el PA-FLEGT y REDD+ en países específicos se refieren a los casos en los que ya se han firmado Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) FLEGT. (Marfo *et al* 2013; Milol 2013; Mogba 2013). Esto marca una diferencia significativa con respecto al presente análisis pues en ninguno de los países aquí considerados se ha iniciado un proceso formal para tal fin. Por esta razón, tales estudios no son comparables ni sus resultados pueden ser extrapolados a este caso.



4. ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN BRASIL

4.1. MARCO DE POLÍTICAS

4.1.1. Coincidencias / Convergencias

4.1.1.1. Programa Nacional de Bosques

El *Programa Nacional de Bosques* tiene como objetivos:

- I. Fomentar **el uso sostenible de los bosques** naturales y plantados;
- II. Promover actividades de reforestación, especialmente en las pequeñas propiedades rurales;
- III. Recuperar los bosques de preservación permanente, de reserva legal y áreas alteradas;
- IV. **Apoyar las iniciativas económicas y sociales de las poblaciones que viven en los bosques;**
- V. **Frenar la deforestación ilegal y la extracción depredadora de los productos y subproductos forestales**, contener los incendios accidentales y prevenir los incendios forestales;
- VI. **Promover el uso sostenible de los bosques de producción**, sean nacionales, estatales, distritales o municipales;
- VII. **Apoyar el desarrollo de las industrias basadas en los bosques;**
- VIII. **Ampliar los mercados nacionales y externos para los productos y subproductos forestales;**
- IX. Valorar los aspectos ambientales, sociales y económicos de los servicios y los beneficios generados por los bosques públicos y privados;
- X. Promover la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas forestales. (Brasil 2000)

Los objetivos mencionados tienen clara convergencia con los fines y alcances de iniciativas globales relacionadas con la reducción de la tala ilegal, fortalecimiento de la gestión forestal legal y sostenible, ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales y conservación de la biodiversidad.

4.1.1.2. Plan de Acción para el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal - PPCDAm

El PPCDAm contribuye directamente a los objetivos de REDD+ (Ministério do Meio Ambiente 2013)

Sus objetivos estratégicos son:

• Eje Ordenamiento Territorial

- » Aplicar los instrumentos de ordenación del territorio destinados a la conservación del bosque

• Eje de seguimiento y control

- » Agilizar los procesos de licencias de los Planes de Manejo Forestal y de las concesiones forestales;

- » Aumentar la eficacia de la supervisión y control de la deforestación;
- » Incrementar la presencia del Estado en la Amazonía;
- » Reducir la impunidad administrativa y penal en relación con la deforestación ilegal;
- » Promover la responsabilidad ambiental de las principales cadenas productivas relacionadas con la deforestación ilegal.

• Eje de Fomento de Actividades Productivas Sustentables

- » Promover la viabilidad de las cadenas de suministro que constituyen alternativas a la deforestación;
- » Aumentar la producción y comercialización de la madera a través de la Administración Sostenible de los bosques;
- » Promover el cumplimiento ambiental y la producción sostenible en los asentamientos de la reforma agraria y la agricultura familiar;
- » Generar C, T & I en la Amazonia con el fin de subsidiar el desarrollo sostenible.

Directrices generales

- » **Ampliar y fomentar acuerdos sectoriales** como una manera de reafirmar el compromiso de las entidades de los sectores productivos (soja, **madera**, carbón), dirigidos a la preservación y conservación de los bosques;

Directrices para el desarrollo sostenible de actividades productivas

- » Valoración de los bosques para la conservación de la biodiversidad, el manejo forestal para productos madereros y no madereros y servicios ambientales.

Directrices para el Eje de Seguimiento y Control

- » Mejorar e integrar los mecanismos de control Forestal – (Documento de Origen Forestal; Sistema de comercialización y transporte de productos forestales (SISFLORA) y Licencias de actividades forestales;

• Eje de Promoción a las Actividades Productivas Sustentables

Las actividades de base forestal son un gran desafío del PPCDAM, teniendo en cuenta el modelo agropecuario que sigue predominando en la Amazonía, a pesar de toda su riqueza y diversidad biológica, **especialmente en relación con el mercado de las maderas tropicales**, a menudo pasado por alto. Para cambiar esta situación, un importante instrumento del eje es la **promoción y ampliación de las concesiones forestales de bosques** de áreas públicas para promover un **mercado sostenible de la madera**, basado en el **manejo forestal**.

Como resulta evidente, varios de los objetivos y directrices anteriormente mencionados son plenamente coincidentes con la mejora de la gobernanza forestal y reducción de la ilegalidad ya que van dirigidos hacia la simplificación de procedimientos, la persecución judicial de delincuentes, el fortalecimiento de la gestión forestal sostenible, la promoción del comercio de madera producida legalmente y los sistemas de verificación.

4.1.1.3. Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los incendios en el Cerrado: Conservación y Desarrollo - PPCerrado

Este Plan contempla, entre otros aspectos:

**Fortalecer el SISNAMA (Sistema Nacional de Medio Ambiente) para la gestión forestal.
Fomento de las Actividades Productivas Sustentables
Promover el manejo forestal de especies nativas (Ministério do Meio Ambiente 2011a)**

Los objetivos y acciones mencionados del PPCerrado, son convergentes con iniciativas tendientes al fortalecimiento de una gestión forestal sostenible.

4.1.1.4. Documento de Origen Forestal -DOF-

El Documento de Origen Forestal -DOF- es la licencia obligatoria para el transporte y almacenamiento de productos y subproductos forestales de origen nativo, que contiene la información sobre la procedencia de dichos productos, generado por el sistema electrónico denominado Sistema DOF. El control del DOF se hace a través del Sistema- DOF, disponible en la página web de IBAMA. (Brasil 2006a).

Las transacciones con madera u otro tipo de producto o subproducto forestal en sus diversas formas pasan a través del sistema DOF. Para poder comprar una determinada cantidad de uno de estos productos se debe aceptar la oferta realizada por el sistema DOF del proveedor. Por lo tanto, todo el proceso se controla desde el corte hasta la comercialización final. Para acceder al sistema se debe estar inscrito en los servicios en línea del IBAMA, en una actividad ligada al DOF.¹

El DOF es considerado como un sistema de seguimiento altamente sofisticado. Algunos Estados de Brasil han desarrollado sus propios sistemas de seguimiento, pero es obligatoria su integración con el sistema DOF federal. Los volúmenes en origen y destino deben coincidir, y los volúmenes procesados en los aserríos no deben superar los volúmenes autorizados en los planes de manejo forestal sostenible. Asimismo, la información a nivel estatal y federal (Registro Nacional de IBAMA) debe coincidir.

Documentación a prueba de manipulaciones también se utiliza, aunque, debido a la novedad del sistema, algunas mejoras se encuentran todavía en el proceso de implementación. Tiene un sistema informático robusto, aunque no está exento de fallas, como por ejemplo la ocurrida en 2008, cuando se descubrió que algunas empresas madereras habían ingresado en la base de datos y modificaron la información, logrando que 1,7 millones de metros cúbicos de trozas ilegales del Estado de Pará fueran lavados. Dado que el sistema está a disposición del público en Internet, ofrece un nivel único de transparencia y permite el monitoreo independiente no oficial. Los elementos descritos anteriormente indican que ha sido bien diseñado, y los administradores del sistema trabajan para resolver los problemas que se han presentado. (Lawson *et al* 2010). Se han hecho análisis de las fragilidades del sistema de DOF y se han formulado una serie de propuestas para su mejoramiento.²

Dadas las características y finalidad del DOF, hay una plena convergencia con iniciativas globales que se refieren a sistemas de verificación (sistemas fiables que puedan diferenciar la producción legal de la clandestina, garantía creíble al mercado de que la madera se ha talado legalmente, desarrollo técnico y desarrollo institucional)

4.1.1.5. Fondo Nacional de Desarrollo Forestal

El Fondo Nacional de Desarrollo Forestal - FNDF, creado mediante la Ley 11.284 de 2006, es gestionado por la agencia de la administración federal y destinado a fomentar el desarrollo de actividades sostenibles de base forestal en Brasil y a promover la innovación tecnológica en el sector.

Los recursos del FNDF se invierten principalmente en proyectos en las siguientes áreas:

- Investigación y desarrollo tecnológico en la gestión forestal;
- Asistencia técnica y extensión forestal;
- Recuperación de áreas degradadas con especies nativas;
- Uso económico, racional y sostenible de los recursos forestales;
- Control y seguimiento de la actividad forestal y la deforestación;

¹ <http://www.ibama.gov.br/perguntas-frequentes/documento-de-origem-florestal-%E2%80%93-dof>, 5 agosto, 2013

² http://raa.fgv.br/sites/raa.fgv.br/files/arquivos/texto_dof.pdf, 14 septiembre, 2013

- Capacitación en manejo forestal y formación de multiplicadores en el sector forestal;
- Educación ambiental;
- Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales (Brasil 2006b)

Dados los objetivos y áreas en las cuales se centra el *Fondo Nacional de Desarrollo Forestal*, hay una gran coincidencia en varios aspectos con iniciativas para mejorar la gobernanza forestal especialmente en lo relacionado con fortalecimiento de la gestión forestal sostenible, sistemas de verificación y capacitación.

4.1.1.6. Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC)

El Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) es el conjunto de unidades de conservación (UC) federales, regionales (Estados) y municipales. Se compone de 12 categorías de UC, cuyos objetivos específicos se diferencian en cuanto a la forma de protección y usos permitidos: los que necesitan mayores cuidados, por su fragilidad y particularidades, y los que se pueden utilizar sosteniblemente y conservar al mismo tiempo.

El SNUC fue diseñado para mejorar el papel de las Unidades de Conservación (UC), a fin de que se planifiquen y administren de forma integrada con otras UC, garantizando que muestras representativas y ecológicamente viables de las diferentes poblaciones, hábitats y ecosistemas estén adecuadamente representadas en el territorio nacional y en las aguas jurisdiccionales. Para ello, el SNUC es administrado por las tres esferas de gobierno (federal, regional (estatal) y municipal). El SNUC tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

- Contribuir a la conservación de las variedades de especies biológicas y de los recursos genéticos en el territorio nacional y en las aguas jurisdiccionales;
- Proteger las especies en peligro de extinción;
- Contribuir a la preservación y restauración de la diversidad de los ecosistemas naturales;
- Promover el desarrollo sostenible con base en los recursos naturales;
- Valorizar económica y socialmente la diversidad biológica;
- Proteger los recursos naturales necesarios para la subsistencia de las poblaciones tradicionales, respetando y valorando sus conocimientos y su cultura y promoviéndolas social y económicamente.³

Se encuentran diversos puntos de convergencia con los fines de iniciativas tendientes a mejorar la gobernanza forestal, especialmente en cuanto tiene que ver con conservación de la biodiversidad, promoción de la investigación sobre especies madereras en peligro, ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales y el fortalecimiento de la gestión forestal sostenible.

4.1.1.7. Programa Tierra Legal

En 2009 el Ministerio de Desarrollo Agrario, junto con los estados y municipios, inició una nueva fase en el proceso de conservación e implementación de modelos de producción sostenible en la Amazonia Legal. El grupo de trabajo Arco Verde Tierra Legal unió departamentos y agencias federales para la preservación de la Amazonia. El grupo de trabajo combinó acceso a derechos y de ciudadanía para miles de brasileños, con acciones de regularización de tierras y de lucha contra la ocupación ilegal y se concentró principalmente en 43 municipios de los estados de Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondonia y Roraima, considerados los de mayor deforestación.

³ <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>, 25 agosto, 2013

Estas acciones marcaron el comienzo de Tierra Amazonia Legal, programa de regularización de la tierra, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). El programa busca entregar títulos de propiedad a cerca de 150.000 colonos que ocupan tierras públicas federales no destinadas, es decir, que no sean reservas indígenas, bosques públicos, unidades de conservación o reservadas a la administración militar. El objetivo, con la seguridad jurídica, es promover la creación y el desarrollo de modelos de producción sostenible en la Amazonía Legal.⁴

En diversos aspectos del Programa Terra Legal, se presentan puntos de convergencia con iniciativas de reducción de ilegalidad y mejora de la gobernanza forestal, especialmente en lo relacionado con soluciones justas y equitativas (asegurar que factores subyacentes (tierra y acceso a recursos forestales) alientan la participación local en lucha contra la tala ilegal y fortalecimiento de la gestión forestal sostenible.

4.1.1.8. Catastro Ambiental Rural

Otro Programa importante relacionado con REDD es el Catastro Ambiental Rural (CAR), cuyos objetivos son los de monitorear el uso del suelo, hacer cumplir derechos sobre la tierra, e identificar localmente la deforestación en las poblaciones rurales; es de alcance nacional y consiste en un sistema geo-referenciado para las propiedades, que contiene información sobre el propietario, uso de la tierra, etc. Se constituye en un importante prerrequisito para REDD en tierras privadas. (Ministério do Meio Ambiente 2011b)

De acuerdo con lo establecido en la Ley Forestal (Ley 12.651 de 2012), norma mediante la cual se crea, el Catastro Ambiental Rural es un registro público electrónico a nivel nacional, obligatorio para todas las propiedades rurales, con el objetivo de integrar las informaciones ambiental de las propiedades y posesiones rurales, conformar la base de datos para el control, el **seguimiento**, y planificación ambiental y económica, y la **lucha contra la deforestación**.

Algunos aspectos del Catastro Ambiental Rural son convergentes con elementos de verificación y transparencia para mejorar gobernanza forestal, particularmente con los aspectos relacionados con disponer de información veraz sobre localización y propiedad de las concesiones y estado de los bosques y los derechos legales de terceros en relación con el uso y posesión afectados por el aprovechamiento de madera.

4.1.1.9. Plan Nacional sobre el Cambio Climático

El Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático, de 2008, tiene como objetivo general, fomentar el desarrollo de acciones y colaborar con los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático. El plan busca crear las condiciones internas para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas del cambio climático y define las acciones y medidas destinadas a mitigación y la adaptación al cambio climático. Incluye **objetivos de reducción de la deforestación** para la Amazonia y el Cerrado. (CGEE et al 2012)

4.1.1.10. Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)

Esta política (2009) aspira a conciliar el desarrollo económico y social con la protección del sistema climático por medio de la reducción de las emisiones antropogénicas de los gases de efecto invernadero derivados de diferentes fuentes. Sus objetivos siempre deben estar en consonancia con el desarrollo sostenible, incentivar y promover la investigación y el desarrollo de la cooperación científico-tecnológica, y la difusión de tecnologías, procesos y

4 <http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/Institucional/sobre#>, 8 agosto, 2013

prácticas orientadas a mitigar el cambio climático a través de la reducción de las emisiones por las fuentes y el fortalecimiento por los sumideros de los GEI. (CGEE et al 2012)

4.1.1.11. REDD+

Brasil está desarrollando una *Estrategia Nacional de REDD+* a fin de consolidar sus esfuerzos en esta área y con miras a prepararse para el cumplimiento de las metas de reducción de las emisiones previstas en NPCC y en los compromisos voluntarios asumidos internacionalmente para reducir la deforestación en la Amazonia y el Cerrado, hasta 2020.

Fundamentos de una Estrategia Nacional de REDD para Brasil

Algunos aspectos fundamentales deben observarse durante la construcción de un régimen nacional de REDD que ayude en la estructuración e implementación efectiva de la PNCC y lleve al país a una nueva dinámica económica de baja emisión de carbono.

Entre los fundamentos principales para un régimen nacional, se incluyen la protección mediante una **legislación forestal y ambiental efectiva y permanente**, la incorporación de los planes estatales para reducir la deforestación, el respeto a los derechos de las comunidades forestales y la inversión de recursos provenientes de REDD en políticas integradas para reducir la deforestación, la conservación forestal y la mejora del propio régimen. (CGEE et al 2012)

Varios de los elementos que constituyen los mayores avances del país en cuanto a REDD+ tienen estrecha relación y son coincidentes con los fines y alcances de iniciativas de cumplimiento de las normas, mejoras de gobernanza y comercio forestal, incluyendo los de reducir la tala ilegal, reformas legislativas, aplicación de las leyes, no centrada en grupos débiles, los derechos legales de terceros en relación con el uso y posesión afectados por el aprovechamiento de madera, supervisiones y auditorías independientes, participación local en lucha contra la tala ilegal y fortalecimiento de la gestión forestal sostenible

4.1.1.12. Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)

Son principios de esta Política, entre otros:

Garantizar, con exclusividad para familias de agricultores, colonos cubiertos por los programas de reforma agraria, extractivistas, indígenas, cimarrones, ribereños, pescadores artesanales, **pueblos de los bosques**, extractores de caucho y otros actores definidos como beneficiarios de MDA/SAF (Ministerio de Desarrollo Agrario / Secretaría de Agricultura Familiar), el acceso a los servicios de asistencia técnica y extensión rural pública, gratuita, de calidad y en cantidad suficiente para el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Contribuir a la promoción del desarrollo rural sostenible, con énfasis en los procesos de desarrollo endógeno y el apoyo a las familias de agricultores y otras partes interesadas descritas anteriormente en el mejoramiento del uso sostenible de los recursos

Son Directrices de la Política Nacional de ATER, entre otras:

- Apoyar acciones múltiples y articuladas de asistencia técnica y extensión rural, que permitan el desarrollo económico equitativo en las comunidades de las zonas rurales, teniendo en cuenta la dimensión ambiental.
- Garantizar que las acciones de ATER contemplan todas las fases de las actividades económicas, desde la producción hasta la comercialización y el suministro, observando las particularidades de las diferentes cadenas de suministro.

- Promover una relación de participación y gestión compartida, basada en la corresponsabilidad entre todos los actores del proceso de desarrollo, estableciendo interacciones efectivas y permanentes con las comunidades rurales. (Ministério do Desenvolvimento Agrário et al 2004)

Asistencia Técnica y Extensión Forestal

La Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER), con énfasis en las actividades forestales, es fundamental para el éxito del manejo forestal comunitario y familiar. Comprende la prestación de servicios de educación no formal en el medio rural de forma continua, para mejorar los procesos de gestión, producción, transformación y comercialización de las actividades y servicios agropecuarios y no agropecuarios, incluyendo actividades agroextractivistas, forestales y la artesanía.

Este tipo de ATER se refiere no sólo a la solución de problemas técnicos productivos o de la divulgación de innovaciones e información técnica, sino también a facilitar, orientar y asesorar en los procesos de transformación de las propiedades y de las comunidades para adaptarse a los requisitos de legalidad y de mercado. Dada la diversidad de los contextos del medio rural, las acciones de asistencia deben adaptarse a la realidad local (según lo estipulado en el Decreto Nº 6.874 de 2009, que establece el Programa Federal de Manejo Forestal Comunitario y Familiar -PMFC-).

Con fundamento en la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) establecida por la Ley 12.188 de 2010, el Servicio Forestal Brasileño lleva a cabo la asistencia técnica y la extensión forestal para proyectos comunitarios en la Caatinga y la Amazonia, en contextos que van desde asentamientos tradicionales de reforma agraria, hasta los que incluyen los pobladores de las Reservas Extractivas y los Bosques Nacionales.⁵

En diversos aspectos, particularmente en los que se refieren a la ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales, al desarrollo técnico y a la capacitación, se presentan convergencias con varios de los principios y directrices de la Política Nacional de ATER y de ATER con énfasis en las actividades forestales.

4.1.1.13. Acceso a la Información Pública

En Brasil, el acceso a la información pública se incluye en el capítulo I de la Constitución - Derechos y deberes individuales y colectivos - en particular en el inciso XXXIII del artículo 5, párrafo XXXIII:

Toda persona tiene derecho a recibir de los organismos públicos la información de su interés particular, o de interés colectivo o general, que será suministrada dentro de la ley, bajo pena de responsabilidad, con excepción de aquellos cuya confidencialidad es esencial para la seguridad de la sociedad y del Estado.

Es esta disposición, en conjunto con otros incisos de los artículos 37 y 216, la que reglamenta la Ley 12.527, también conocida como Ley de Acceso a la Información Pública. Una iniciativa importante fue el lanzamiento, en 2004, del Portal de Transparencia del Gobierno Federal: www.transparencia.gov.br. A través del Portal se puede:

⁵ <http://www.florestal.gov.br/extensao-e-fomento-florestal/assistencia-tecnica-e-extensao-florestal/assistencia-tecnica-e-extensao-florestal>, 4 septiembre, 2013

- Monitorear información actualizada diariamente sobre la ejecución del presupuesto
- Obtener información sobre los recursos públicos transferidos y su aplicación directa (orígenes, valores, beneficiarios)

Entre algunas de las características de las experiencias exitosas de comunicación entre el gobierno y la sociedad, se plantea que la información se presenta en forma transparente y objetiva, los datos técnicos se traducen al lenguaje cotidiano y el contenido es accesible para las personas con discapacidad. (Controladoria-Geral da União 2011)

Los diversos aspectos mencionados relativos a la transparencia y al acceso a la información pública, son coincidentes con los que al respecto contemplan las iniciativas de mejoramiento de la gobernanza forestal, incluyendo información sobre la legislación en esta materia.

