

6. Vinculación de las políticas y los programas nacionales con las necesidades locales

La experiencia enseña que pequeños cambios a nivel local, pero bien ponderados, pueden mejorar significativamente la vida de la población pobre de las zonas forestales. No obstante, sería ingenuo ignorar la importancia de un marco nacional para la lucha contra la pobreza y sus efectos devastadores que se base en la premisa de que un sistema de tenencia y derechos de acceso bien definido constituye la piedra angular de la acción futura. A este respecto, los políticos y los encargados de la adopción de decisiones deben formular políticas, leyes, estrategias y programas amplios y coordinados a través de procesos participativos y asociaciones intersectoriales.

Aunque los profesionales del sector forestal no suelen tomar parte en los debates políticos, pueden influir en los resultados proporcionando información y asesoramiento indispensable para los funcionarios de alto nivel a través de las redes que sustentan los procesos decisorios. La comprensión de las realidades más amplias que están relacionadas con la promoción del cambio mejorará la eficiencia de la labor de los expertos sobre el terreno.

La creciente atención que se presta a las dificultades que afligen a los pobres se está plasmando en estrategias nacionales encaminadas a lograr el desarrollo social y económico. Como resultado de ello, las políticas, los programas y la legislación forestales están cada vez más vinculados con objetivos más amplios. No obstante, si bien se han logrado algunos progresos, aún existen muchas estrategias nacionales que no cuentan con un componente forestal. Esta deficiencia evidencia la necesidad de que los expertos, que conocen la realidad sobre el terreno, compartan sus conocimientos con las autoridades y de que, por la misma razón, no trabajen en forma aislada, pues durante la ejecución deben tener en cuenta las prioridades nacionales.

Los profesionales del ramo pueden influir en el diseño y la aplicación de programas y políticas para que atiendan a las necesidades de la población pobre, a través de:

- una comprensión cabal de las dimensiones de la pobreza y de cómo las necesidades de los pobres varían según su nivel de vulnerabilidad;
- actividades de promoción y, cuando proceda, señalar a la atención los problemas existentes;
- la participación en los procesos de aplicación, seguimiento y revisión de programas y políticas pertinentes;

- la prestación de asesoramiento sobre los cambios necesarios a los encargados de la adopción de decisiones, y
- la creación de redes y asociaciones para ejercer presión colectiva en pos de la acción.

PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES

Los programas forestales nacionales, que se basan en una serie de principios rectores, abarcan muchos sistemas distintos para lograr la ordenación forestal sostenible. Proporcionan un marco para los procesos participativos que permite establecer el orden de prioridades de las necesidades de la población pobre y abordarlas. Además, se trata de un mecanismo que facilita el mantenimiento de los compromisos, incluidos los financieros, por parte de los intereses públicos y privados. Estos programas requieren la colaboración entre los sectores para formular, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, estrategias y medidas conexas. Esta colaboración aumenta la posibilidad de alinear los objetivos del sector forestal con objetivos de desarrollo más amplios, incluidos los contenidos en las estrategias de reducción de la pobreza.

ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Las estrategias de reducción de la pobreza describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país que propician el crecimiento y reducen la pobreza. Asimismo, determinan las necesidades de financiación externa para lograr tales objetivos. Desde julio de 2002 los países que desean recibir un préstamo en condiciones favorables del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deben poseer estrategias de reducción de la pobreza.

Se espera que en la preparación de esos documentos los gobiernos hagan participar a la sociedad civil y los asociados en las actividades de desarrollo; expliquen la pobreza y sus causas; analicen los obstáculos que impiden un crecimiento más rápido y la reducción de la pobreza; fijen objetivos y metas, y establezcan indicadores para medir los progresos. El propósito es que se trate de un proceso impulsado por los países y orientado a los resultados, basado en asociaciones y en una perspectiva a largo plazo para la reducción de la pobreza.

Hasta ahora la experiencia ha puesto de manifiesto algunas de las dificultades que caracterizan la formulación de enfoques destinados a abordar las complejas dimensiones de la pobreza. En algunos casos, la correlación entre las prioridades nacionales y las asignaciones presupuestarias fue insuficiente; las prioridades nacionales no siempre reflejaron las prioridades locales y de los distritos, y gran parte de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza acabó en las sedes ministeriales en vez de utilizarse en inversiones y servicios en las comunidades rurales.

Es necesario un mayor esfuerzo para fomentar una participación más activa del sector en los procesos de reducción de la pobreza, abordando los problemas forestales desde una perspectiva más amplia. A este propósito, los expertos pueden desempeñar una función esencial creando equipos multidisciplinarios que se encarguen precisamente de este tema.

APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL

El incumplimiento y la inobservancia de la legislación forestal contribuyen a la degradación de los bosques, la deforestación, la destrucción de los hábitat, la pérdida de biodiversidad, la degradación de los suelos y la perturbación de las funciones de los ecosistemas forestales. Según estimaciones del Banco Mundial, la sola tala ilegal en las tierras públicas es responsable de pérdidas para los gobiernos que van de USD 10 000 millones a USD 15 000 millones por año (Banco Mundial, 2004).

Las causas subyacentes de las actividades ilegales en el sector forestal son, entre otras, las deficiencias de los marcos normativos y jurídicos; la incapacidad de los gobiernos de hacer cumplir la ley; la falta de datos e información sobre los recursos forestales y las actividades ilegales, y la corrupción en los sectores público y privado.

Las actividades ilegales perjudican a la población pobre en dos