4.2. CITES

La Convención CITES tiene relevancia en cuanto algunas especies maderables de distribución en el país y que son objeto de aprovechamiento y comercio están incluidas en las listas de especies protegidas.

Brasil cuenta con un sistema de concesión electrónica de permisos que ha puesto a disposición de los países de la región. El sistema de concesión electrónica de permisos es avanzado y puede adaptarse para satisfacer necesidades de otras Partes en la CITES, en particular de aquellas en las regiones en desarrollo. Esto se ha percibido como un modo práctico y productivo de promover la cooperación sur-sur en las nuevas tecnologías de la información.

El país ha adelantado conversaciones con representantes de CITES acerca del fomento de capacidad para realizar estudios científicos fundados en el marco de la CITES (mediante la formulación de dictámenes de extracción no perjudicial) en el contexto de la Plataforma Intergubernamental Político-Científica sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas (IPBES).

También el país ha avanzado en conversaciones sobre la utilización de CITES como un mecanismo regulador para garantizar el comercio legal y sostenible, en particular en relación con la madera.⁶

Muchos de los avances que puede mostrar y ofrecer Brasil, son convergentes con las orientaciones de iniciativas para reducir la ilegalidad y mejorar la gobernanza con respecto a CITES, especialmente con la referente a solucionar debilidades del sistema de licencias que regula el comercio de las especies protegidas que se registran en los apéndices del Convenio.

4.3. Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible

El objetivo de la Mesa Redonda es fortalecer el sector, garantizando la formación de un modelo de gobernanza entre todos los actores que influyen en el mercado de la madera tropical sostenible en Brasil.

La Mesa Redonda está organizada y facilitada por la Red Amigos de la Amazonia (RAA) y la Fundación Getulio Vargas, en colaboración con WWF-Brasil y TRAFFIC.⁷

⁶ http://www.cites.org/esp/news/sundry/2011/20110606_sg_brazil.shtml, 28 julio, 2013

⁷ <http://www.wwf.org.br/?uNewsID=35762>, 16 de agosto de 2013

Como resultado de este proyecto, se esperan avances para el sector, tales como:

1. Estructurar un modelo de gobernanza multilateral que tiene como objetivo reunir a los interesados en participar en el diálogo, la toma de decisiones e implementación de soluciones a problemas u objetivos comunes encontrados por los actores del sector forestal en Brasil, como un agente de movilización;
2. Evaluar el sistema actual con respecto a la sostenibilidad de la cadena de la madera tropical originada en la Amazonía, buscando combatir la “falsa legalidad” de la madera y construir una propuesta conjunta para ser discutida y presentada al gobierno;
3. Establecer los criterios para una cadena de control de la madera tropical sostenible. (Fundación Getulio Vargas *et al* 2013)

Se espera también una comprensión de los desafíos técnicos, reglamentarios y de política para el mercado de la madera tropical sostenible, con el fin de proponer soluciones estratégicas que viabilicen dicho mercado.⁸

Por sus objetivos y alcances, así como por su propia naturaleza y denominación, esta iniciativa presenta una muy alta convergencia con iniciativas para mejorar la gobernanza y reducir la tala ilegal, el fortalecimiento de una gestión forestal legal y sostenible y la promoción del comercio de madera producida legalmente al igual que con otros aspectos específicos referentes a sistemas de verificación, transparencia y reforma de las políticas.

4.4. Proyecto Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal

Los objetivos y alcances de este Proyecto que tiene cobertura en los cuatro países, implementado por TRAFFIC en colaboración con UICN Sur y WWF Colombia con el apoyo de la Unión Europea, se presentan en la sección de Colombia: Proyectos FLEGT – Gobernanza

4.5. Sinergias actuales

A pesar de que no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad, las diversas iniciativas anteriormente mencionadas, coinciden en diferentes aspectos y en diversos grados con iniciativas globales y regionales de aplicación de las normas, gobernanza y comercio forestal, tal como ha sido específicamente identificado en cada una de ellas.

4.6. Sinergias potenciales

Dadas las importantes y numerosas coincidencias entre varios de los elementos que hacen parte de las iniciativas nacionales anteriormente mencionadas, y las orientaciones, fines y alcances de iniciativas globales, es clara la existencia teórica de un elevado potencial para el establecimiento de sinergias.

Por la propia denominación de la iniciativa *Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible* así como por sus objetivos, se identifica una muy alta convergencia y elevado potencial de sinergia con componentes del PA-FLEGT, considerando además que cuenta con el apoyo de la Unión Europea.

8 <http://raa.fgv.br/mesa-redonda-da-madeira>, 2 septiembre 2013

Los importantes esfuerzos y avances que registra el país en cuanto al Documento de Origen Forestal, como un instrumento clave para el mejoramiento del control de la legalidad forestal, ofrecen un alto potencial para el desarrollo de interacciones y eventuales sinergias tanto en relación con los otros países de América Latina considerados en este estudio como en referencia al propio ámbito de la Unión Europea.

4.7. Obstáculos y retos

Los regímenes de tenencia de la tierra en Brasil, y en particular los de la región del Amazonas, están afectados por múltiples reclamos y conflictos por los recursos, al tiempo que son comunes los conflictos entre empresas de extracción de madera y las comunidades locales. (Corbera *et al* 2011)

4.8. Foro Nacional de Actividades de Base Forestal

Es la institución responsable de la identificación y discusión de temas relevantes del sector forestal, promoviendo en forma permanente, acciones conjuntas y coordinadas en la perspectiva de fortalecer la presentación de propuestas a las autoridades competentes, bien sea en el contexto local o nacional.⁹

En la **Tabla 1** se presenta una síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Brasil.

La Tabla identifica los mayores puntos de coincidencia temática entre varios de los principales componentes del PA-FLEGT de la Unión Europea y aquellas iniciativas que fueron previamente identificadas por TRAFFIC¹⁰ o por los expertos nacionales durante el taller convocado con tal finalidad.

⁹ <http://www.forumflorestal.org.br/#>. No ha podido descargarse de este sitio web ni obtenerse en otra fuente, información adicional sobre esta organización, por lo cual no ha sido factible identificar las convergencias con el PA-FLEGT.

¹⁰ En algunos casos no se registra la totalidad de iniciativas, cuando no aplican a la situación actual del país.

TABLA 1. SÍNTESIS DE CONVERGENCIAS ENTRE COMPONENTES DEL PA-FLEGT E INICIATIVAS AFINES EN BRASIL

INICIATIVAS AFINES	PLAN DE ACCIÓN FLEGT DE LA UNIÓN EUROPEA																			
	Objetivo general			Ayuda a los países productores de madera																
				Soluciones justas y equitativas				Sistemas de verificación		Transparencia		Capacitación		Reforma políticas						
	Mejorar la gobernanza	Reducción de la tala ilegal	Fortalecimiento de la gestión forestal legal y sostenible	Promoción del comercio de madera producida legalmente	Aplicación de leyes, no centrada en grupos débiles	Ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales	Integración de enseñanzas en políticas y legislaciones nacionales	Factores suby. (tierra y acceso a rec. forest.)	Factores suby. local en lucha contra tala ilegal	Sistemas fiables que puedan diferenciar la producción legal de la clandestina	Garantía creíble al mercado de que la madera se ha talado legalmente	Desarrollo técnico, instituc. y refuerzo de administración sociedad civil y sector privado	Información veraz sobre localización y propiedad de conc. estado de los bosques	Información sobre la legislación sobre esta materia	Supervisiones y auditorías independientes para comprobar in situ legalidad de producción	Capacitar a los organismos gubernamentales en persecución judicial de los delincuentes	Concienciación general para apoyo público y político contra la corrupción	Inclusión de la sociedad civil y sector privado en la capacitación	Reformas legislativas y simplificación de procedimientos	PFN como marco para que actores colaboren en este tipo de reformas del sector forestal
Programa Nacional de Bosques	●	●			●					●		●								●
PPCDAm			●	●						●		●				●				●
PPCerrado			●																	
Documento de Origen Forestal										●	●	●								
Fondo Nacional de Desarrollo Forestal			●									●							●	
Sistema Nacional de Unidades de Conservación			●		●															
Programa Tierra Legal			●					●												
Catastro Ambiental Rural													●							
Plan Nacional sobre el Cambio Climático		●																		
Política Nacional de Cambio Climático		●																		
REDD+		●	●		●			●							●					●
Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural						●					●								●	
Acceso a la Información Pública													●							
CITES									●		●									
Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible	●		●	●					●	●	●	●	●	●					●	
Py. Apoyar la aplicación del PA-FLEGT en América del Sur	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Foro Nacional de Actividades de Base Forestal	●	●		●					●	●	●	●	●	●			●	●	●	●



5. ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN COLOMBIA

5.1. MARCO DE POLÍTICAS

5.1.1. Coincidencias / Convergencias

5.1.1.1. Política de Bosques

La **Política de Bosques** aprobada en 1996, tiene como objetivo general “lograr **un uso sostenible de los bosques** con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población.” (MMA & DNP 1996). Entre sus estrategias y líneas de acción incluye diversas directrices orientadas al manejo forestal sostenible, al control de la ilegalidad forestal y a la participación de los actores forestales, aspectos en los cuales hay plena coincidencia con los objetivos de iniciativas de mejora de gobernanza forestal y comercio legal de madera.

5.1.1.2. Plan Nacional de Desarrollo Forestal

Por su parte el **Plan Nacional de Desarrollo Forestal** aprobado en 2000, tiene como objetivo general, “establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del **manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.**” (MMA *et al* 2000). Igualmente, en sus componentes programáticos señala diversos lineamientos relacionados con la sostenibilidad en el manejo y aprovechamiento de los bosques, acciones para mejorar la aplicación de la legislación y promover la participación, coincidentes todos con aquellos similares que establecen iniciativas para la mejora de la gobernanza forestal en materia de fortalecimiento de la gestión forestal sostenible, participación local en lucha contra la tala ilegal, aplicación de las leyes y especialmente, en relación con los programas forestales nacionales como -marco para que los actores colaboren en este tipo de reformas del sector forestal.

5.1.1.3. Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal

El objetivo general de la **Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal** de 2010 es establecer e implementar un conjunto integrado de lineamientos, procedimientos y acciones que articulen de manera armónica los componentes preventivo, jurídico, -administrativo- financiero y operativo de los procesos de **prevención, seguimiento, control y vigilancia del manejo y aprovechamiento, movilización, transformación y comercialización de los recursos forestales**, maderables y no maderables, con base en la gestión coordinada de las autoridades ambientales y demás organismos competentes del Estado y **la participación activa de los diversos actores de la cadena productiva forestal, de otros sectores productivos relacionados y de la sociedad civil** en general. (MAVDT 2010). Esta Estrategia, como su denominación y objetivos lo señalan, tiene una clara orientación hacia el fortalecimiento integral de la acción de las autoridades ambientales tanto nacionales como del orden regional, para la aplicación de la legislación forestal a lo largo de toda la cadena productiva, contando con la participación de los actores a ella vinculados.

5.1.1.4. Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos

La **Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos** de 2012, tiene como objetivo general “promover la **Gestión Integral para la Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos**, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional y local, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil.”

5.1.1.5. Plan de Acción para la Reforestación Comercial

Por otra parte, el **Plan de Acción para la Reforestación Comercial** (2011) tiene como objetivo general “impulsar la reforestación comercial como motor estratégico del sector agropecuario, promoviendo la competitividad de los productos forestales y contribuyendo con la prevención de los efectos adversos ocasionados por los **fenómenos climáticos**.” (MADR 2011).

En relación con el cambio climático, en el año 2011 se aprobó la **“Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia”** (DNP et al 2011).

Para trabajar de manera integral la problemática que supone el cambio climático para el país, el Gobierno Nacional priorizó la formulación e implementación de cuatro estrategias:

- *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.*
- *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono.*
- **Estrategia Nacional REDD+.**
- *Estrategia para la protección financiera ante Desastres.* (MADS 2012)

Las políticas y estrategias del orden nacional anteriormente mencionadas establecen diversos objetivos que coinciden con los enfoques, fines y alcances de iniciativas para mejorar la gobernanza forestal en materia de fortalecimiento de la gestión forestal sostenible, conservación de la biodiversidad y participación local en lucha contra la tala ilegal.

5.1.2. REDD+

El Gobierno de Colombia, como parte del trabajo de preparación para desarrollar actividades REDD+, ha elaborado una propuesta de preparación para la Estrategia Nacional REDD+ en su calidad de país participante del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). De la misma forma, ha decidido presentar ante la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, una solicitud de apoyo para desarrollar un Programa Nacional conforme a las acciones previstas en el R-PP de la ENREDD+. (MADS 2013)

La **Estrategia Nacional REDD+** (ENREDD+) deberá ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y estará bajo la sombrilla de la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. De esta forma, la estrategia deberá cumplir con los siguientes objetivos:

1. REDD+, como instrumento global, sumará a los esfuerzos históricos del país en materia de **conservación y uso sostenible de los bosques**.
2. La ENREDD+ buscará una aproximación de **gobernanza** que reconozca la necesidad de tener un manejo y una visión de la problemática a nivel nacional, pero que priorice las intervenciones locales teniendo en cuenta los **derechos** de pertenencia, y donde las **responsabilidades y beneficios** sean asumidos e implementados en los territorios por los actores relevantes. La ENREDD+ deberá involucrar actores locales en los procesos de toma de decisiones sobre el manejo del recurso.

3. La ENREDD+ deberá identificar y acordar, de forma participativa, las **salvaguardas ambientales y sociales** aplicables para REDD+ en Colombia.
4. La ENREDD+ deberá tener una aproximación intersectorial de la problemática propiciando una comunicación y coordinación entre los **diferentes sectores productivos que generan deforestación y degradación de los bosques**, hacia el ordenamiento ambiental de territorio.
5. La ENREDD+ deberá utilizar la **planeación participativa**, así como aproximaciones que incluyan a todos los **actores relevantes y a escala nacional, regional y local**. Se deberá priorizar a los usuarios locales del recurso, pueblos indígenas, comunidades negras, campesinos y otros actores locales, las cuales son indispensables para una planeación y manejo adecuado del recurso.

La ENREDD+ hace un claro reconocimiento del aprovechamiento forestal sostenible como elemento positivo de la conservación, así como de la distinción que debe hacerse entre el de tipo legal y el ilegal, al señalar que los procesos de pérdida y degradación de bosques en Colombia se atribuyen a diferentes causas: la ampliación de la frontera agrícola, la colonización (principalmente para el establecimiento de pastos para la ganadería), la minería (con especial énfasis en la ilegal), los incendios forestales, los cultivos de uso ilícito, la ampliación de infraestructura (centros urbanos y construcción de vías) y la extracción de madera (con especial énfasis en la ilegal). Esta última se distingue del manejo sostenible de los bosques, el cual puede, en vez de incentivar la deforestación, ser un insumo para la conservación de los mismos.

Ya dentro de las “**opciones de estrategia para enfrentar los motores de deforestación y degradación**” se incluyen a manera de propuesta varias acciones que se relacionan de una manera más específica con los fines y alcances de iniciativas para mejorar gobernanza forestal y reducir el comercio ilegal de madera, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

1. **1. Ordenamiento Ambiental del Territorio.**
2. **Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades en la gestión para la conservación de bosques.**
3. **Promoción de la ordenación, manejo sostenible, protección y restauración de ecosistemas forestales.**
4. **Fortalecimiento de la gobernanza forestal**
5. **Desarrollo de instrumentos económicos, pagos por servicios ambientales y mercados verdes para la promoción de la conservación de los bosques.**
6. **Promoción de prácticas sostenibles en el desarrollo de actividades sectoriales (agrícolas, pecuarias, mineras, infraestructura, petrolera, turismo).**

Igualmente, en un nivel de mayor detalle y en referencia más directa a la problemática de reducción de la ilegalidad forestal, se plantean diversas “**medidas para el control de la deforestación y la degradación forestal por extracción de madera para autoconsumo o venta (legal o ilegal)**”; clasificadas por su proyección a corto, mediano y largo plazo, de las cuales se resaltan:

- Identificar los costos de oportunidad asociados a las actividades de uso y venta de madera y carbón en las diferentes regiones del país.
- Caracterizar las causas subyacentes que impulsan la degradación de bosques por **extracción de madera**.
- **Fortalecer las capacidades** de las instituciones, gremios, y demás actores para realizar actividades de ordenamiento territorial y **manejo forestal sostenible**.
- **Fortalecer las capacidades de las instituciones, gremios, y demás actores del sector maderero para vincularse a actividades REDD+.**
- Fomentar la consolidación de planes, programas y proyectos de **Manejo Forestal Sostenible**
- **Fortalecer las actividades orientadas a garantizar la legalidad de la madera.**

- Fortalecer la **capacidad** de comando y control de las **autoridades competentes**.
- **Formalizar** las actividades de la **cadena de valor forestal**.
- Generación de productos maderables con mayor valor agregado.

En general, es evidente que hay numerosos puntos de convergencia entre objetivos y acciones propuestos por la ENREDD+ con aquellos establecidos por iniciativas para mejorar gobernanza forestal, aplicación de las normas, particularmente en aspectos relacionados con soluciones justas y equitativas, sistemas de verificación, transparencia, capacitación y reformas de las políticas, si bien, su coincidencia se da en grados diversos o su denominación específica puede variar.

5.1.2.1. Sinergias actuales

A pesar de la amplia gama de aspectos sobre manejo forestal sostenible, aplicación de la legalidad forestal y mejoramiento de la gobernanza forestal en que coinciden la ENREDD+ con iniciativas como la del PA-FLEGT, no existe actualmente ninguna sinergia establecida de manera formal.

No obstante lo anterior, desde la ENREDD+ hay un amplio reconocimiento de las acciones concretas que ya se adelantan en el país en el marco del PA-FLEGT. Esto permitiría hablar de la existencia de al menos una interacción positiva, que sin llegar aún a ser sinérgica, sí denota la transmisión de información de una iniciativa a la otra, no obstante que todavía no es de doble vía. Es así como se señala:

En cuanto a las acciones emprendidas para promover el mejoramiento de la gestión para el manejo y aprovechamiento de bosques naturales, se destaca el apoyo de la Cooperación Internacional, ONG y los recursos propios de las autoridades ambientales. De esta manera, se destacan proyectos impulsados por la Organización Internacional de Maderas Tropicales, la Comisión Europea, USAID, UNO-DC, JICA, IICA, WWF, GIZ y Fundación Natura, principalmente. Así como de manera específica los alcances de la iniciativa de la Unión Europea: Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestal (FLEGT por sus siglas en inglés), la cual se plantea con el fin de orientar acciones entorno a la apropiación y posicionamiento de una cultura de legalidad y gobernanza forestal en las comunidades, logrando establecer espacios de diálogo con los actores de la cadena forestal sobre la ilegalidad, sus efectos sobre los bosques en Colombia, su relación con la pobreza y sus consecuencias ambientales. (MADS 2013)

5.1.2.2. Sinergias potenciales

Puesto que hay una gran coincidencia entre los objetivos y acciones de la ENREDD+ y las iniciativas de mejoramiento de la gobernanza forestal sin duda ello genera un enorme potencial de establecer sinergias para el desarrollo de acciones conjuntas que generen beneficios mutuos. Para ello es preciso recordar que los dos tipos de iniciativas tienen puntos en común pero también otros en los cuales difieren.

Teniendo en cuenta tanto las limitaciones como las posibilidades que surgen o pueden surgir de lo anteriormente anotado, las potencialidades de sinergias, además de las coincidencias “temáticas” ya claramente identificadas, se dan también en otros varios aspectos; así, por ejemplo, una parte importante de los actores tanto en lo local como en lo regional y nacional, corresponde a los mismos en las dos iniciativas; al igual que en el aspecto antes mencionado, en lo concerniente a la implementación de los procesos, la formación de capacidades, los espacios de diálogo, la generación de información y las estrategias que se diseñen y pongan en marcha para la implementación de acciones, pueden ser compartidas

con una debida coordinación y con una delimitación clara de los alcances y propósitos, de manera tal que sin confundirse la especificidad de cada iniciativa, se logren mutuos beneficios y se evite la duplicación de esfuerzos en pos del logro de fines similares.

Convertir las potenciales sinergias en situaciones de implementación de trabajo conjunto probablemente demandará avances iniciales que se desarrollen con financiación o con aportes propios de cada parte, y cuyos resultados a su vez lleven a la conveniencia de examinar las opciones de integración en este campo, a efecto de lograr mayor eficiencia. Este es un aspecto que exige mayores requerimientos de acuerdos institucionales y de orden administrativo y operativo, cuya viabilidad práctica no alcanza a ser explorada en un análisis con el alcance del que tiene el presente estudio.

Sin embargo, las particularidades de las opciones del esquema de REDD+, si este se entiende esencialmente como un instrumento financiero, no impiden que se examine la posibilidad de articular recursos en iniciativas que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, y que en algunos casos proviniendo de una misma fuente, se dirigen tanto al campo de la mitigación del cambio climático desde la gestión forestal como al del combate de la ilegalidad en el aprovechamiento de los recursos forestales, en particular, la madera.

5.1.2.3. Oportunidades

La ENREDD+ plantea que la Evaluación Estratégica Ambiental y Social –SESA¹¹– es un proceso liderado por el Gobierno Nacional, a través del MADS, pero en el que se contempla la participación de todos los actores relacionados con los bosques, inclusive de aquellos tradicionalmente excluidos o vulnerables por su condición social, de género o étnica. Esta Evaluación hace parte de las acciones que deben ser adelantadas para respaldar la preparación de la ENREDD+.

Adicionalmente señala que **“este es un proceso en construcción, por tanto, aun no se tienen establecidos los objetivos y acciones precisas de la ENREDD+”**.

De esta última afirmación se puede colegir que hay amplias posibilidades y oportunidad para buscar la identificación y eventualmente la formalización de acciones coordinadas y sinérgicas entre la ENREDD+ y las iniciativas existentes identificadas más adelante en la sección *Proyectos FLEGT (Gobernanza Forestal)*, o venideras cobijadas por el mismo PA-FLEGT.

Se suma a lo anterior, que dentro de los **actores clave identificados que participan en la SESA**, se incluyen: Sector Público (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Local, Ministerio Público); Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales; Pueblos Indígenas; Comunidades Campesinas; Academia e Institutos de Investigación; Organizaciones No Gubernamentales; Sector Privado; Cooperantes.

Significa lo anterior que, tal como se señaló en la sección 5.1.2.2., desde la cooperación se pueden dar señales que permitan el desarrollo conjunto o coordinado, -orientado a sinergias-, de acciones de conservación y manejo sostenible de bosques que tengan propósitos dirigidos tanto hacia REDD como hacia el combate a la ilegalidad forestal, bajo el común denominador del mejoramiento de la gobernanza forestal.

11 Por sus siglas en inglés: Strategic Environmental and Social Assessment

5.1.2.4. Obstáculos y retos

- Dentro de las “acciones prioritarias para el marco de implementación de REDD+ que prevé adelantar el gobierno nacional en el corto plazo según la disponibilidad de recursos”, no se contemplan de manera específica las referentes a los aspectos relacionados con el aprovechamiento forestal, a pesar de que han sido identificadas, como se ya se mencionó anteriormente, una serie de medidas para el control de la deforestación y la degradación forestal por extracción de madera para autoconsumo o venta (legal o ilegal)”, que se desarrollarían a corto plazo. No obstante, dentro de las acciones prioritarias se plantea el desarrollo de un marco normativo para REDD+ que supere los vacíos jurídicos existentes así como el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades locales y otros grupos de interés en los aspectos de las actividades REDD+, campos en los cuales se puede considerar que se incluyen implícitamente las actividades de aprovechamiento forestal.
- La ENRED señala la necesidad de disponer de un conjunto de salvaguardas atendiendo a la fuerte dinámica que se tiene en cuanto a la formulación de proyectos en materia REDD+, dinámica que ha causado preocupación por parte de muchas comunidades quienes manifiestan que están siendo objeto de engaño por parte de organizaciones y personas que han propuesto supuestos proyectos REDD+. El desarrollo de las salvaguardas irá ligado con el desarrollo del marco normativo correspondiente para REDD+ en el país. Este aspecto podría eventualmente convertirse en un obstáculo, en la medida en que haya un rechazo por parte de los actores de las comunidades, debido a las circunstancias anteriormente anotadas.

5.2. Reconversión ambiental ganadera o ganadería silvopastoril

5.2.1. Coincidencias / Convergencias

A partir del reconocimiento de que la expansión de la frontera agropecuaria, principalmente para la ganadería, constituye uno de los principales factores de la deforestación en Colombia, se ha establecido que una de las opciones de estrategia más promisorias para reducir la presión de esta actividad sobre los bosques, es la ganadería silvopastoril. (MADS, 2013)

Sin embargo, en general no hay una clara identificación de los vínculos entre la actividad ganadera y la ilegalidad de la madera, más allá de mencionarse la creciente demanda de madera para cercos, corrales de manejo y camiones ganaderos (Murgueitio s. f.) o la entresaca de maderas nativas valiosas que hacen los mayordomos de las fincas ganaderas para incrementar sus ingresos. (Fernández 2005).

Se plantea sí la propagación de sistemas silvopastoriles en algunas zonas hoy en día sólo dedicadas a la ganadería, con la recuperación de regiones frágiles para otros sistemas de producción o, inclusive, con su reconversión como zonas de reserva, protección y recuperación de suelos, flora y fauna. (FEDEGAN 2013)

En general, se puede afirmar que las coincidencias de las acciones de reconversión ganadera o de la ganadería silvopastoril se relacionan más con las estrategias de REDD+ directamente ligadas a la reducción de la deforestación que con aquellas del manejo forestal sostenible, en las que la reducción de la ilegalidad forestal tiene vínculos más cercanos con el PA-FLEGT.

5.2.2. Sinergias actuales

No se identifica actualmente ninguna sinergia establecida de manera formal en este campo.

5.2.3. Sinergias potenciales

El establecimiento de posibles sinergias requiere una identificación más explícita de la situación y de los vínculos entre la expansión de la ganadería y la utilización de la madera, y eventualmente la necesidad de desarrollar acciones para el control y fomento de la legalidad forestal, en el marco de los programas de reconversión.

5.2.4. Oportunidades

Hay oportunidades de establecer y desarrollar sinergias en este campo, a partir de los avances que en el mismo se tengan en la estructuración e implementación de la ENREDD+

5.2.5. Obstáculos y retos

Debe hacerse más explícito el vínculo entre la expansión de la ganadería y la utilización de la madera, y en especial, entre aquella y la promoción de la legalidad forestal, en el contexto de los programas de ganadería silvopastoril.

5.3. Proyectos FLEGT (Gobernanza Forestal)

5.3.1. Coincidencias / Convergencias

Actualmente se adelantan varios proyectos en el campo de la gobernanza forestal y/o la promoción de la legalidad de la madera, que cuentan con el apoyo de la Unión Europea. Estos son:

De nivel regional:

El Proyecto *Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal*, implementado por TRAFFIC en colaboración con WWF Colombia y UICN Sur. Su objetivo general es crear un entorno propicio y aumentar la capacidad en América del Sur para el **desarrollo de iniciativas que reduzcan la tala ilegal y llevar el comercio de madera en línea con los objetivos FLEGT de la UE**, con un enfoque particular sobre el comercio a la Unión Europea desde Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. (COMISIÓN EUROPEA & TRAFFIC 2011)

El Proyecto *Avanzando hacia un comercio mundial de madera legal y sostenible a través del Plan de Acción FLEGT de la UE*, implementado por WWF. Su objetivo específico para Colombia es **fortalecer las capacidades organizativas e institucionales de la sociedad civil**, en dos regiones prioritarias, para hacer frente a una **gobernanza** deficiente de los recursos forestales y establecer mecanismos para la adopción de medidas eficaces en la **producción de madera legal y sostenible y los sistemas de control**. (Mondragón 2012).

En el nivel nacional:

El Proyecto *Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia* ejecutado por CARDER en asocio con 10 Corporaciones Autónomas Regionales¹², y el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ASOCARS y la organización no gubernamental Aldea Global. Su objetivo general es **consolidar la gobernanza forestal** en tres regiones del país, con la **participación** de la sociedad civil, población indígena, afrocolombiana y campesina e instituciones públicas y privadas, relacionadas con la **aplicación de la legislación y el comercio forestal**, mejorando su nivel de incidencia en la **reducción de la ilegalidad forestal** y la **promoción de la gestión forestal sostenible**. (Moreno 2011).

¹² Originalmente de cobertura subnacional, ha logrado trascender dicho alcance llevando a cabo acciones que se han extendido al nivel nacional.

El Proyecto *Establecimiento de sistemas de garantía de legalidad a partir de la Certificación de Sostenibilidad para la Producción Forestal y para la cadena de custodia con PYMES en Colombia*, implementado por FEDEMADERAS y la Fundación Natura. Tiene como objetivo general promover el **establecimiento de sistemas de garantía de legalidad en la producción forestal en Colombia** a través de la certificación forestal voluntaria que incluya manejo forestal y cadena de custodia.

El Proyecto *Gobernanza ambiental para evitar la deforestación y promover la conservación de los bosques en la Amazonia colombiana*, implementado por la Fundación GAIA Amazonas, Fundación Patrimonio Natural y Parques Nacionales Naturales de Colombia. Sus objetivos generales son los de contribuir a la conservación de la biorregión del Noroeste Amazónico (Colombia, Brasil y Venezuela) para mitigar los efectos del Cambio Climático y fortalecer la **construcción conjunta de gobernanza ambiental** entre el Estado, las autoridades tradicionales indígenas, las organizaciones sociales de base y la sociedad civil orientada a la **conservación y al desarrollo sostenible** de la Amazonía colombiana.¹³

El Proyecto *Amazonia Viva- Conservación y Valoración participativa del Bosque y sus servicios ambientales*, implementado por WWF. (Liderado por WWF Perú / Alemania). Tiene el objetivo general de **fortalecer los mecanismos de gobernanza y marcos políticos** que valoran todos los bienes y servicios provenientes de bosques en pie beneficiando a comunidades locales y reduciendo la deforestación y degradación forestal en la región amazónica de Colombia y Perú.¹⁴ Este proyecto contempla cuatro líneas de acción: 1. Fortalecimiento de capacidades para el control y la concertación forestal (Se busca generar un sistema de información para el seguimiento del producto forestal de origen legal y control forestal así como un sistema de vigilancia en cada una de las áreas de intervención); 2. Desarrollo de políticas para la gobernanza forestal; 3. Prácticas de manejo de bienes y servicios del bosque (Más de 800,000 hectáreas serán manejadas de manera sostenible), y 4. Comercio legal de bienes y servicios (Se incrementará en al menos 15% el valor de la madera (volumen en pie) de origen legal producida y comercializada así como el 10% del volumen de productos forestales de origen legal, generando así beneficios directos a las comunidades)

5.3.2. Sinergias actuales

Se identifican sinergias activas en la implementación de acciones llevadas a cabo por los proyectos liderados por WWF y CARDER, en el desarrollo del proceso para la definición de madera legal (Orozco 2013) en la coordinación de acciones de apoyo a la implementación del PIMLC al igual que en la generación de propuestas para el mejoramiento de los sistemas de control y vigilancia forestal. (Mondragón 2013).

En lo referente a sinergias entre los proyectos mencionados, puede señalarse que se proyecta un Plan de Trabajo que articula la mayoría de los proyectos de la UE que trabajan en este campo, el cual debe compartirse con las principales partes interesadas y podría ser la base para articular las acciones de muchos actores y guiar el proceso de gobernanza forestal en el país. (Mondragón 2013).

Adicionalmente puede señalarse que bajo el gran marco de la gobernanza forestal, dados los diversos enfoques y prioridades de los distintos proyectos, énfasis en determinados grupos de actores y regiones, etc., una característica relevante en el contexto de sus interacciones actuales y potenciales, es la gran complementariedad existente entre ellos, lo que representa un aspecto positivo para el fortalecimiento o el establecimiento de sinergias.

¹³ <http://gobernanzaparaamazonia.blogspot.com/p/el-proyecto.html>, 8 de agosto,

¹⁴ http://peru.panda.org/nuestro_trabajo/en_peru/amazonia/manejo_forestal_sostenible/amazonia_viva/ 8 agosto, 2013

En cuanto tiene que ver con los actores que participan directamente o que están involucrados en estas iniciativas, los Proyectos cubren un espectro bastante amplio que incluye entidades de gobierno del orden nacional, como Ministerios, autoridades ambientales del orden regional, autoridades de policía, sector privado, empresas particulares, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, pequeños y medianos productores forestales, y academia.

Varios de los Proyectos mencionados comparten algunos espacios comunes de diálogo en donde se tratan diversos aspectos relativos a la gobernanza forestal y al mejoramiento de la legalidad en el aprovechamiento y comercialización de la madera.

Por otra parte, entre varias de las iniciativas se divulga y comparte información que es generada como resultado de la implementación de sus respectivas actividades, si bien no hay un espacio o canal común que facilite y haga más permanente el flujo de datos, reportes y documentos de análisis.

5.3.3. Sinergias potenciales

Es factible incrementar el nivel y la eficacia de las sinergias ya existentes, a las cuales se ha hecho referencia anteriormente. La posibilidad de pasar a un nivel más elevado o más amplio de sinergias entre las iniciativas en curso se asocia con el futuro desarrollo que puedan tener algunos temas centrales, dentro de los cuales cabe mencionar la posibilidad de articular acciones y establecer asociaciones de mutuo beneficio en el contexto del proceso de elaboración e implementación de la ENREDD+.

Las sinergias que se pudieran generar en desarrollo de este aspecto, aunque hay muchos otros que podrían entrar en consideración, tendrían efectos beneficiosos en todos los tipos de interacción que se establecieran.

Por otra parte, se identifica la posibilidad de fortalecer las interrelaciones sinérgicas entre los proyectos en curso, mediante una revisión del plan de trabajo conjunto que incluya de manera expresa la identificación de acciones de mutuo beneficio. La característica de complementariedad entre las iniciativas, comentada en la sección anterior, facilita el fortalecimiento de las sinergias existentes o el establecimiento de otras nuevas.

5.3.4. Oportunidades

Las oportunidades para ampliar las relaciones de sinergia, derivan de las propias posibilidades de ampliar el diálogo de actores alrededor de los desarrollos previstos en el curso del avance en la estructuración de la ENREDD+, entre otras iniciativas.

También se relacionan las oportunidades de acciones sinérgicas, con la permanencia de la temática de la gobernanza forestal y de la continuidad del apoyo a las acciones respectivas.

5.3.5. Obstáculos y retos

Se plantea como un reto importante el de dar continuidad a los procesos emprendidos, que demandan soporte y apoyo para el logro de metas de mayor impacto o de mayor cobertura, las cuales en muchos casos rebasan el ámbito de las definidas en el marco de formulación de los proyectos.

5.4. Propuesta de inclusión de la Gobernanza Forestal en los currículos de los programas de Ingeniería Forestal

5.4.1. Coincidencias / Convergencias

Entre las acciones desarrolladas por la iniciativa *Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia -PPGFC-*, se incluye la orientada al fortalecimiento de la vinculación de la academia en este campo. Una de las actividades concretas llevadas a cabo ha sido la convocatoria y organización del Seminario-Taller “Situación y perspectivas de la contribución y vinculación de la academia a las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal en Colombia”, que tuvo como objetivo general analizar la situación e identificar las perspectivas de contribución académica y de vinculación de los Programas de Ingeniería Forestal y carreras afines, a las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal en Colombia.

Entre las conclusiones de este evento se destaca el haber identificado como una prioridad la revisión y el ajuste de los planes de estudio de las instituciones académicas que ofrecen programas de Ingeniería Forestal y carreras afines, que permitan la inclusión, fortalecimiento y/o complementación y actualización de las temáticas asociadas a la Gobernanza Forestal, con el fin de lograr la formación integral de los estudiantes en este campo mediante la apropiación, desarrollo de competencias y de capacidad de análisis para generar estrategias en pro del manejo sostenible del recurso, tomando en cuenta las diversas perspectivas y posiciones de los diferentes actores que intervienen en la gestión de los bosques. (PPGFC 2012).

En varios de los aspectos anteriormente mencionados hay coincidencia con los fines y alcances de iniciativas para mejorar la gobernanza forestal, en particular con aquellos directamente relacionados con la capacitación de los actores, en diversas temáticas de este ámbito y tópicos asociados como el manejo sostenible de bosques, trazabilidad forestal, etc.

5.4.2. Sinergias actuales

Se identifica sinergia actual en este campo, por el impulso a este tema, generado desde el PPGFC así como por la receptividad de las instituciones académicas involucradas.

5.4.3. Obstáculos y retos

Se identifica el reto de dar continuidad a las acciones iniciadas, para concretar la inclusión de la Gobernanza Forestal y temas asociados, en los currículos de los programas de Ingeniería Forestal y carreras afines.

5.5. CITES

5.5.1. Coincidencias / Convergencias

Diversas acciones se adelantan por parte de las autoridades científicas nacionales de CITES, en cuanto a la identificación de especies comercializadas en peligro, investigación de métodos para identificación de maderas que ayuden al control de la ilegalidad, etc. Dichas acciones son convergentes con iniciativas que tiendan hacia la reducción de la ilegalidad a nivel subnacional, nacional y global.

5.5.2. Sinergias actuales

No se identifican actualmente sinergias establecidas de manera formal en este campo.

5.5.3. Sinergias potenciales

Un campo para sinergias potenciales se identifica en la necesidad de articular esfuerzos entre las autoridades administrativas y científicas de CITES, otras autoridades ambientales y las entidades de investigación, para implementar mecanismos que permitan conocer el efecto de las medidas de control sobre las poblaciones naturales de las especies protegidas, o evaluar, con base en evidencias y análisis de información disponible o nueva que pueda ser generada, la necesidad de incluir nuevas especies, o grupos de especies, dentro de los listados de la Convención.

5.5.4. Obstáculos y retos

Entre algunos expertos y aún, entre algunos funcionarios conocedores de esta temática, se tiene la percepción de que no hay un cumplimiento estricto de las disposiciones que se establecen en la Convención, en cuanto tiene que ver con las especies maderables.

Se plantea que existe un gran desconocimiento de las regulaciones pertinentes por parte de las autoridades aduaneras, e incluso en algunos casos, por parte de autoridades ambientales en puertos de salida de los productos.

5.6. TLC Colombia - UE

5.6.1. Coincidencias / Convergencias

El Tratado de Libre Comercio contempla de manera específica diversas disposiciones relativas al comercio de productos forestales, que tienen que ver con la reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza.

“Artículo 273 Comercio de Productos Forestales. A fin de promover el manejo sostenible de los recursos forestales, las Partes reconocen la importancia de contar con prácticas que, de conformidad con los procedimientos y legislación internos, **mejoren la aplicación de las leyes, la buena gestión forestal y promuevan el comercio de productos forestales legales y sostenibles**, que pueden incluir las siguientes prácticas:

- a) La aplicación y uso efectivo de CITES con respecto a especies de madera que se identifiquen como amenazadas de acuerdo con los criterios de y en el marco de dicha Convención;
- b) El desarrollo de sistemas y mecanismos que permitan la verificación del origen lícito de los productos forestales maderables a lo largo de la cadena de comercialización;
- c) La promoción de mecanismos voluntarios para la certificación forestal que son reconocidos en el mercado internacional;
- d) La transparencia y la promoción de la participación pública en la gestión de los recursos forestales destinados a la producción de madera”. (UNIÓN EUROPEA & COLOMBIA 2011)

5.6.2. Sinergias actuales

Fuera de las acciones ya mencionadas que se adelantan por parte de los Proyectos FLEGT algunas de las cuales se relacionan directamente con los puntos arriba señalados del TLC entre Colombia y la UE, no se identifica actualmente ninguna sinergia establecida de manera formal en desarrollo de este Acuerdo.

5.6.3. Sinergias potenciales

A partir de lo establecido en el TLC, son numerosos los aspectos en los cuales existe la posibilidad de acordar e implementar relaciones sinérgicas, entre el Acuerdo firmado por el país e iniciativas para reducir la ilegalidad forestal y mejorar la gobernanza forestal.

5.6.4. Oportunidades

Es evidente que el TLC establece ya un marco claro sobre las condiciones de comercio aplicables al campo de la madera y productos de madera, originados tanto en bosques naturales como en los plantados. En tal sentido, específicamente la disposición referente al desarrollo de sistemas y mecanismos que permitan la verificación del origen lícito de los productos forestales maderables a lo largo de la cadena de comercialización, se convierte en un punto favorable para el establecimiento de un sistema de trazabilidad de la madera.

Por otra parte, algunas posibilidades de establecer sinergias, podrían depender en algún grado, del efecto que eventualmente pueda tener sobre las exportaciones de madera y de productos de madera, la aplicación del EUTR en los países compradores de la UE.

5.7. TLC Colombia – EE.UU.

5.7.1. Coincidencias / Convergencias

En el capítulo 18, “Medio Ambiente”, del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y los Estados Unidos, se establece¹⁵:

Objetivos. Reconociendo que cada Parte tiene derechos soberanos y responsabilidades respecto a sus recursos naturales, los Objetivos de este capítulo son contribuir a los esfuerzos de las Partes de asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente, promover la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible, y esforzarse por fortalecer los vínculos entre la políticas y prácticas comerciales y ambientales de las partes, lo que puede tener lugar a través de cooperación y colaboración ambiental.

En esta sección del Tratado se establecen además una serie de disposiciones sobre diversos aspectos relacionados con esta temática, dentro de los cuales se incluyen, entre otros: aplicación y observancia de las leyes ambientales (v. gr., una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental a través de un curso de acción o inacción, de manera que afecte el comercio entre las partes); medidas para mejorar el desempeño ambiental; solicitudes sobre asuntos de cumplimiento; cooperación ambiental.

Uno de los temas establecidos es el de “diversidad biológica”, respecto del cual, entre otras disposiciones, se señala el compromiso de las partes de promover y fomentar su conservación y uso sostenible.

En el Tratado no se establecen disposiciones expresas relacionadas con el comercio de la madera y con el control a las prácticas ilegales para su obtención, transporte o comercialización. Sin embargo, el sentido de las disposiciones arriba mencionadas, permitiría el futuro desarrollo de acciones en esta materia.

15 <http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=727>, 29 de julio, 2013

5.7.2. Sinergias actuales

No se identifica actualmente ninguna sinergia establecida de manera formal en desarrollo de este Acuerdo.

5.7.3. Sinergias potenciales

Más allá de las desgravaciones arancelarias para el comercio bilateral de la madera y los productos de madera, que sí tienen disposiciones específicas en el marco del Tratado, la amplitud de las disposiciones establecidas en el capítulo sobre Medio Ambiente, permitiría el establecimiento de acciones sinérgicas en diversos campos, en lo relativo al control de la ilegalidad de la madera, que se pueden sumar a las que ya se adelantan en el país como la estrategia de control y vigilancia forestal, entre otras.

5.7.4. Oportunidades

El Tratado en sí mismo representa una oportunidad no solo de tipo comercial sino también para la adopción de medidas y acciones complementarias relacionadas con su aplicación, dentro de las cuales se pueden incluir las relativas al desarrollo y aplicación de aquellas que permitan reducir la ilegalidad en las diversas etapas de la cadena productiva de la madera.

5.8. LEY LACEY

5.8.1. Coincidencias / Convergencias

Las disposiciones de La Ley Lacey son plenamente convergentes con las directrices del Reglamento de Madera de la UE

5.8.2. Sinergias actuales

No se identifica actualmente ninguna sinergia establecida de manera formal en desarrollo de esta norma, con las acciones que se implementan en el marco del Reglamento de madera de la Unión Europea.

5.8.3. Sinergias potenciales

El propio TLC ofrece amplia potencialidad para el establecimiento de sinergias.

5.8.4. Oportunidades

El propio TLC ofrece oportunidades para el establecimiento de sinergias

5.9. Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia¹⁶

5.9.1. Coincidencias / Convergencias

El *Pacto intersectorial por la madera legal en Colombia* -PIMLC- tiene como objetivo asegurar que la madera extraída, transportada, transformada, comercializada y utilizada provenga exclusivamente de fuentes legales. Este Pacto voluntario contribuirá a la implementación de la política ambiental nacional, al desarrollo sostenible y al mejoramiento en la gobernanza forestal. (MAVDT & PPGFC, 2011).

Dados sus fines y alcances, hay plena convergencia entre los objetivos establecidos en el Pacto y las iniciativas de reducción de la ilegalidad y comercio forestal y mejora de la gobernanza forestal.

5.9.2. Sinergias actuales

Hay sinergias establecidas, en cuanto varias de las acciones que se adelantan en el marco de los proyectos de Gobernanza Forestal apoyados por la UE, apoyan y contribuyen con los procesos de seguimiento, evaluación e implementación del PIMLC.

5.9.3. Sinergias potenciales

Hay un enorme potencial para el establecimiento de nuevas sinergias y para el fortalecimiento de las existentes, considerando que alrededor del PIMLC se encuentran vinculadas alrededor de 70 entidades del sector público y privado que han suscrito compromisos de diversos tipos bajo el objetivo común de la legalidad de la madera.

Las sinergias potenciales se vislumbran en torno de aspectos tales como soluciones justas y equitativas, sistemas de verificación, transparencia, capacitación y reformas de las políticas y las normas. El plan de trabajo conjunto establecido para la consolidación del PIMLC contempla diversas líneas estratégicas que incluyen el fortalecimiento de la gestión de la secretaría técnica del PIMLC, aspectos de comunicaciones para la difusión de los logros del PIMLC y de las acciones conjuntas para la reducción de la ilegalidad y aspectos relevantes a los marcos legales y políticos y de construcción de capacidades en los actores clave.

Adicionalmente, dada la importante experiencia que representa esta iniciativa público-privada en cuanto a la congregación de múltiples actores sectoriales en torno de un objetivo común por la legalidad de la madera, ella podría ser replicada y adaptada en los otros países considerados en este estudio, sin dejar de anotar que en el caso de Brasil ya se adelanta una acción que en principio tiene muchas similitudes en sus alcances y objetivos, la Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible.

5.9.4. Oportunidades

El hecho de que dos de las entidades que coordinan el desarrollo de Proyectos en el marco del PA-FLEGT, -WWF y CARDER-, formen parte del Comité Estratégico de Apoyo del PIMLC, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y FEDEMADERAS, brinda una gran oportunidad para establecer nuevas sinergias y fortalecer las existentes, entre múltiples actores que en diversos niveles se encuentran vinculados a esta iniciativa.

¹⁶ Los Acuerdos Departamentales por la Madera Legal, identificados en el Taller de expertos realizado en Quito en julio de 2013 como una iniciativa independiente a ser considerada para el análisis de sinergias, tienen objetivos y alcances similares a los del PIMLC, sólo que se desarrollan a nivel subnacional, por tanto no se evalúan por aparte y se consideran incluidos dentro de esta sección.



6. ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN ECUADOR

6.1. MARCO DE POLÍTICAS

6.1.1. Coincidencias / Convergencias

Para revertir la pérdida de bosques, el Gobierno del Ecuador ha incluido como una de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir (2009 – 2013), el reducir la tasa de deforestación como una prioridad. Para dar cumplimiento a dicha meta, el Ministerio de Ambiente del Ecuador se encuentra implementando una serie de iniciativas tendientes a reducir la deforestación en el país, como parte de la **buena gobernanza de los recursos forestales** y simultáneamente contribuir a la mitigación del cambio climático a través de la reducción de emisiones de GEI asociadas a esta actividad. (Carrión & Chíu 2011).

6.1.1.1. Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable

Antes del año 2000 se realizaban únicamente actividades extractivas y explotación forestal sin ninguna regulación o control alguno en las zonas boscosas. Por esto, a partir de ese año se crea la **Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable** como una reforma al reglamento de la ley forestal para el manejo sustentable diferenciado tanto para bosque húmedo, bosque seco y bosque alto andino. (Carrión & Chíu 2011)

La *Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable, actualizada en 2005* es el instrumento orientador de la Política Forestal en el Ecuador (Carrión & Chíu 2011). La Estrategia establece, entre otros, como objetivos específicos de la Política Forestal:

- Detener el proceso de pérdida de los bosques nativos, fundamentándose en la aplicación de **instrumentos de fomento que propendan a su manejo sustentable** y que valoricen sus bienes y servicios, a fin de mejorar su competitividad frente a otros usos de la tierra
- Asegurar la participación de las poblaciones rurales y de los pueblos y nacionalidades indígenas y negras en los procesos de toma de decisiones; también en la planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación. (MAE, 2005).

Para alcanzar estos objetivos específicos se toman en cuenta las siguientes estrategias: (1) Valoración de los bosques nativos y de las plantaciones forestales; (2) fomento y financiamiento para el manejo sustentable de los bosques; (3) fortalecimiento de la participación y gestión de la sociedad civil; (4) modernización institucional y organizativa y; (5) modernización del marco legal. (Carrión & Chíu 2011).

6.1.1.2. Modelo de Gobernanza Forestal

El actual modelo de gestión forestal del Ecuador se sustenta en esta Estrategia y en este sentido, el MAE desarrolló un **Modelo de Gobernanza Forestal** que busca responder a los mandatos sobre el uso y manejo adecuado de recursos naturales establecidos en la Constitución Política del 2008 y en el Plan del Buen Vivir (FBPLC, 2013) más allá de que en algunos escenarios se haya generado algún debate sobre su carácter de documento oficial. (FAO & MAE 2011)

El *Modelo de Gobernanza Forestal* (MAE, ITTO, 2011) en proceso de implementación por parte del Ministerio del Ambiente, se enfoca en el trabajo sobre cinco elementos principales:

1. **Mejorar la eficiencia del sistema de administración y control forestal para incrementar el comercio legal de productos forestales;**
2. Fortalecer los sistemas de incentivos para el **manejo forestal sustentable y la conservación** de los bosques;
3. Generar **información** que facilite la toma de decisiones de manera oportuna;
4. Promover procesos de reforestación de áreas degradadas y de protección; y,
5. Implementar procesos de investigación, **capacitación y difusión**.

Los principios y elementos clave para implementar una eficaz gobernanza forestal son los siguientes:

- **Transparencia, responsabilidad, participación pública y descentralización**
Transparencia en el sector forestal; Responsabilidad de los técnicos forestales; Responsabilidad dentro de las oficinas técnicas; Descentralización y participación social en el manejo forestal
- **Estabilidad de las instituciones forestales y manejo de conflictos sobre los recursos forestales**
- **Calidad de la administración forestal**
Capacidad y eficiencia de la Dirección Nacional Forestal; Control de la corrupción dentro del sector forestal; Evaluación y monitoreo del manejo forestal; Generación de información Forestal
- **Coherencia de la legislación forestal y cumplimiento de la ley**
Calidad de la legislación forestal local; Calidad del cumplimiento de la ley; Derechos de propiedad reconocidos y cumplidos; Aplicación de sanciones por el incumplimiento de la ley
- **Eficiencia, equidad e incentivos**
Mantenimiento de la integridad ecosistémica; Incentivos para el uso sustentable; Comercio forestal legal y negocios forestales; Certificación forestal

Es claro que hay una plena convergencia entre casi la totalidad de los aspectos anteriormente mencionados que constituyen el fundamento del modelo de gobernanza forestal, con los fines y alcances del PA-FLEGT.

Por otra parte, se identifican cinco ejes principales de intervención: 1) Incentivos Forestales, 2) Información Forestal, 3) Control Forestal, 4) Fomento Forestal y 5) Investigación, Capacitación y Difusión.

6.1.1.2.1. Incentivos forestales

El fundamento lo constituyen aquellos dirigidos hacia la conservación, implementados mediante el programa Socio Bosque, el cual se describe más adelante.

A diferencia de Socio Bosque, un incentivo de tipo monetario, los no monetarios se basan en la aplicación de diversos procedimientos que en última instancia permiten incrementar los beneficios del manejo forestal. Los incentivos no monetarios son:

- **Facilitar y agilizar los procesos para la obtención de los permisos de aprovechamiento**
- **Prestación de servicios administrativos con oficinas itinerantes en zonas de producción maderera**

- **Asesoramiento técnico gratuito del Ministerio del Ambiente para levantar información y elaborar planes de manejo**
- **Desregulación de procedimientos para plantaciones forestales**
- **Exoneración arancelaria**, que permita la importación de equipos de primera generación para optimizar los procesos de transformación de la madera y productos forestales.
- **Exoneraciones tributarias**
- **Incentivos para la recuperación ecológica** (MAE & ITTO 2011)

Como se infiere del conjunto de elementos que conforman el paquete de incentivos no monetarios anteriormente mencionado, todos ellos tienen una gran capacidad de incidir en el mejoramiento de los ingresos de los productores forestales pues en gran medida alivian la estructura de costos del aprovechamiento forestal, todo lo cual puede tener un efecto positivo hacia la legalidad forestal.

6.1.1.2. Información forestal

El Sistema de Administración y Control Forestal (SAF) se ha desarrollado en una plataforma digital, integrada a nivel nacional, por las Oficinas Técnicas donde se aprueban los planes y programas de aprovechamiento forestal. La información se ingresa en el SAF con la finalidad de facilitar la obtención de las Guías de Movilización de Productos Forestales, permitiendo monitorear la implementación del Manejo Forestal Sustentable al registrar todas las acciones administrativas y técnicas relacionadas con los Planes de Aprovechamiento Forestal. (MAE & ITTO 2011)

En el 2012 entró en funcionamiento el SAF2 con mejoras sustanciales. El SAF facilita la automatización de los procesos a nivel nacional para la revisión, aprobación, seguimiento y control de los planes y programas de aprovechamiento forestal, así como su movilización y comercialización.

Actualmente la herramienta está integrada y enlazada a un sistema de información geográfica, fortaleciendo el proceso de gestión y seguimiento; esta aplicación permite la validación de coordenadas geográficas de los predios y lugares de aprovechamiento, y lo más importante, permite contrastar la información generada por los verificadores forestales en sus actividades de supervisión que lo realizan directamente en el bosque. El SAF está constituido sobre una base de datos geográfica que contiene información cartográfica e información alfanumérica relevante que pertenecen a los sistemas de información que tiene el Ministerio de Ambiente, con lo cual puede hacer un seguimiento adecuado sobre el uso de los recursos forestales del país. El SAF permite conocer las características y condiciones de los bosques a planificar para su uso y realizar un análisis de los Planes y Programas de Aprovechamiento Forestal para su correcta aprobación. (FBPLC 2013).

Las estadísticas forestales son alimentadas por la generación de información de la existencia y capacidad productiva de los bosques a través de la Evaluación Nacional Forestal (ENF) cuyo inventario forestal se encuentra en proceso. (MAE & ITTO 2011)

El conjunto de elementos que integran el componente de información forestal del modelo de Gobernanza Forestal, junto con su estructura y esquema de funcionamiento, tienen una clara convergencia con distintos aspectos de implementación de la trazabilidad de la madera y por ende con iniciativas orientadas a mejorar el comercio y la gobernanza forestal., en particular con aquellas asociadas a la transparencia, que considera la información veraz como uno de sus criterios esenciales.

6.1.1.2.3. Sistema de control forestal

El Sistema de Control Forestal se fundamenta en la implementación del SAF como sistema transversal para la gestión de la actividad forestal, genera información que permite el control forestal, que incluye la supervisión y la verificación forestal, incrementando la legalidad en las operaciones forestales desde el aprovechamiento en el bosque hasta la movilización al destino final.

El establecimiento de puestos fijos y móviles de Control Forestal, en sitios estratégicos donde se evidencian mayor actividad de aprovechamiento forestal y movilidad de productos forestales y de la vida silvestre, conectados en línea al SAF, garantizan la legalidad en la movilización de productos forestales. (MAE & ITTO 2011)

Las actividades de verificación forestal *in situ* son ejecutadas en la actualidad por seis auditores forestales contratados directamente por el MAE. Esta actividad permite verificar en el campo la correcta ejecución de planes y programas de aprovechamiento forestal aprobados durante y después de la extracción forestal.

En puertos marítimos, funcionarios del MAE realizan verificaciones al azar de la madera y productos forestales de exportación. Esta verificación consiste en constatar si la información de exportación (certificación de exportación emitida por el MAE y otros documentos) coincide con el producto y volumen a ser exportado. (FBPLC 2013).

Adicionalmente, a través de las funciones de los regentes forestales¹⁸, el Ministerio del Ambiente indirectamente también realiza control forestal sobre las operaciones de aprovechamiento aprobadas especialmente en bosque nativo, mediante la asistencia técnica, y supervisión que realizan estos profesionales en cada uno de los planes y programas que regentan.

En general, el Sistema de Control Forestal, contiene un diseño, configuración y sistema de implementación que resulta ser muy convergente con sistemas de trazabilidad de la madera, y que a su vez genera mejoras en la gobernanza forestal del país en particular con aquellas relacionadas con los sistemas de verificación, transparencia, etc.

6.1.1.2.4. Ordenamiento Territorial de los bosques

El Ordenamiento Territorial de los bosques se considera un proceso clave para el Manejo Forestal Sustentable y para la valoración de los bosques nativos, puesto que la identificación de las zonas de producción forestal permanente, protección y/o recuperación, así como las zonas para regular la tenencia de la tierra, permite planificar el uso del suelo y los bosques. (MAE & ITTO 2011)

La identificación e información veraz sobre localización y propiedad de las zonas de aprovechamiento forestal y el estado de los bosques es uno de los elementos claves del PA-FLEGT, en que hay coincidencia con los elementos que considera el componente de ordenamiento territorial de los bosques.

¹⁸ Regentes Forestales, son ingenieros forestales que en libre ejercicio profesional y por delegación de la Autoridad Nacional Forestal (MAE) efectúan la supervisión y verificación forestal del aprovechamiento maderero. (FBPLC, 2013)

6.1.1.2.5. Investigación, capacitación, y difusión

En este campo, se plantea que el proceso de implementación del modelo de gobernanza requiere de esfuerzos claros en la generación de información, la difusión masiva de la información oficial y la **capacitación permanente de los diferentes actores involucrados en la cadena productiva forestal**. De esta manera se espera **contribuir al establecimiento del manejo forestal sustentable, garantizando la legalidad en el aprovechamiento y movilización de madera**.

Ejes transversales

Como ejes transversales del modelo de Gobernanza forestal se consideran:

- **Marco Legal y políticas públicas armonizadas**
- **Descentralización**
- **Participación social**

En cuanto a este último, se señala que el Estado garantizará la participación activa y permanente de las nacionalidades indígenas, los pueblos afro-descendientes y montubios, las comunidades locales, los actores forestales y de la población en general, en la planificación, ejecución y control de toda actividad forestal, proveyendo al efecto información suficiente y oportuna y procedimientos adecuados de participación, conforme a la Ley. (MAE & ITTO 2011)

Elementos complementarios del modelo de Gobernanza Forestal

6.1.1.2.6. Control en el destino final

Se encuentra en marcha un cambio de estrategia en el control forestal, que consiste en la implementación del control en el destino final, es decir, controlar en depósitos y aserraderos la legalidad de los productos forestales mediante la solicitud de las guías de movilización de madera. Este sistema se complementará con el trabajo conjunto con el Sistema de Rentas Internas SRI, para establecer el sistema de control de madera transformada y exportación de productos y subproductos forestales. (MAE & ITTO 2011)

6.1.1.2.7. Programa de Compras Públicas Responsables

En el modelo de Gobernanza forestal se indica que adicionalmente se establecerá un **programa de Compras Públicas Responsables** para garantizar que la madera proveniente de bosque nativo, y utilizada en las obras públicas directas o a través de contratistas, tengan garantía de legalidad.

Se ha generado ya una propuesta para un Programa de Consumo Responsable, que contempla los siguientes elementos:

1. Compromiso a favor de la compra responsable de productos forestales
2. Evaluación de la situación actual de los procedimientos de compra de productos forestales
3. Plan de acción que asegure la aplicación de la política de compra, con objetivos y acciones eficaces definidas en plazos temporales factibles

Estrategia 1: Fortalecimiento institucional y capacitación sobre consumo responsable

Estrategia 2: Sensibilización ambiental a los potenciales proveedores, directos e indirectos, de bienes o productos forestales

Estrategia 3: Modificación de las especificaciones técnicas de solicitud de madera (Villacís & Vásconez 2013)

6.1.1.2.8. Sinergias actuales

A pesar de que no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad, las diversas iniciativas anteriormente mencionadas, coinciden en diferentes aspectos y en diversos grados con iniciativas globales de aplicación de las normas, mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal, tal como ha sido específicamente identificado en cada una de ellas.

6.1.1.2.9. Sinergias potenciales

En general, es alto nivel de coincidencias entre los diferentes elementos que conforman la *Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable* y el *Modelo de gobernanza forestal*, incluyendo sus correspondientes objetivos, estrategias y acciones, con los propósitos de mejorar la gobernanza; fortalecimiento de la gestión forestal sostenible; participación local en lucha contra la tala ilegal; promoción del comercio de madera producida legalmente; transparencia; capacitación; aplicación de las leyes, no centrada en grupos débiles; simplificación de procedimientos; información veraz sobre localización y propiedad de las áreas de aprovechamiento y estado de los bosques; supervisiones y auditorías independientes que comprueben legalidad de la producción *in situ*; sistemas fiables que puedan diferenciar la producción legal de la clandestina; desarrollo técnico, desarrollo institucional complementario y refuerzo institucional de las administraciones. Todo lo anterior determina un elevado potencial para el establecimiento de sinergias.

6.1.1.2.10. Obstáculos y retos

Un reto de alguna importancia lo constituye el hecho de que el sistema integral de control forestal en el país aún tiene algunas falencias, especialmente en cuanto a la verificación y control directo sobre la explotación, transporte y comercialización de madera ilegal, pues de acuerdo a algunos investigadores forestales, se estima que aproximadamente el 50 % de madera que se expende en mercados nacionales es de origen ilegal. En este sentido, el control integral forestal debe completarse entre acciones directas de control y el SAF como herramienta base. (FBPLC 2013)

6.1.1.3. El Programa Socio Bosque

Actualmente se implementa una política de incentivos para la conservación de los bosques nativos, el Programa Socio Bosque, iniciativa que busca complementar las políticas de “comando-control” usualmente aplicadas al sector forestal en el país, tratando de conciliar la conservación de los bosques con el desarrollo. (Carrión & Chú 2011).

El Programa Socio Bosque, se considera como una iniciativa para combatir la deforestación, está establecido en el marco del modelo de gobernanza forestal (Carrión & Chú 2011) y contempla los siguientes objetivos: i) Lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador; ii) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por efecto de la deforestación, y iii) Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas (MAE 2008).

El Programa Socio Bosque consiste en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa (MAE 2010). La entrega de este incentivo está condicionada a la protección y conservación de sus bosques, lo que significa que las personas reciben el incentivo una vez que cumplen con las condiciones de seguimiento que se determinan en convenio que se firma con el MAE. Los montos son diferenciales por tipo de

persona propietaria (natural o jurídica) y por el tamaño del bosque en cuestión, y varía entre US\$60/ha/año y US\$0,50/ha/año. A mayor área conservada, el incentivo es menor; el mayor pago reciben las comunidades indígenas de todo tipo. (FBPLC 2013)

Las características de Socio Bosque lo convierten en un buen ejemplo de un plan nacional de conservación del cual se pueden extraer lecciones importantes: es parte de una política gubernamental clara, combina la conservación de los ecosistemas con el alivio de la pobreza, incentiva y supervisa la inversión socio-económico local, es transparente y directo, y ha generado en todo el país la participación de las comunidades locales e indígenas y los hogares campesinos. Socio Bosque, además, arroja luz sobre cómo podrían funcionar en la práctica los mecanismos de distribución de beneficios para las estrategias nacionales de REDD+. (De Koning et al 2011).

Las consideraciones anteriores revelan los aspectos muy positivos que se atribuyen al programa de Socio Bosque, el cual es adicionalmente catalogado como un ejemplo relevante a nivel regional de una buena gobernanza forestal (FBPLC 2013) que a su vez es totalmente sinérgico con otras acciones que emprende el país en pro de mejorar la gobernanza forestal y reducir la ilegalidad de la madera.

6.1.1.4. Estrategia Nacional de Cambio Climático

La Política Ambiental Nacional se refiere específicamente a gestionar la adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad social, económica y ambiental. Esta Política cuenta con tres estrategias: (1) mitigar los impactos del cambio climático y otros eventos naturales y antrópicos en la población y en los ecosistemas; (2) implementar el manejo integral del riesgo para hacer frente a los eventos extremos asociados al cambio climático; y (3) reducir las emisiones de GEI en los Sectores Productivos y Sociales (MAE 2009).

La *Estrategia Nacional de Cambio Climático* (ENCC) es de carácter transversal a los distintos sectores y orienta la acción concertada, ordenada y planificada, que promueva la internalización del tema en instancias públicas y privadas en todo el país y que considere el marco político, normativo e institucional correspondiente.

La ENCC establece Principios, Visión y define dos **líneas estratégicas**:

- i) Adaptación al cambio climático, que busca reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente a los impactos del cambio climático.
- ii) Mitigación del cambio climático, que busca reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y aumentar los sumideros de carbono en Sectores Estratégicos.

6.1.1.5. Programa Nacional REDD+

La Estrategia Nacional REDD+ cambiará su nombre a “*Programa Nacional REDD+*” para ser articulado a la Estrategia Nacional de Cambio Climático, actualmente en validación.

Se considera como una prioridad la reducción de la deforestación en el país. El MAE, a través de su DNE, tiene la responsabilidad de **alcanzar el manejo sustentable de los recursos forestales en el país**, y por lo tanto a partir de la definición de dicha meta, decidió implementar medidas innovadoras para reducir la deforestación. Tradicionalmente, se han implementado medidas tipo “comando-control” para lograr un adecuado manejo sustentable de los recursos. Sin embargo, esas medidas han demostrado ser poco eficaces, entre otras cosas, por la poca capacidad para el cumplimiento de las disposiciones legales para el aprovechamiento y control forestal. (Carrión & Chú 2011).

El Objetivo del *Programa Nacional REDD+* es el de contribuir paralelamente a la mitigación del cambio climático y al **buen uso de los bosques** a través de la implementación de actividades, proyectos, medidas y políticas a nivel nacional para reducir la deforestación en el Ecuador y sus emisiones de GEI asociadas.

El Programa está compuesto por cuatro componentes que se desprenden de aquellos identificados para el Modelo de Gobernanza Forestal: 1) Sistema de Información forestal MRV; 2) Sistema de Incentivos; 3) Control Forestal, y 4) Regularización de la tenencia de la tierra.

El Programa ha identificado la necesidad de contar con un sub-componente, **Manejo de la demanda de madera**. Mediante este componente, se busca entender la demanda de madera en Ecuador para proponer alternativas que puedan cambiar la tendencia de esa demanda. Dichas alternativas deben satisfacer la demanda de manera sostenible y a su vez se reducir la presión de explotación de los bosques nativos del país. (Carrión & Chíu 2011)

Estrategias específicas para la aplicación de la Política Forestal en el Ecuador

En adición a los elementos anteriormente planteados, el documento del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, identifica, entre otras, las siguientes Estrategias específicas para la aplicación de la Política Forestal en el Ecuador:

- **Fomentar y exigir el cumplimiento de los planes de manejo forestal sustentable** y del ordenamiento integral de las fincas y de los bosques comunitarios.
- **Adjudicar** el Patrimonio Forestal del Estado a pueblos y nacionalidades indígenas y negras, a colonos y a otros grupos sociales interesados, siempre y cuando éstos **garanticen el manejo sustentable** y la conservación de los bosques adjudicados.
- Fomentar la **transparencia de los mercados e incentivar el comercio de madera**, en especial de especies comerciales menos conocidas, y de productos no maderables del bosque, provenientes del manejo forestal **dirigido hacia la sustentabilidad**.
- Favorecer procesos de certificación forestal voluntaria y **del acceso a mercados para madera proveniente de bosques manejados**. (Carrión & Chíu 2011)

6.1.1.5.1. Coincidencias / Convergencias

Puesto que el Programa Nacional REDD+ reconoce el *Modelo de Gobernanza Forestal* y sus componentes como parte de su propia estructura, y teniendo en cuenta el alto nivel de coincidencias ya identificado entre los diferentes elementos que conforman dicho modelo y los fines y alcances de iniciativas globales orientadas hacia la aplicación de las normas, mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal, resulta evidente que se da también una convergencia entre éste y los elementos que conforman el Programa Nacional REDD+.

En particular, la convergencia es manifiesta en los aspectos que se relacionan con el manejo sustentable de los bosques y muy especialmente en los aspectos incluidos en la sección anterior, *Estrategias Específicas para la aplicación de la Política Forestal en el Ecuador*, en las cuales expresa la mención de tópicos como “fomentar y exigir el cumplimiento de los planes de manejo forestal sustentable, favorecer del acceso a mercados para madera proveniente de bosques manejados, fomentar la transparencia de los mercados e incentivar el comercio de madera”, etc. También se identifican coincidencias en los elementos expuestos relativos a la participación.

6.1.1.5.2. Sinergias actuales

En la actualidad no existen sinergias formalmente establecidas entre las iniciativas mencionadas.

6.1.1.5.3. Sinergias potenciales

Del mismo modo que se identifican coincidencias entre el Plan Nacional REDD+ y el modelo de gobernanza forestal como parte de aquel, también con fundamento en dicho reconocimiento se visualizan sinergias potenciales entre una y otra iniciativa.

6.1.1.5.4. Obstáculos y retos

Sin considerar la posterior evolución que posteriormente ha tenido el proceso, un reto significativo es el identificado desde 2011, en general para el contexto de América Latina, pero en particular para el de Ecuador, al señalarse que la oposición indígena a REDD+ representa un obstáculo considerable en la creación de una estrategia nacional, ya que más del 60% de los bosques que quedan en el país se encuentra en tierras indígenas o bajo ocupación indígena. Así, uno de los desafíos más importantes para el resto de Ecuador será la construcción de un más amplio marco legal, financiero e institucional que la mayor comunidad indígena pudiera estar dispuesto a aceptar. Un examen más detallado de este tema sin embargo, revela lo difícil que puede llegar a ser.

La falta de información, una reciente escisión política entre las autoridades nacionales y el sector indígena, y los diferentes niveles de capacidad de organización de las comunidades indígenas hacen extremadamente compleja la viabilidad de llevar a cabo los proyectos de REDD+ en estas áreas. Sin embargo, el mayor obstáculo puede ser ideológico. Muchos grupos indígenas ven REDD+, con su posible énfasis posible en los mercados internacionales y los mecanismos neoliberales, como una continuación del tipo de políticas que han impedido su búsqueda de la soberanía y la libre determinación. Como tal, los pueblos indígenas sólo están dispuestos a considerar tales proyectos si ven claramente las condiciones previas que salvaguarden sus culturas, territorios y autonomía. (Reed 2011).

La inclusión de este aspecto aquí obedece al hecho de que los retos que enfrente REDD+ suponen también retos para la gobernanza forestal en cuanto a las posibilidades de establecer futuras sinergias, de llegar a emprenderse acciones en el marco de esta iniciativa.

6.1.1.5.5. Oportunidades

Se considera que hay una importante oportunidad de desarrollar actividades REDD+ en Ecuador porque, entre otros aspectos, promueven la producción legal y sostenida de madera de bosque natural a largo plazo mediante la aplicación de la ley, permiten extracción de madera en forma sostenible y mejorada (MFS), promueven la producción de madera y manejo de bosques con los menores impactos sociales y ambientales, y existe un modelo de gobernanza forestal en proceso de implementación. (Jara 2013).

6.2. Proyecto Pro-Formal - Políticas y opciones regulatorias para reconocer e integrar mejor el sector doméstico de la madera en los países tropicales

El proyecto PRO-FORMAL, que además de Ecuador, tiene cobertura en Camerún, República Democrática del Congo, Gabón, e Indonesia, es implementado por CIFOR y cuenta con el apoyo de la Unión Europea. Tiene como objetivo analizar qué medidas políticas podrían mejorar las posibilidades de éxito de la UE-FLEGT para integrar mejor los mercados internos de madera dentro de un marco nacional legal. Inicialmente, el proyecto evaluará las diferentes dimensiones del sector maderero en general, ya sean legales o ilegales, formales o informales, reguladas o no reguladas y a pequeña o gran escala. También evaluará las relaciones entre estas dimensiones. Asimismo, el proyecto procura entender mejor la dinámica social vinculada al sector maderero interno en los países seleccionados, así como el impacto que puedan tener las mejoras en las políticas en los medios de vida de los productores forestales de pequeña escala.

Los conocimientos adquiridos con el trabajo de PRO-FORMAL se utilizarán para desarrollar un menú de instrumentos, sistemas y opciones de política a considerar en las negociaciones sobre los AVA y, más en general, en los procesos de reformas de política del sector forestal. El proyecto está dirigido a fomentar políticas para que las actividades vinculadas con el sector nacional interno transiten hacia la legalidad, y para simultáneamente promover un manejo forestal sostenible y opciones para mejorar los medios de vida de los operadores forestales de pequeña escala vinculados al mercado interno. (CIFOR, 2011)

6.3. Proyecto Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal,

Los objetivos y alcances de este Proyecto que tiene cobertura en los cuatro países, implementado por implementado por TRAFFIC en colaboración con UICN Sur y WWF Colombia con el apoyo de la Unión Europea, se presentan en la sección de Colombia: Proyectos FLEGT – Gobernanza.

Sinergias actuales

Los dos proyectos anteriormente mencionados, no tienen en la actualidad sinergias formalmente establecidas con las otras iniciativas consideradas para el país en este estudio.

Sinergias potenciales y oportunidades

De los resultados de la implementación de los dos proyectos anteriormente mencionados, se abren grandes oportunidades para el establecimiento de sinergias múltiples, cuyo amplio potencial deriva de la amplia convergencia entre los objetivos y acciones de los diversos proyectos que se implementan.

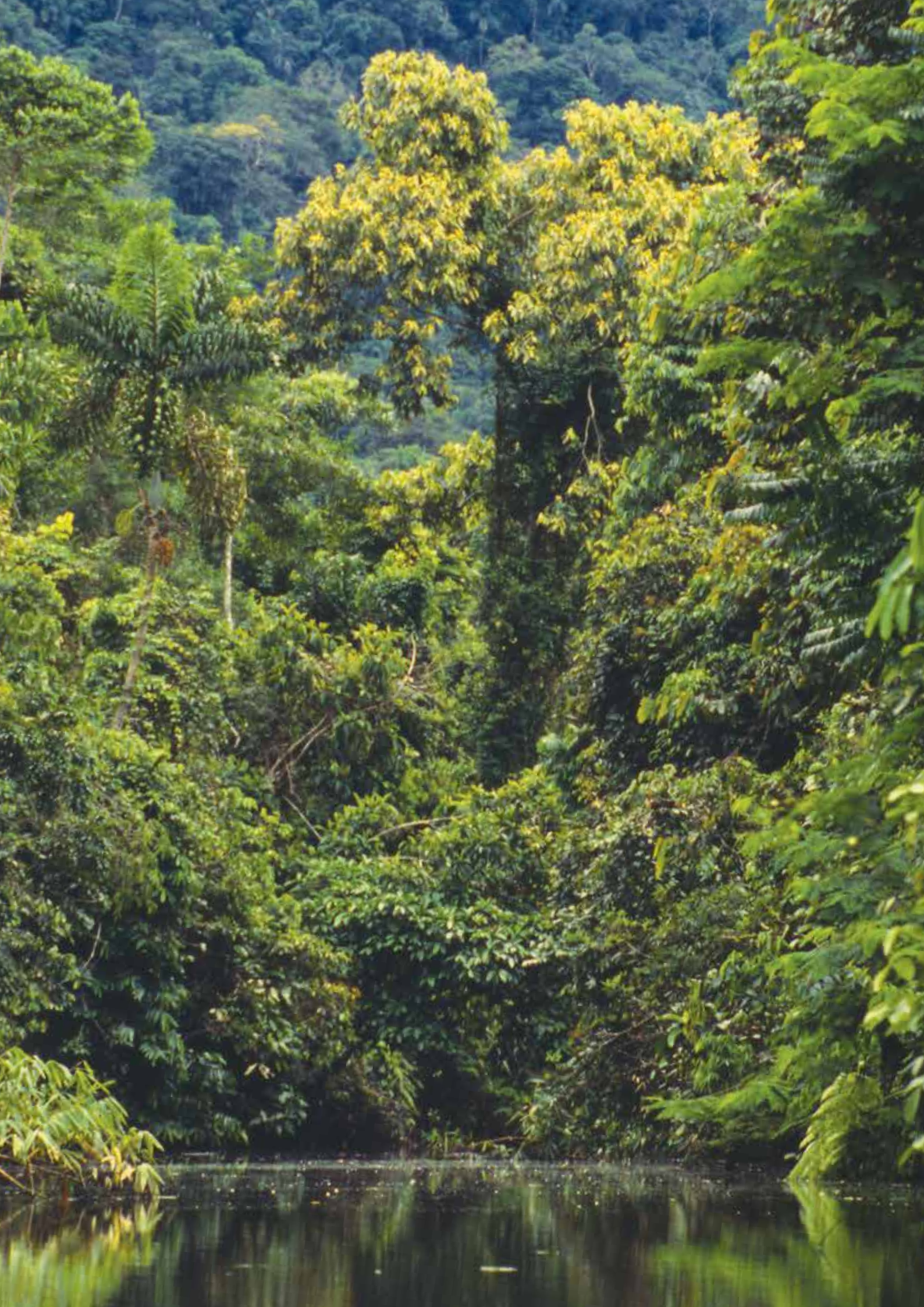
En la **Tabla 3** se presenta una síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Ecuador.

La Tabla identifica los mayores puntos de coincidencia temática entre varios de los principales componentes del PA-FLEGT de la Unión Europea y aquellas iniciativas que fueron previamente identificadas por TRAFFIC¹⁹ o por los expertos nacionales durante el taller convocado con tal finalidad.

¹⁹ En algunos casos no se registra la totalidad de iniciativas, cuando no aplican a la situación actual del país.

TABLA 3. SÍNTESIS DE CONVERGENCIAS ENTRE COMPONENTES DEL PA-FLEGT E INICIATIVAS AFINES EN ECUADOR

INICIATIVAS AFINES	PLAN DE ACCIÓN FLEGT DE LA UNIÓN EUROPEA																		
	Objetivo general		Ayuda a los países productores de madera																
			Soluciones justas y equitativas		Sistemas de verificación		Transparencia		Capacitación		Reforma política								
Mejorar la gobernanza	Reducción de la tala ilegal	Fortalecimiento de la gestión forestal legal y sostenible	Promoción del comercio de madera producida legalmente	Aplicación de leyes, no centrada en grupos débiles	Ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales	Integración de enseñanzas en políticas y legislaciones nacionales	Factores suby. (tierra y acceso a rec. forest.), allentan particip. local en lucha contra tala ilegal	Sistemas fiables que puedan diferenciar la producción legal de la clandestina	Garantía creíble al mercado de que la madera se ha talado legalmente	Desarrollo técnico, instituc., y refuerzo de administración sociedad civil y sector privado	Información veraz sobre localización y propiedad de conc. estado de los bosques	Información sobre la legislación sobre esta materia	Supervisiones y auditorías independientes para comprobar in situ legalidad de producción	Capacitar a los organismos gubernamentales en persecución judicial de los delincuentes	Concienciación general para apoyo público y político contra la corrupción	Inclusión de la sociedad civil y sector privado en la capacitación	Reformas legislativas y simplificación de procedimientos	PFV como marco para que actores colaboren en este tipo de reformas del sector forestal	
Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable																			
Modelo de Gobernanza Forestal																			
• Incentivos Forestales																			
• Información Forestal																			
• Sistema de Control Forestal																			
• Ordenamiento Territorial de los bosques																			
• Investigación, Capacitación y Difusión																			
• Marco legal y políticas públicas armonizadas																			
• Descentralización																			
• Participación social																			
Elementos complementarios del modelo de Gobernanza Forestal																			
• Control en el destino final																			
• Programa de Compras Públicas Responsables																			
El Programa Socio Bosque																			
Estrategia Nacional de Cambio Climático /Programa Nacional REDD+																			
Proyecto Pro-Formal																			



7. ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, LA GOBERNANZA Y EL COMERCIO FORESTAL E INICIATIVAS AFINES EN PERÚ

7.1. MARCO DE POLÍTICAS

7.1.1. Coincidencias / Convergencias

7.1.1.1. *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*

La *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre* (MAR 2013, Perú 2013), adopta, entre los Principios de la gestión forestal y de fauna silvestre:

1. **Gobernanza forestal:** La gestión forestal y de fauna silvestre, busca la armonización de las políticas, y el fortalecimiento de institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información, de manera tal que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, el acceso a beneficios, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica, transparencia y rendición de cuentas.

Entre las orientaciones para el cumplimiento de sus objetivos, señala:

1. El desarrollo de los sistemas productivos forestales debe basarse en un buen ordenamiento forestal, sin superposiciones de derechos incompatibles en uso de las áreas; en el **acceso ordenado, transparente y competitivo a los recursos forestales** y de fauna silvestre, a través de las **modalidades y mecanismos regidos por ley, debidamente registrados en un catastro forestal**. Es imprescindible, para ello, garantizar la **seguridad jurídica de los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales**, fauna silvestre y servicios ecosistémicos derivados, con una **administración forestal** lo más cercana posible al bosque y un **sistema de monitoreo permanente**.

4. **El control preventivo y sanción de la tala y el comercio ilegal**, así como el tráfico de especies de flora y fauna, debe prestar atención **a actores tradicionalmente excluidos del acceso a los recursos forestales** y de fauna silvestre, **que por lo mismo, se han ubicado en las fronteras de la informalidad y la ilegalidad**. Para ellos se debe generar modalidades de aprovechamiento sostenible a su alcance, **mecanismos de trazabilidad** de los productos del bosque para identificar y **sancionar aquellos de origen ilegal**, y **sistemas de control y vigilancia con participación** de los usuarios organizados.

Como objetivo general de la Política se establece el de “contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una **adecuada gestión** del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, que asegure su **aprovechamiento sostenible**, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la Nación.”

Los distintos elementos de los principios, orientaciones y objetivos de la nueva *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*, anteriormente mencionados, son plenamente coincidentes con los fines y alcances de iniciativas de aplicación de las normas, mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal.

7.1.1.2. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

El *Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*, tiene como objetivo general conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales primarios y, de modo particular, promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles con base en ellos, para la generación de ingresos en favor de las comunidades nativas y campesinas tituladas y pobladores que viven en y alrededor de los bosques tropicales amazónicos y secos del país. (Ministerio del Ambiente 2011a).

El objetivo general mencionado coincide con los fines y alcances de iniciativas que buscan mejorar gobernanza forestal, particularmente en lo referente a fortalecimiento de la gestión forestal sostenible y ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales.

7.1.1.3. REDD+

7.1.1.3.1. Coincidencias / Convergencias

El Perú se ha puesto como objetivo voluntario reducir de manera sustancial sus emisiones de GEI como contribución a los esfuerzos mundiales de mitigación del cambio climático. El Gobierno Nacional con el liderazgo del Ministerio del Ambiente, ha creado el "*Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*" que combina y articula las prioridades antes mencionadas con una cobertura nacional y apoyo financiero internacional.

REDD+ es considerado uno de los pilares con mayor potencial del PNCB. Con ello, **se busca articular las actividades** que se vienen implementando de manera aislada en el país. La Estrategia Nacional REDD+ propondrá actividades para hacer frente a las causas directas de la deforestación y degradación de bosques mediante un enfoque que promueva la inversión pública y privada en negocios de carbono forestal. (Ministerio del Ambiente 2011b).

Dada la etapa en que se encontraba el proceso de preparación de la Estrategia Nacional de REDD+, solo en forma ilustrativa se indican en la versión aquí referenciada diferentes opciones de gestión que podrían ser adoptadas, las cuales tendrían que ser determinadas en forma específica posteriormente en la etapa de *Readiness*, como resultado de un análisis detallado de las causas directas y subyacentes de la deforestación y la degradación de bosques. Entre las acciones así identificadas se destacan:

- Coordinación entre diferentes sectores del estado y gobiernos regionales
- Capacitación técnica a manejadores del bosque y funcionarios técnicos de gobiernos regionales y nacional
- Programa de Inventario Forestal Nacional
- Fortalecimiento de control y monitoreo en sector forestal mediante equipamiento, capacitación, participación ciudadana
- Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre.
- Análisis y regulación de cadena de valor doméstico de madera
- Capacitación a actores locales en caracterización y valoración forestal, manejo forestal sustentable, control y monitoreo, etc.

Dentro de la escala de acción y tipo de área prioritaria, se plantea:

- Promover gobernanza forestal participativa y equitativa a nivel nacional (nueva ley forestal) regional (política de bosques) y local (especialmente áreas protegidas, tierras de comunidades y pueblos indígenas y Bosques de Producción Permanente) (Ministerio del Ambiente 2011b)

Con las limitaciones que tiene el carácter meramente ilustrativo de las medidas propuestas y con la previsible posibilidad de que todas o la mayor parte de ellas hayan sido o sean mantenidas en su esencia durante las posteriores etapas de la formulación de la Estrategia Nacional de REDD+, puede afirmarse que hay una amplia convergencia con los fines del fortalecimiento de la gestión forestal legal y sostenible, capacitación y mejoramiento de la gobernanza.

Las iniciativas mencionadas dan cuenta de la probable articulación de las actividades a ser cubiertas por la Estrategia Nacional de REDD+, con aquellas propias del manejo forestal de tipo productivo, afines con las iniciativas de reducir la tala ilegal, ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales y supervisiones y auditorías independientes que comprueben legalidad de la producción *in situ*.

7.1.1.3.2. Sinergias actuales

A pesar de que no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad, las diversas iniciativas anteriormente mencionadas, coinciden en diferentes aspectos y en diversos grados con los lineamientos de iniciativas de aplicación de las normas, mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal, tal como ha sido específicamente identificado en cada una de ellas.

7.1.1.3.3. Sinergias potenciales

Del mismo modo que ocurre en los casos de los demás países, hay un gran potencial para el establecimiento de relaciones sinérgicas, potencial que se deriva de manera genérica de la convergencia de objetivos entre REDD+ e iniciativas de aplicación de las normas, mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal, en este caso, los ya determinados anteriormente en la versión aquí considerada de la R-PP.

De hecho, varias de las iniciativas específicas que fueron identificadas en dicho documento como “opciones de la estrategia REDD+” se inscriben en el campo del manejo forestal de tipo productivo, y permiten, dada su afinidad, la eventual articulación de propósitos y actividades en un contexto de sinergia con los referentes a fortalecimiento de la gestión forestal sostenible.

Una mejor y más específica identificación de las potencialidades concretas para el establecimiento de sinergias entre REDD+ y acciones vinculadas al mejoramiento de la gobernanza forestal, sólo es posible establecerla con base en un análisis más detallado de la versión más reciente de la R-PP, cuando esta se encuentre disponible. Ello permitirá identificar de manera más detallada, las posibilidades de creación de sinergias no solamente en los aspectos “temáticos”, los cuales en todo caso deben ser revisados para confirmar su inclusión o el enfoque que a los mismos se ha dado como resultado de los posteriores procesos de análisis y de discusión llevados a cabo en el contexto de la elaboración de la R-PP; también es preciso identificar dichas posibilidades en referencia a otros factores fundamentales tales como los actores, los procesos de construcción, los espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones, las estrategias, la información y los recursos técnicos y de otra índole, incluyendo eventualmente los de tipo financiero.

En lo concerniente a los actores y espacios, por ejemplo, una iniciativa relevante es la representada por el Grupo REDD Perú, que es un espacio de interlocución entre las diferentes organizaciones públicas y privadas interesadas en temas REDD, basado en la libre participación, transparencia, buena fe y compromiso de sus integrantes. El Grupo REDD Perú tiene un rol de incidencia, un rol consultivo y un rol informativo sobre el proceso REDD nacional.²⁰

²⁰ http://www.gruporeddperu.net/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=94, 15 de agosto 2013

Considerando en forma integral el conjunto de los elementos anteriormente mencionados, de dicho análisis podrá derivar una mejor valoración de las posibles interacciones y de las opciones para su eventual transformación hacia sinergias activas.

En general, se reconoce que uno de los principales desafíos de REDD+ para el Perú, es fortalecer la gobernanza forestal a nivel nacional.²¹

7.1.1.3.4. Oportunidades

Un grupo de organizaciones indígenas nacionales y regionales que reúne diversas experiencias con políticas y proyectos de REDD+ en el Perú analiza las políticas y estrategias del gobierno, el papel de las agencias internacionales y las iniciativas piloto en marcha actualmente en territorios indígenas, y formula una serie de recomendaciones, dentro de las cuales se resaltan:

Recomendaciones al gobierno peruano:

- **Apoyar el manejo sostenible comunitario de los bosques** con asesoría técnica, apoyo financiero y las reformas legales necesarias para otorgar a las comunidades el poder de manejar sus recursos forestales.
- Identificar las causas subyacentes de la deforestación ocasionada por proyectos de infraestructura de gran escala, represas hidroeléctricas y **tala industrial de bosques** en lugar de discriminar a los pueblos indígenas y los minifundistas.

Recomendaciones a los donantes y agencias internacionales

- Concentrar la ayuda financiera en los bosques y el clima para tratar con las causas subyacentes de la deforestación, como el **control de la tala ilegal** y la promoción de las **reformas necesarias para una gobernanza efectiva de los bosques**.
- Fomentar la financiación para asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y promover el **manejo forestal comunitario** de baja intensidad. Estos son enfoques probados y rentables para proteger los bosques que reducen las emisiones por deforestación, reducen la pobreza y contribuyen a la conservación de la biodiversidad. (Espinoza & Feather 2011)

Como se ve, las recomendaciones, lejos de constituirse en obstáculos, corresponden a criterios y orientaciones que en gran medida son coherentes y compatibles con las posibilidades para el mejoramiento de la gobernanza forestal, lo cual representa a su vez una valiosa oportunidad para incorporar estos aspectos de una manera mucho más explícita en el marco de REDD+ y a la vez, de generar desde allí propuestas de acción que estando ya alineadas con los planteamientos y propuestas de las comunidades, van a encontrar una importante base social de respaldo y de apoyo para su implementación.

7.1.1.3.5. Obstáculos y retos

Una mirada bastante crítica en relación con las interacciones entre los problemas de la ilegalidad forestal y REDD+ se plantea desde otro enfoque, al señalarse que la tala ilegal y la reforma del sector forestal son dos temas mínimamente analizados en los documentos preparatorios

²¹ <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/mitigacion-del-cc/avances-en-la-mitigacion/a-nivel-de-mecanismos-de-mitigacion/redd/>, 17 de agosto, 2013

para el REDD *readiness*.²² Más aún, se afirma que ha habido pésima coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente (MINAM) – la entidad a cargo de los procesos REDD – y el Ministerio de Agricultura (MINAG) – que alberga la autoridad forestal, por lo cual se considera muy probable que esta falta de conexión genere problemas en la creación de una estrategia coherente y efectiva. Se agrega que a menos que el Perú y los donantes reconozcan los fracasos sistemáticos de gobernabilidad en los sectores forestal y judicial actuales, es poco probable que una estrategia REDD sea exitosa. (Urrunaga *et al* 2012).

7.1.1.4. Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú

El objetivo general es mejorar la sostenibilidad ecológica, social y económica de los bosques y sus recursos naturales, e incrementar sus beneficios para los medios de vida rurales y su rol en la mitigación y adaptación al cambio climático en el Perú. Comprende:

Componente 1: Monitoreo e Inventario Nacional Forestal

Su objetivo es obtener información actualizada y fidedigna procedente del Monitoreo e Inventario Nacional Forestal que se utiliza para reportes nacionales e internacionales para el desarrollo de políticas y prácticas que involucren al sector forestal, incluyendo información para el Sistema de Medición, Reporte y Verificación para REDD+ y el Inventario de Gases de Efecto Invernadero. Esta información es el primer insumo para poner en práctica **el manejo forestal sostenible y mejorar la calidad de vida de la población rural**.

Subcomponentes:

- (i) Inventario Nacional Forestal.
- (ii) Apoyo complementario al monitoreo de bosques mediante teledetección.
- (iii) Monitoreo socioeconómico de los usuarios de los bosques.
- (iv) Monitoreo de la gobernanza forestal.**

Componente 2: Política y Programa Forestal Nacional

Su objetivo es fomentar el Programa Forestal Nacional como un mecanismo efectivo para la coordinación de la cooperación para el tema bosques, ordenar y apoyar en el desarrollo de los mecanismos de diálogo forestal, y la integración del sector forestal en planes y procesos de desarrollo nacional. Incluida la reducción de la pobreza y el cambio climático, considerando la relación entre los bosques, los usos del suelo y sus medios de vida.

Componente 3: Prácticas de Manejo Forestal Sostenible

Su objetivo es, en base a la recopilación de experiencias, fomentar las buenas prácticas en manejo forestal sostenible, respondiendo a las necesidades de adaptación y mitigación al cambio climático y reduciendo la deforestación y degradación forestal. (Ministerio de Agricultura *et al* 2012)

Los objetivos de esta iniciativa convergen en varios aspectos con los fines y alcances de iniciativas referentes a fortalecimiento de la gestión forestal sostenible, ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales, integración de enseñanzas en políticas y legislaciones nacionales y programa forestal nacional como marco para que actores colaboren en este tipo de reformas del sector forestal.

²² (<http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/80>) citado por Urrunaga, J. et al, 2012.

7.1.1.5. Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre (Proyecto SNIC)

El proceso de construcción del actualmente llamado Módulo de Control (MC) del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIF), inicialmente denominado “Proyecto SNIC”, se sustenta en la firma de la enmienda del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú – EEUU y su Adenda Forestal (Anexo 18.3.4) en la que, entre otros, el Gobierno Peruano se compromete a “diseñar sistemas para verificar el origen legal y la cadena de custodia para las especies de árboles enumerados por la CITES y diseñar sistemas, incluidos los requisitos para la supervisión del manejo y mantenimiento de registros, para rastrear de manera confiable los especímenes desde la extracción, hasta su transporte, procesamiento y exportación”.

El Módulo de Control se construye como parte de un sistema mayor denominado Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIF); **dicho modulo permitirá la gestión de los recursos asegurando el comercio sostenible de los productos forestales del Perú.** El sistema proveerá la información que las instituciones del gobierno relacionadas con la gestión necesitan **para asegurar y garantizar que los productos han sido obtenidos legalmente y cumplen con acuerdos internacionales aplicables.**

El Módulo de Control permitirá asegurar un eficaz cumplimiento de los mecanismos de control por parte de las entidades públicas involucradas en la gestión de los recursos forestales, fortaleciendo los mecanismos de articulación intersectorial, para lo cual se establecerán, en una primera fase, estándares nacionales, procesos y procedimientos para el Control Forestal Maderable; ello permitirá garantizar el manejo adecuado de los recursos asegurando el origen y comercio legal de los productos forestales en beneficio de los agentes que participan en la cadena productiva.

El Módulo de Control será de aplicación de las entidades de Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales involucrados en las actividades de administración, control, supervisión y fiscalización de los recursos forestales a nivel nacional, así como de los agentes que participan en la cadena productiva considerando para ello niveles de acceso diferenciados. (Ministerio de Agricultura & Servicio Forestal de los Estados Unidos de América 2011)

Las acciones de esta iniciativa coinciden con aquellas referentes a sistemas de verificación, transparencia, y promoción del comercio de madera producida legalmente.

7.1.1.6. Planes Forestales Regionales

A modo de ejemplo, se menciona aquí el Plan Forestal Regional de San Martín, como una de las iniciativas de este tipo de carácter subnacional. Tiene, entre otros, los objetivos estratégicos de:

1. Producir sosteniblemente bienes y servicios a partir de los bosques de producción forestal permanente, bosques locales, bosques de comunidades, áreas boscosas en predios agropecuarios y plantaciones forestales.
2. Asegurar la integridad de los ecosistemas y paisajes naturales de modo que permitan la conservación de la diversidad biológica y los servicios ambientales que estos generan, contribuyendo al desarrollo de la región.
4. Gestionar integralmente los bosques de la región **involucrando a la población local.**

Dentro de sus cuatro programas, se incluye el de Manejo de Bosques Productivos, dirigido al **ordenamiento y manejo sostenible de los bosques productivos** de la región incluyendo los Bosques de Producción Permanente, Bosques Locales y Comunales así como el manejo de los lotes boscosos ubicados en los predios agropecuarios. Se **consideran medidas para detener la deforestación así como la tala y comercio ilegal de especies forestales.**

En un mayor nivel de detalle, el programa incluye un Plan para la administración de las Concesiones Forestales y Bosques de Producción Permanente. (Gobierno Regional de San Martín 2008)

Las medidas y acciones que contempla en Plan Regional son convergentes con iniciativas de reducción de la tala ilegal, fortalecimiento de la gestión forestal sostenible y participación local en lucha contra la tala ilegal.

7.2. TLC PERÚ - UE

7.2.1. Coincidencias / Convergencias

El Tratado de Libre Comercio entre Perú y la UE es el mismo que el suscrito por Colombia, por lo tanto, incluye idénticas disposiciones en relación con el comercio de productos forestales, todas coincidentes y directamente relacionadas con iniciativas de reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza. (Ver sección 5.6.)

7.2.2. Sinergias actuales

A pesar de las diversas coincidencias, no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad.

7.2.3. Sinergias potenciales

Al igual que en el caso de Colombia, a partir de lo establecido en el TLC, son numerosos los aspectos en los cuales existe la posibilidad de acordar e implementar relaciones sinérgicas, que tienen que ver con la reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza. Lo anterior, teniendo en cuenta la amplitud de las disposiciones establecidas en el capítulo sobre Medio Ambiente, lo que eventualmente permitiría el establecimiento de acciones sinérgicas en diversos campos, en lo relativo al control de la ilegalidad de la madera

7.2.4. Oportunidades

Existiendo ya en el marco del TLC las disposiciones mencionadas referentes a las condiciones de comercio aplicables al campo de la madera y productos de madera, y específicamente la disposición referente al desarrollo de sistemas y mecanismos que permitan la verificación del origen lícito de los productos forestales maderables a lo largo de la cadena de comercialización, es claro que hay oportunidades para el establecimiento de sinergias entre las dos iniciativas.

7.2.5. Obstáculos y retos

De manera semejante a la situación existente en el caso de Colombia, un reto a vencer lo constituye la incidencia que puede tener el valor económico actual del comercio de maderas y productos de madera entre Perú y la UE. No obstante, como ya se señaló, existe un potencial de gran magnitud para este comercio en el mediano y largo plazo.

7.3. TLC Perú – EE.UU.

Una situación especial se presenta en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Perú y los Estados Unidos, teniendo en cuenta que en este se incluyó un “Anexo sobre Manejo del Sector Forestal”, conocido como Anexo Forestal, que contempla un conjunto de obligaciones, la mayoría de ellas a cargo del gobierno peruano, mediante las cuales se “compromete a cumplir con una serie de requisitos y estándares mínimos para la transparencia y gobernabilidad forestal”. (EIA 2010). Entre los cientos de acuerdos de libre comercio existentes en el marco de la Organización Mundial del Comercio, este es el único en que específicamente se combate la tala ilegal (Van Dam & Savenije 2011).

7.3.1. Coincidencias / Convergencias

El punto inicial del Anexo Forestal del TLC establece: “Las Partes reconocen que el comercio relacionado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, incluido su tráfico, socavan el comercio de productos provenientes de fuentes de tala legal, reducen el valor económico de los recursos naturales y debilitan los esfuerzos para promover la conservación y el manejo sostenible de recursos. Por consiguiente, cada Parte se compromete a combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre. Las Partes reconocen que el buen manejo del sector forestal es crucial para promover el valor económico y el manejo sostenible de los recursos forestales. Por consiguiente, cada Parte se compromete a tomar acción en el marco de este Anexo para **mejorar la gestión del sector forestal y promover el comercio legal de los productos madereros.**”²³

Este y el resto del conjunto de disposiciones que contempla el Anexo Forestal incluyen una serie de medidas sobre diversos tópicos como el mejoramiento de la administración forestal, fortalecimiento del marco jurídico, normativo e institucional, implementación de sistemas de control e información, etc., todos los cuales tienen directa y estrecha convergencia con los fines y alcances de iniciativas orientadas hacia la reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza, especialmente en lo referente a reducción de la tala ilegal, fortalecimiento de la gestión forestal legal, promoción del comercio de madera producida legalmente, reformas legislativas y Sistemas de verificación.

El resultado del proceso de implementación del anexo forestal generó durante el 2010 cuatro importantes procesos, siendo estos: El proceso de revisión y actualización de la Política Forestal y de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la importancia de los bosques en las medidas de mitigación del calentamiento global, el proceso de transferencia de funciones forestales a los Gobiernos Regionales y la implementación de la Convención CITES. (DAR 2012).

7.3.2. Sinergias actuales

No existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad.

7.3.3. Sinergias potenciales

Dada la convergencia de la mayor parte de las disposiciones contenidas en el Anexo Forestal del TLC con Estados Unidos, habría un potencial claro para el desarrollo de sinergias con iniciativas orientadas a la reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza.

²³ Anexo 18.3.4 (Anexo sobre el manejo del sector forestal). En: EIA, Environmental Investigation Agency. 2010. Percepción y aportes de la Sociedad Civil. El sector forestal peruano: ¿Listos para el nuevo escenario internacional? TLC Perú — EEUU, REDD, CITES, Ley LACEY y similares. 29 p.

7.3.4. Oportunidades

El Gobierno Peruano viene implementando acciones destinadas al cumplimiento del acuerdo de la Adenda Forestal del TLC-USA, referidos a implementar un sistema de información y control forestal, mejoramiento de las capacidades de las Autoridades Nacionales Forestales y Regionales, para fortalecer la gestión e institucionalidad forestal. (Buendía 2013). Este aspecto, como ya se mencionó en la sección precedente referente al TLC Perú-USA, es considerado en ese estudio como una oportunidad, al realizarse el análisis de factibilidad. Por tanto, es dable considerar que existen igualmente oportunidades para futuras sinergias. El seguimiento que se hace a los avances en el cumplimiento de los compromisos, que cubren muy diversos muestra muy interesantes en proceso de implementación. (Ministerio de Agricultura *et al* 2011).

7.4. LACEY ACT

7.4.1. Coincidencias / Convergencias

Más allá de las coincidencias entre el reglamento de madera de la UE y la Ley Lacey, de las cuales ya se ha hecho mención a nivel general, esta norma adquiere cierta relevancia en el caso específico del Perú debido a la denuncia de situaciones de ilegalidad detectadas en el pasado en el comercio de maderas hacia los Estados Unidos. (Urrunaga *et al* 2012). Sin embargo, no es propósito de este documento entrar en el examen de esta problemática y solamente se menciona acá en cuanto permite señalar que, sin considerar los resultados finales que hubiese tenido el proceso, en este caso se ha procurado hacer aplicación efectiva de las disposiciones de esta norma.

7.4.2. Sinergias actuales

A pesar de las diversas coincidencias, no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad.

7.4.3. Sinergias potenciales

En relación con las potenciales sinergias entre la Ley Lacey el reglamento de madera de la UE caben las mismas consideraciones que se han hecho para el caso del TLC entre Perú y los Estados Unidos.

7.4.4. Oportunidades

En relación con las oportunidades entre la Ley Lacey el reglamento de madera de la UE, caben las mismas consideraciones que se han hecho para el caso del TLC entre Perú y los Estados Unidos.

7.4.5. Obstáculos y retos

En relación con los obstáculos y retos entre la Ley Lacey y el reglamento de madera de la UE, caben las mismas consideraciones que se han hecho para el caso del TLC entre Perú y los Estados Unidos.

7.5. CITES

7.5.1. Coincidencias / Convergencias

Estrechamente relacionado con el de la Ley Lacey, el tema de CITES adquiere relevancia en este caso por el hecho de que en el Anexo Forestal del TLC entre Perú y los Estados Unidos se han incluido disposiciones específicas sobre esta materia.

En efecto, el Protocolo de Enmienda al TLC Perú – Estados Unidos (Anexo 18.3.4.), aprobado mediante Resolución Legislativa N° 29054, señala en el literal (f) del numeral 3. “Establecer una cuota de exportación anual de caoba, en forma de trozas, madera aserrada, láminas de chapa de madera y madera terciada (artículo IV de la CITES y el asesoramiento de la AC CITES Perú para Especies Forestales). El Perú deberá:

- Incluir en la cuota sólo la caoba extraída de CCNN o concesiones en las que la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre haya aprobado y verificado el POA, sujeto a la supervisión del OSINFOR.
- Asegurar que la cuota tenga en cuenta los estudios realizados (inventarios y rendimientos).
- Asegurar que la cuota no supere el rango recomendado por la Autoridad Científica CITES Perú para Especies Forestales.”²⁴

Los puntos anteriores, son coincidentes en muchos aspectos con aquellos contemplados por el PA-FLEGT en cuanto a CITES, en particular en lo relativo a solucionar debilidades del sistema de licencias que regula el comercio de las especies protegidas que se registran en los apéndices del Convenio.

7.5.2. Sinergias actuales

A pesar de las diversas coincidencias, no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad.

7.5.3. Sinergias potenciales

La expresa identificación de CITES como mecanismo de reducción de la ilegalidad, indica un potencial significativo para establecer sinergias en este campo.

7.5.4. Oportunidades

En relación con las oportunidades entre CITES y las iniciativas para reducción de ilegalidad, caben en este caso las mismas consideraciones que se han hecho para el caso del TLC entre Perú y los Estados Unidos. Lo anterior, dada la inclusión de disposiciones sobre CITES en el Anexo Forestal del TLC suscrito entre Perú y los Estados Unidos

7.5.5. Obstáculos y retos

En relación con los obstáculos y retos entre CITES y las iniciativas para reducir la ilegalidad, caben en este caso las mismas consideraciones que se han hecho para el caso del TLC entre Perú y los Estados Unidos. Lo anterior, dada la inclusión de disposiciones sobre CITES en el Anexo Forestal del TLC suscrito entre Perú y los Estados Unidos.

²⁴ <http://www.osinfor.gob.pe/portal/documentos.php?idcat=80&idaso=2>, 17 de agosto, 2013

7.6. Veedurías Forestales

La Veeduría Forestal Nacional (VFN) es un ente técnico al interior de la organización indígena nacional Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana -AIDSESP - que tiene como finalidad velar por los derechos de las comunidades indígenas en relación a la gestión sostenible de los bienes y servicios de los bosques y promover la conservación de los recursos naturales.

La Veeduría Forestal Comunitaria es una instancia técnica dentro la estructura organizativa indígena que nace con el propósito de fortalecer los mecanismos de respuesta de los pueblos indígenas orientados a asegurar su bienestar, salvaguardado sus derechos territoriales y gestión de sus recursos forestales.

El concepto de veeduría forestal es una iniciativa innovadora de la forestería comunitaria tradicional, esto se materializa con la conformación y empoderamiento de equipos técnicos indígenas al interior de sus organizaciones y comunidades, quienes tienen el rol de velar por la transparencia y justicia en las relaciones comerciales de los bienes y servicios del bosque que mantienen las comunidades con terceros, salvaguardando la sostenibilidad de los bosques, evitando la pérdida de cobertura y la degradación de los bosques.

La figura de la Veeduría Forestal Comunitaria tiene sus inicios en el año 2008 dentro el seno de la Organización Regional AIDSESP Ucayali, ORAU, surge como un mecanismo novedoso de control social ejercido por las mismas comunidades y la organización regional, dirigido a promover la práctica del buen manejo forestal comunitario, mejorar las transacciones comerciales entre las comunidades y terceros, y contribuir en conjunto con los demás actores del bosque a una mejor gobernanza forestal.

Las principales funciones de las Veedurías Forestales Comunitarias son:

- Asistencia técnica y comercial a las comunidades en las transacciones entre la comunidad y las empresas madereras, en condiciones justas para los pueblos indígenas.
- Apoyo en los procesos administrativos para acceder e implementar sus permisos de extracción forestal; así como asistir a las poblaciones indígenas en las acciones de control y sanción que hubiera lugar.
- Apoyo al monitoreo de sus bosques, tanto de la deforestación, tala ilegal u otros que vulneren derechos de los pueblos indígenas.
- Orientación en los temas de saneamiento y ordenamiento territorial comunal, así como los trámites de exclusión por superposiciones que puedan darse con terceros.²⁵

Las mayores convergencias de esta iniciativa con los fines y alcances de iniciativas que buscan mejorar la gobernanza y promover el comercio forestal legal, se identifican en los aspectos relacionados con los derechos de aprovechamiento de madera dentro de los límites publicados oficialmente, y los derechos legales de terceros en relación con el uso y posesión afectados por el aprovechamiento de madera.

7.7. Transparencia en el Sector Forestal Peruano

El *Informe Anual Transparencia en el Sector Forestal Peruano* es un reporte que evalúa el estado del acceso a la información y la transparencia en las organizaciones públicas del sector forestal en el Perú, mediante la evaluación y comparación de la capacidad del Estado para producir, difundir y proporcionar a los ciudadanos información relevante y oportuna sobre la conservación y manejo de los ecosistemas forestales, y de la administración de los recursos forestales, fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales derivados de los bosques en

²⁵ <http://www.aidsep.org.pe/conociendo-a-las-veedurias-forestales/>, 13 de agosto, 2013

el Perú. Se pretende, con ello, motivar la realización de esfuerzos, en los ámbitos nacional e internacional, orientados a:

- Mejorar la gobernanza para la gestión de los bosques.
- Mejorar las políticas y prácticas públicas de las administraciones forestales de los países con bosques tropicales.
- Promover el ejercicio de la ciudadanía y conciencia forestal.
- Promover una demanda y mercados responsables de bienes y servicios de los bosques.
- Garantizar la conservación de bosques tropicales.

El Informe Anual de Transparencia no busca calificar a las organizaciones públicas del sector forestal peruano, sino medir la situación del acceso a la información y la transparencia a fin de mostrar la situación en que se encuentran y promover su mejora. El Informe Anual presenta un conjunto de indicadores de monitoreo y seguimiento de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado, específicos en el ámbito del sector forestal. (DAR, 2012).

Esta iniciativa es coincidente con los fines y alcances de iniciativas de mejora de gobernanza forestal, principalmente en los aspectos referentes a la transparencia, en la concienciación general para apoyo público y político contra la corrupción, y en el objetivo general de mejorar la gobernanza.

7.8. FSC Perú

FSC Perú, es una asociación conformada por diversas instituciones y personas que están interesadas en promover el manejo forestal y la certificación forestal voluntaria, desde la perspectiva de los intereses económicos, sociales y/o ambientales, y que ha sido reconocida y acreditada por el Consejo de Manejo Forestal (FSC) como Oficina Nacional de Certificación Forestal, desde el año 2010.

Tiene como misión ser referente nacional e internacional que ejerce un liderazgo activo en la promoción e implementación del manejo forestal a través de la promoción de la certificación forestal voluntaria y contribuye a la meta de 2 millones de hectáreas certificadas. La iniciativa cuenta con Estándares de Certificación del Manejo Forestal para Productos Maderables en Bosques de la Amazonía Peruana.²⁶

La superficie con manejo forestal certificado a julio de 2013, asciende a un total de 923.921,5 hectáreas, distribuidas en Loreto, Huánuco, Ucayali, Lima y Madre de Dios.²⁷

Aunque converge con diversos aspectos de los fines y alcances de iniciativas de gobernanza forestal y trazabilidad de la madera, entre ellos el de fortalecimiento de la gestión forestal sostenible, su mayor coincidencia se da en lo relativo a los sistemas de verificación y la transparencia, y dentro de esta, especialmente en lo relacionado con supervisiones y auditorías independientes que comprueben legalidad de la producción *in situ*.

Sinergias actuales

A pesar de que no existen sinergias formalmente establecidas en la actualidad, las diversas iniciativas anteriormente mencionadas, coinciden en diferentes aspectos y en diversos grados con los lineamientos de iniciativas orientadas a la reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza, tal como ha sido específicamente identificado en cada una de ellas.

²⁶ <http://www.fsc.org.pe/>, 22 de agosto, 2013

²⁷ <http://www.fsc.org.pe/certificacion.php>, 22 de agosto, 2013

Sinergias potenciales

Dadas las numerosas convergencias que presentan en muchos aspectos las diferentes iniciativas anteriormente mencionadas (*Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú, Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre (Proyecto SNIC), Planes Forestales Regionales, Veedurías Forestales, Transparencia en el Sector Forestal Peruano y FSC Perú*) con las orientadas hacia la aplicación de las normas, gobernanza y comercio forestal, es claro que a partir de allí se configura un potencial significativo para el establecimiento de sinergias.

Oportunidades

Las posibilidades de concretar el potencial de sinergias existente, teniendo como base las amplias convergencias identificadas, obviamente depende de las decisiones que se tomen respecto del futuro emprendimiento de acciones orientadas a la reducción de la ilegalidad forestal y mejora de la gobernanza.

Obstáculos y retos

En virtud del avance en el establecimiento y, en algunos casos, en la implementación de las iniciativas anteriormente mencionadas, el gran reto es generar sinergias entre las mismas sin llegar a que sean consideradas competitivas o como una duplicidad de aquellas, en particular las que se adelantan como parte del Anexo Forestal del TLC con Estados Unidos.

7.9. Proyecto Amazonia Viva- Conservación y Valoración participativa del Bosque y sus servicios ambientales

Los objetivos y alcances de este Proyecto, implementado por WWF Perú, con el apoyo de la Unión Europea, se presentan en la sección de Colombia: Proyectos FLEGT - Gobernanza, dado que esta iniciativa tiene cobertura tanto en ese país como en Perú.

7.10. Proyecto Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal

Los objetivos y alcances de este Proyecto que tiene cobertura en los cuatro países, implementado por implementado por TRAFFIC en colaboración con UICN Sur y WWF Colombia con el apoyo de la Unión Europea, se presentan en la sección de Colombia: Proyectos FLEGT - Gobernanza.

En la **Tabla 4** se presenta una síntesis de convergencias entre componentes del PA-FLEGT e iniciativas afines en Perú.

La Tabla identifica los mayores puntos de coincidencia temática entre varios de los principales componentes del PA-FLEGT de la Unión Europea y aquellas iniciativas que fueron previamente identificadas por TRAFFIC²⁸ o por los expertos nacionales durante el taller convocado con tal finalidad.

²⁸ En algunos casos no se registra la totalidad de iniciativas, cuando no aplican a la situación actual del país.

TABLA 4. SÍNTESIS DE CONVERGENCIAS ENTRE COMPONENTES DEL PA-FLEGT E INICIATIVAS AFINES EN PERÚ

INICIATIVAS AFINES	PLAN DE ACCIÓN FLEGT DE LA UNIÓN EUROPEA																			
	Objetivo general		Ayuda a los países productores de madera																	
			Soluciones justas y equitativas			Sistemas de verificación			Transparencia		Capacitación		Reforma políticas							
	Mejorar la gobernanza	Reducción de la tala ilegal	Fortalecimiento de la gestión forestal legal y sostenible	Promoción del comercio de madera producida legalmente	Aplicación de leyes, no centrada en grupos débiles	Ayuda a la gestión forestal basada en las comunidades locales	Integración de enseñanzas en políticas y legislaciones nacionales	Factores suby. (tierra y acceso a rec. forest.), alientan particip. local en lucha contra tala ilegal	Sistemas fiables que puedan diferenciar la producción legal de la clandestina	Garantía creíble al mercado de que la madera se ha talado legalmente	Desarrollo técnico, instituc. y refuerzo de administración sociedad civil y sector privado	Información veraz sobre localización y propiedad de conc. estado de los bosques	Información sobre la legislación sobre esta materia	Supervisiones y auditorías independientes para comprobar in situ legalidad de producción	Capacitar a los organismos gubernamentales en persecución judicial de los delincuentes	Concienciación general para apoyo público y político contra la corrupción	Inclusión de la sociedad civil y sector privado en la capacitación	Reformas legislativas y simplificación de procedimientos	PFN como marco para que actores colaboren en este tipo de reformas del sector forestal	
Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	●	●	●	●	●	●	●						●							
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático			●			●														
Estrategia Nacional REDD+	●	●	●			●	●							●			●			
TLC PERÚ – Unión Europea			●	●	●			●	●					●						
TLC Perú - Estados Unidos	●	●	●	●				●	●										●	
Lacey Act ²⁹																				
CITES ³⁰																				
Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú			●			●	●													●
Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre (Proyecto SINIC)				●				●	●	●	●			●						
Planes Forestales Regionales		●	●				●													
Veedurías Forestales ³¹		●		●	●															
Transparencia en el Sector Forestal Peruano	●												●	●			●			
FSC Perú			●					●	●	●	●	●	●	●						

²⁹ Las convergencias se pueden establecer respecto del EUTR, componente del PA-FLEGT no incluido en esta Tabla.

³⁰ Las convergencias se pueden establecer respecto de los lineamientos sobre CITES como componente del PA-FLEGT, no incluido en esta Tabla.

³¹ Otras convergencias se pueden establecer respecto del EUTR, componente del PA-FLEGT no incluido en esta Tabla



8. ANÁLISIS DE SINERGIAS ENTRE INICIATIVAS A NIVEL REGIONAL

8.1. Sinergias actuales

En términos generales, en el marco de las limitaciones y alcances del estudio, no se identifican sinergias formalmente establecidas entre países, tomando como base de referencia las diferentes iniciativas que han sido consideradas en cada uno de ellos. Para esta conclusión, no se toman en cuenta aquellas iniciativas que tienen cobertura regional o que cubren más de un país, pues se trata de proyectos que han sido así diseñados desde un comienzo y que por tanto, desarrollan el mismo tipo de actividades y buscan los mismos objetivos trascendiendo las fronteras geográficas nacionales.

La no identificación de sinergias actuales, no desconoce la existencia y el desarrollo de otro tipo de iniciativas que en el campo forestal se adelantan por ejemplo en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA-.

Del mismo modo, lo anterior no significa el desconocimiento de la existencia de acciones bilaterales entre países, como las desarrolladas en algunos casos a través de las denominadas Comisiones de Vecindad.

8.2. Sinergias potenciales

Se identifica un potencial significativo para el surgimiento y establecimiento formal de acciones sinérgicas, a partir de las experiencias innovadoras o exitosas de algunos países en el campo del mejoramiento de la gobernanza forestal, entre las cuales, a modo ilustrativo se pueden señalar algunas de las que podrían ser objeto de futuras acciones de cooperación y/o transferencia, bien sea a nivel bilateral o para el ámbito global de la región que cubren los cuatro países aquí considerados:

De Brasil:

Documento de Origen Forestal

De Colombia:

Pacto Intersectorial por la Madera Legal

De Ecuador:

Modelo de Gobernanza Forestal

De Perú:

Veedurías Forestales



9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En los cuatro países considerados en este documento, los resultados de los análisis de los objetivos de sus políticas nacionales en materia de gestión sostenible de los bosques, control de la ilegalidad forestal y otros aspectos directamente relacionados con estos temas, muestran que son plenamente convergentes con los objetivos y acciones establecidas por la UE en cuanto a la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestal (componentes del PA-FLEGT).
- Igualmente se registra un alto nivel de convergencia entre estos elementos y los objetivos y acciones establecidos o que se encuentran en proceso de definición en las estrategias nacionales de REDD+.
- En casi todos los casos también resultan coincidentes, en diversos grados y con diferentes alcances, otro tipo de iniciativas adicionales a las políticas nacionales y a las estrategias nacionales de REDD que también han sido consideradas en cada uno de los países, las cuales incluyen tanto de tipo gubernamental como otras generadas o promovidas por organizaciones de la sociedad civil. Tales iniciativas corresponden además a acciones de diversos niveles de importancia, por su alcance o por su cobertura geográfica.
- A pesar lo anterior, no se identifican en todos los casos sinergias establecidas formalmente entre las iniciativas consideradas y las actividades relacionadas con componentes del PA-FLEGT.
- Solamente en el caso de Colombia se identifican sinergias establecidas y operativas entre algunas de las acciones que se llevan a cabo bajo el marco de FLEGT y otras iniciativas nacionales, considerando en estas particularmente el *Pacto Intersectorial por la Madera Legal* y las diversas actividades orientadas hacia el mejoramiento de los sistemas de control y vigilancia forestal.
- En el caso de Brasil, la iniciativa denominada *Mesa Redonda de Madera Tropical Sostenible*, que cuenta con el apoyo de la Unión Europea además del de otras entidades, tiene una muy alta convergencia y elevado potencial de sinergia con diversas iniciativas nacionales. Lo anterior sin perjuicio del potencial para sinergias que también ofrecen otras iniciativas adoptadas o en proceso de implementación.
- Las coincidencias existentes entre los objetivos y acciones de las políticas forestales nacionales y las estrategias nacionales de REDD+, en todos los países, con las de mejora de la gobernanza forestal y reducción de la tala ilegal indican un alto potencial para la creación de sinergias.
- En los Tratados de Libre Comercio, en los casos de Colombia y Perú, países que han suscrito este tipo de Acuerdos tanto con la UE como con los Estados Unidos, se establecen diversas disposiciones claramente convergentes con los fines y alcances de las iniciativas para el cumplimiento de las normas y el mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal. No obstante, no se identifican sinergias formalmente establecidas en este campo.
- Tampoco se identifican sinergias formalmente establecidas entre la Ley Lacey y el Reglamento de Madera de la UE en los países en los que se llevan a cabo actividades de comercio de madera asociadas a estas iniciativas.

- CITES representa un potencial a explorar para el desarrollo futuro de acciones sinérgicas en la región, en el marco del mejoramiento de la gobernanza y el comercio forestal, considerando la importancia económica y ecológica de las muy pocas especies arbóreas con distribución en los países analizados, que hasta ahora han sido incluidas en los respectivos Apéndices.
- De los resultados de la implementación de las iniciativas que actualmente se adelantan con el apoyo de la Unión Europea, se abren grandes oportunidades para el establecimiento de sinergias múltiples, cuyo amplio potencial deriva de la amplia convergencia entre los objetivos y acciones de los diversos proyectos que se implementan.
- La factibilidad de convertir en acciones reales las potenciales y teóricas sinergias, va mucho más allá de la sola consideración e identificación de convergencias de los objetivos y directrices establecidos en las políticas, programas y estrategias con el PA-FLEGT, siendo necesario explorar integralmente otros factores, que incluyen los de tipo institucional, político, económico, etc.
- En el ámbito regional, no se identifican sinergias formalmente establecidas entre países, tomando como base de referencia las diferentes iniciativas que han sido consideradas en cada uno de ellos.
- La no identificación de sinergias actuales en el ámbito regional, no desconoce la existencia y el desarrollo de otro tipo de iniciativas que en el campo forestal se adelantan por ejemplo en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA-. Tampoco se desconoce la existencia de acciones bilaterales entre países, como las desarrolladas en algunos casos a través de las denominadas Comisiones de Vecindad.
- Se identifica un potencial significativo para el surgimiento y establecimiento formal de acciones sinérgicas, a partir de las experiencias innovadoras o exitosas de algunos países en el campo del mejoramiento de la gobernanza forestal. A modo ilustrativo se pueden señalar algunas de las que podrían ser objeto de futuras acciones de cooperación y/o transferencia, bien sea a nivel bilateral o para al ámbito global de la región que cubren los cuatro países aquí considerados: i) De Brasil: Documento de Origen Forestal; ii) De Colombia: Pacto Intersectorial por la Madera Legal; iii) De Ecuador: Modelo de Gobernanza Forestal; iv) De Perú: Veedurías Forestales Comunitarias.
- En el plano regional, además de los mencionados anteriormente, un tema a explorar en cuanto al establecimiento potencial de sinergias y el intercambio de información sobre procesos en curso o lecciones aprendidas, lo constituye el relacionado con la adopción e implementación de políticas de compra responsable de productos forestales, con énfasis en la comercialización de la madera.
- Los importantes esfuerzos y avances que registra Brasil en cuanto al Documento de Origen Forestal, como un instrumento clave para el mejoramiento del control de la legalidad forestal, ofrecen un alto potencial para el desarrollo de interacciones y eventuales sinergias tanto en relación con los otros países de América Latina considerados en este estudio, como en referencia al propio ámbito de la Unión Europea.
- A partir de las posibles acciones futuras de cooperación y transferencia entre los cuatro países, basadas en las experiencias, avances y logros tanto en las iniciativas específicas anteriormente mencionadas como en otras que han sido consideradas en este estudio, se identifica también un alto potencial de relaciones sinérgicas orientado a la promoción y mejoramiento del diálogo entre estas naciones en el ámbito regional.

- Para dar mayor solidez a las posibles acciones de cooperación y transferencia así como para convertir en realidad el alto potencial para el establecimiento formal de relaciones sinérgicas, incluyendo la promoción y el mejoramiento del diálogo, es esencial que los países lleven a cabo previamente procesos de análisis y sistematización de lecciones aprendidas de las diferentes iniciativas que han desarrollado o que implementan actualmente.
- Es necesario realizar investigaciones adicionales en cada país para evaluar otros aspectos, más allá de los objetivos y acciones establecidos en las políticas e iniciativas consideradas, para determinar la viabilidad de establecer sinergias. Tales aspectos adicionales incluyen considerar los antecedentes, estado actual y perspectivas de los procesos en curso al igual que tomar en cuenta, por ejemplo a través de entrevistas y encuestas, la percepción de los diferentes actores principales en cada iniciativa, acerca de las interacciones existentes y las sinergias actuales o potenciales, así como sobre los posibles obstáculos para su concreción, desarrollo y/o fortalecimiento. También es preciso identificar la factibilidad de establecer sinergias en referencia a otros factores fundamentales tales como los actores, los procesos de construcción, los espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones, las estrategias, la información y los recursos técnicos y de otra índole, incluyendo eventualmente los de tipo financiero.
- Es necesario realizar investigaciones adicionales para evaluar la factibilidad de establecer sinergias en campos específicos, a nivel bilateral o regional.



10. BIBLIOGRAFÍA

- Accra Caucus sobre bosques y cambio climático. 2011. *¿Está REDD-readiness llevándonos en la dirección correcta? Estudios de caso del Accra Caucus*. s. l.
- Banco Mundial. 2006. *Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Aplicación de la Legislación Forestal. Confrontando un Obstáculo Sistémico al Desarrollo Sostenible*. Washington. 84 p.
- Brasil. 2000. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 3.420, de 20 de Abril de 2000. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas - PNF, e dá outras providências*.
- Brasil. 2006a. Ministério do Meio Ambiente. *Portaria N° 253, de 18 de Agosto de 2006*.
- Brasil. 2006b. Presidência Da República *Lei N° 11.284, de 2 de Março de 2006*.
- Broekhoven, G., H. Savenije and S. von Scheliha (eds.) 2012. *Moving Forward with Forest Governance*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. 272 p.
- Buendía, Braulio. 2013. *Análisis de las Tendencias en el Mercado de la Madera en Perú y Perspectivas para su Vinculación con la Iniciativa FLEGT de la Unión Europea*. Proyecto FLEGT. Traffic América del Sur. 62 p. (*Documento sin publicar*)
- Carrión, Daniela y Marco Chíu. 2011. *Documento del Programa Nacional Conjunto*. Versión Final. Programa ONU-REDD Ecuador. Quito. 113 p.
- CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). 2012. *REDD no Brasil: um enfoque amazônico. Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal - REDD*. Brasília. 152 p.
- Chen, H.K. 2006. *The Role of CITES in Combating Illegal Logging Current and Potential*. TRAFFIC. International, Cambridge, UK. 47 p.
- Chomitz, K. 2007. *At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*. World Bank. Cited in Ozinga, S. The impact of REDD on forest governance. En: Broekhoven, G., H. Savenije and S. von Scheliha (eds.) 2012. *Moving Forward with Forest Governance*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. 272 p.
- CIFOR. 2011. *Pro-Formal. Políticas y opciones regulatorias para reconocer e integrar mejor el sector doméstico de la madera en los países tropicales*. Brief Project. 2 p.
- Comisión Europea. 2003. *Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT)*. *Propuesta de Plan de Acción de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA. TRAFFIC. 2011. *DCI-ENV/21.040100/20-656/2011/277-872 Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal*. Anexo 1. La Acción. Bruselas. 33 p.

- Controladoria-Geral da União. 2011. *Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília. 25 p.
- Corbera Esteve, Manuel Estrada, Peter May, Guillermo Navarro and Pablo Pacheco. 2011. "Rights to Land, Forests and Carbon in REDD+: Insights from Mexico, Brazil and Costa Rica." *Forests* 2011, 2, 301-342; doi:10.3390/f2010301
- Cowie, Annette, Uwe A. Schneider and Luca Montanarella. 2007. "Potential synergies between existing multilateral environmental agreements in the implementation of land use, land-use change and forestry activities." *Environmental Science & Policy* 10 (2007) 335-352.
- Dam, Jinke van and Savenije, Herman. 2011. *Enhancing the trade of legally produced timber. A guide to initiatives*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. 48 pp
- DAR (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales). 2012. Informe Anual 2011: *Transparencia en el Sector Forestal Peruano*. Lima, Perú. 104 p.
- De Koning, Free, Marcela Aguiñaga, Manuel Bravo, Marco Chiu, Max Lascano, k Tannya Lozada and Luis Suarez. 2011. "Bridging the gap between forest conservation and poverty alleviation: the Ecuadorian Socio Bosque program." *Environmental Science & Policy* 14 (2011) 531 - 542
- DNP (Departamento Nacional de Planeación), Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural et al. 2011. *Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia. Documento CONPES 3700*. Bogotá. 75 p.
- Dooley, Kate and Saskia Ozinga . 2011. "Building on Forest Governance Reforms through FLEGT: The Best Way of Controlling Forests' Contribution to Climate Change?." *Review of European Community & International Environmental Law*. 20 (2) 163-170 Blackwell Publishing Ltd.
- Douglas, J. y M. Simula. 2011. *The Future of the World's Forests. Ideas vs Ideologies*. World Forests 7. Springer Science+Business Media B.V.
- EIA (Environmental Investigation Agency). 2010. *Percepción y aportes de la Sociedad Civil. El sector forestal peruano: ¿Listos para el nuevo escenario internacional? TLC Perú- EEUU, REDD, CITES, Ley LACEY y similares*. 29 p.
- Elias, Patricia. 2012. *Logging and the Law. How the U.S. Lacey Act Helps Reduce Illegal Logging in the Tropics*. Union of Concerned Scientists.
- Espinoza, Roberto y Conrad Feather. 2011. *La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho... Análisis y alternativas de los Pueblos Indígenas Amazónicos*. AIDSESP, FENAMAD, CARE y FPP.
- EU FLEGT Facility. 2010. *Los cambiantes mercados internacionales para madera y productos madereros. Principales instrumentos de política*. EFI Informe de Políticas No. 5. Joensuu. 16 p.
- European Commission, 2012. *Combatting illegal logging. Lessons from the EU FLEGT Action Plan*. Luxembourg. 55 p.

- European Forest Institute, European Commission, European Timber Trade Federation, USAI, Forest Legality Alliance and Australian Government. 2012. *Todo lo que debe saber sobre la Lacey Act de EE. UU., el Reglamento de la madera de la UE y la Ley australiana de 2012 para la prohibición de la tala ilegal*. 24 p.
- FAO. MAE. 2011. *Taller Consulta Nacional Amenazas y Oportunidades que presenta el Cambio Climático para el Sector Forestal y sus Políticas en Ecuador. Ayuda memoria*. Quito. 67 p.
- FAO. UNREDD. ACPFLEGT. TROPENBOS. n.d. *Opportunities for Synergies in the Preparation and Implementation of REDD+ and FLEGT in the Context of National Forest Policy Frameworks in West And Central Africa. Lessons, options and approaches for further action*.
- FBPLC (Fundación Bosques para la Conservación). 2013. *Análisis de las Tendencias en el Mercado de la Madera en Perú y Perspectivas para su Vinculación con la Iniciativa FLEGT de la Unión Europea*. TRAFFIC. WWF. UICN. 37 p. (Documento sin publicar).
- FEDEGAN (Federación Colombiana de Ganaderos). 2006. *Plan estratégico de la ganadería colombiana 2019*. Bogotá. 294 p.
- FERN. 2010. *Lessons learned from FLEGT for REDD: why ignoring key lessons from initiatives to control illegal logging will lead REDD to a dead-end*. Reino Unido: FERN. Cit por Accra Caucus sobre bosques y cambio climático. 2011. ¿Está REDD-readiness llevándonos en la dirección correcta? Estudios de caso del Accra Caucus.
- Fernández, María Adelaida. 2005. *Propuesta de incentivos para la reconversión de la ganadería con criterios de biodiversidad en la cuenca alta del Río Campoalegre*. IAVH. 93 p.
- Fundação Getúlio Vargas, Rede Amigos da Amazônia (RAA), WWF-Brasil e a TRAFFIC. 2013. *Mesa Redonda da Madeira Tropical Sustentável. Nota Conceitual*.
- Glück, Peter, Arild Angelsen, Marie Appelstrand, Samuel Assembe-Mvondo, Graeme Auld, Karl Hogl, David Humphreys and Christoph Wildburger. 2010. *Core components of the international forest regime complex*. In Rayner, Jeremy, Alexander Buck and Pia Katila. (eds.). 2010. *Embracing complexity: Meeting the challenges of international forest governance. A global assessment report*. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime. IUFRO World Series Volume 28. Vienna. 172 p.
- Gobierno Regional de San Martín. 2008. *Plan Forestal Regional de San Martín*. GORESAM-Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente. Moyobamba, Perú. 61 p.
- ITTO and FAO. 2009. *Forest Governance and Climate Change Mitigation: A Policy Brief*.
- Jara, Fernando. 2013. *Carbono forestal: oportunidades y desafíos para el manejo forestal sostenible*. [diapositivas de Power Point] .Primer Congreso Internacional de Producción Forestal Sostenible. Quito.
- Joly, Carlos Alfredo. 2009. "Synergies between the Convention on Biological Diversity (CBD) and the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)". *Biota Neotropica*. vol. 9, no. 1.

- Larson, Anne M. and Elena Petkova. 2011. "An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities." *Forests* 2011, 2, 86-111; doi:10.3390/f2010086
- Lawson, Sam and Larry MacFaul. 2010. *Illegal Logging and Related Trade. Indicators of the Global Response*. Chatham House. London. 132 p.
- MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). 2011. *Plan de Acción para la Reforestación Comercial*. 32 p.
- MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2012. *Informe de Gestión al Congreso*. 87 p.
- MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2013. *Propuesta de preparación para la Estrategia Nacional REDD+*. Versión 7.1. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) 244 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente del Ecuador). 2008. *Acuerdo Ministerial 169*.
- MAE (Ministerio del Ambiente del Ecuador). ITTO. 2011. *Gobernanza Forestal en el Ecuador*. Subsecretaría de Patrimonio Forestal. Dirección Nacional Forestal. Quito, Ecuador. 15 p.
- MAR (Ministerio de Agricultura y Riego). 2013. *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*.
- Marfo, E., E. Danso and S.K. Nketiah. 2013. *Analysis of linkages and opportunities for synergies between FLEGT, REDD and national forest programme in Ghana*. Wageningen, the Netherlands: Tropenbos International Ghana. 50 p.
- MAVDT (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial) y PPGFC (Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia CARDER-Unión Europea) et al 2011. *Pacto intersectorial por la madera legal en Colombia*. 57 p.
- McDermott, C.L., D. Humphreys, C. Wildburger, P. Wood, E. Marfo, P. Pacheco et al. 2011. *Mapping the core actors and issues defining international forest governance*. In Rayner, Jeremy, Alexander Buck and Pia Katila. (eds.). 2010. *Embracing complexity: Meeting the challenges of international forest governance*. (Chapter 2). A global assessment report. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime. IUFRO World Series Volume 28. Vienna. Pp. 19-36
- Merckx, Valérie. 2010. *Linkages between REDD and FLEGT*. [Power Point slides]. COP 16. Side Event 'Lessons learned from FLEGT'. Cancun. disponible en: <http://www.euflegt.efi.int/>
- Merckx, Valérie. 2011. *FLEGT and REDD linkages*. [Power Point slides]. 17th Illegal Logging Stakeholder Update. Chatham House.
- Milol, Adonis. 2013. *Programme forestier national, FLEGT et REDD+ au Cameroun Etat des lieux et analyses des possibilités de synergies*. FAO. UNREDD. EUFAO FLEGT. 35 p.
- Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, FAO, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. 2012. *Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible del Perú ante el Cambio Climático*. Lima.

- Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, OSINFOR y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. 2011. *Matriz de Cumplimiento del Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (APC)*. 47 p.
- Ministerio de Agricultura. Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Servicio Forestal de los Estados Unidos de América. Perú Forest Sector Initiative. 2011. *Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre (Proyecto SNIC). Mecanismos de Control Forestal y de Fauna Silvestre: Informe del Mapeo de Procesos de la Situación Actual*. Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre. 53 p.)
- Ministerio del Ambiente. 2011a. *Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*. Lima. 4 p.
- Ministerio del Ambiente. 2011b. *Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP)*. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Versión del 07 de marzo 2011). 226 p.
- Ministerio del Ambiente. 2009. *Política Ambiental Nacional*. Quito.
- Ministerio del Ambiente. 2010. *Socio bosque: conceptualización y avances al segundo año de implementación. Programa Socio Bosque*. Quito, Ecuador. 40 p. cit por. FBPLC (Fundación Bosques para la Conservación). 2013. Análisis de las Tendencias en el Mercado de la Madera en Perú y Perspectivas para su Vinculación con la Iniciativa FLEGT de la Unión Europea. TRAFFIC, WWF and UICN. 37 pp. Documento sin publicar.
- Ministerio del Ambiente. 2012. *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Quito 88 p.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. 2004. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília. 22 p.
- Ministério do Meio Ambiente. 2011a. *Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas: cerrado*. Brasília. 200 p.
- Ministério do Meio Ambiente. 2011b. *REDD+ Documento-síntese com subsídios de múltiplos atores para a preparação de uma Estratégia Nacional. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental*.
- Ministério do Meio Ambiente. 2013. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 3ª Fase (2012-2015)*. Brasília. 174 p.
- Mogba, Zéphirin. 2013. *Etat des lieux des liens et synergies possibles entre programme forestier national, FLEGT et REDD+ en République Centrafricaine*. FAO. UNREDD. EUFAO FLEGT. Sin lugar. 49 p.
- Mondragón, Martha Lucy. 2012. *Avanzando hacia un comercio mundial de madera legal y sostenible a través del Plan de Acción FLEGT de la UE*. [diapositivas de Power Point]
- Mondragón, Martha Lucy. 2013. *Contributions and Advances of the Projects and Programmes on Governance and Legal Timber financed by the EU to the Forestry Sector Development in Colombia*. Draft Document. 9 p. (Documento sin publicar).

- Moreno, Rubén Darío. 2011. *Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia*. [diapositivas de Power Point].
- Murgueitio, E. s. f. *Reconversión ambiental y social de la ganadería bovina en Colombia*. CIPAV.
- Nunez-Mino, José. 2013. *Plan de Acción FLEGT. Forest Law Enforcement Governance and Trade. Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales*. [diapositivas de Power Point].
- Orozco, José Miguel. 2013. *Análisis de las tendencias en el mercado de la madera en Colombia y perspectivas para su vinculación con la iniciativa FLEGT de la UE*. WWF. Bogotá. 31 p. (Documento sin publicar)
- Othman, Melissa, Lola Leal, Didier Devers, and Lea Turunen. 2012. *Voluntary Partnership Agreements* In Broekhoven, G., H. Savenije and S. von Scheliha (eds.) 2012.) *Moving Forward with Forest Governance*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. 272 p.
- Ozinga, S. 2012. *The impact of REDD on forest governance* In Broekhoven, G., H. Savenije and S. von Scheliha (eds.) 2012. *Moving Forward with Forest Governance*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. 272 p.
- Perú. 2013. *Decreto Supremo N° 009-2013- que aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. Ministerio de Agricultura y Riego. El Peruano. Normas Legales. 4 de agosto de 2013. Lima.
- Petkova, Elena, Anne Larson, and Pablo Pacheco. 2011. "Forest Governance, Decentralization and REDD+ in Latin America." *Forests* 2010, 1, 250-254; doi:10.3390/f1040250
- PPGFC (Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza en Colombia). 2012. *Memoria del Seminario-Taller "Situación y perspectivas de la contribución y vinculación de la academia a las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal en Colombia"*. Ibagué. 19 p.
- PROFOREST. 2011a. *Vínculos FLEGT-REDD+: ¿Qué es el FLEGT?*. Nota Informativa 1. Enero 2011.
- PROFOREST. 2011b. *Vínculos FLEGT-REDD+: Trabajando Juntos de manera efectiva*. Nota Informativa 3. Enero 2011.
- Rayner, Jeremy, Alexander Buck and Pia Katila. (eds.). 2010b. *Embracing complexity: Meeting the challenges of international forest governance. A global assessment report*. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime. IUFRO World Series Volume 28. Vienna. 172 p.
- Reed, Pablo. 2011. "REDD+ and the Indigenous Question: A Case Study from Ecuador." *Forests* 2011, 2, 525-549; doi:10.3390/f2020525
- Ruis, B.M.G.S. 2001. "No forest convention but ten tree treaties." *Unasylva*. FAO Vol. 52- p 3- 13. Rome
- Sepp, Cornelia and Stefan Mann. 2012. *Are National Forest Programmes valid instruments for improving governance?*. In Broekhoven, G., H. Savenije and S. von Scheliha (eds.) 2012.) *Moving Forward with Forest Governance*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. 272 p.

- Seymour, Frances. 2012. En: European Commission, 2012. *Combatting illegal logging. Lessons from the EU FLEGT Action Plan*. Luxembourg, 55 p.
- Skutsch, Margaret M., Patrick E. van Laake, Eliakimu M. Zahabu, Bhaskar S. Karky y Pushkin Phartiyal et al. (eds.) 2010 *La implementación de REDD+: estrategia nacional y opciones de política*. CIFOR, Bogor, Indonesia. Cit. por MADS, 2013. Propuesta de preparación. R-PP. Borrador de trabajo, versión 7.1. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD)
- Tacconi, Luca, ed. 2007. *Illegal logging: law enforcement, livelihoods and the timber trade*. London: Earthscan. cit. por McDermott, C.L., D. Humphreys, C. Wildburger, P. Wood, E. Marfo, P. Pacheco et al. 2010. *Mapping the core actors and issues defining international forest governance*. In Rayner, Jeremy, Alexander Buck and Pia Katila. (eds.). 2010. *Embracing complexity: Meeting the challenges of international forest governance*. (Chapter 2). A global assessment report. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime. IUFRO World Series Volume 28. Vienna. Pp. 19-36
- Toni, Fabiano. 2011. "Decentralization and REDD+ in Brazil." *Forests* 2011, 2, 66-85; doi:10.3390/f2010066
- UNIÓN EUROPEA. COLOMBIA. 2011. *Acuerdo comercial entre la Unión Europea (y sus Estados Miembros) y Colombia*. Título IX Comercio y Desarrollo Sostenible.
- UN-REDD Program. 2013. "Understanding REDD+ and FLEGT Linkages Through Country Experiences". *Newsletter* 36. Feb- Mar.
- UNU (United Nations University). 1999. *Inter-Linkages. Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements*. Tokyo. 31 p.
- Urrunaga, Julia M., Andrea Johnson, Inés Dhaynee Orbegozo, y Fiona Mulligan. 2012. *La máquina de lavado: ¿Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de sus bosques del Perú*. Environmental Investigation Agency 67 p.
- Van Dam, Chris. 2011. "Indigenous Territories and REDD in Latin America: Opportunity or Threat?" *Forests* 2011, 2, 394-414; doi:10.3390/f2010394
- Van Dam, J., and H. Savenije. 2011. *Enhancing the trade of legally produced timber: A guide to initiatives*. Wageningen, the Netherlands. Cited in Elias, Patricia. 2012. *Logging and the Law. How the U.S. Lacey Act Helps Reduce Illegal Logging in the Tropics*. Union of Concerned Scientists. Cambridge. 28 p.
- Villacís, M., Vásconez, S. 2013. "Consumo responsable de madera: una herramienta para disminuir la ilegalidad." *Hablemos de Políticas No. 3* Grupo FARO. Quito. 22 p.

TRAFFIC, la red de monitoreo de comercio de vida silvestre, es la organización no gubernamental líder que trabaja a nivel mundial en el comercio de animales y plantas silvestres en el contexto tanto de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Para mayor información contactar a:

TRAFFIC International
219a Huntingdon Rd
Cambridge CB3 0DL
UK

Tel: +44 1223 277427
Fax: +44 1223 277237
Email: tint@traffic.org
Website: www.traffic.org

TRAFFIC América del Sur
Calle Quiteño Libre E15-12 y La Cumbre,
Sector Bellavista
Quito, Ecuador

+593 2 226 10 75 Ext.38
+593 2 226 10 75 Ext.99
website: www.traffic.org

TRAFFIC

the wildlife trade monitoring network

is a strategic alliance of

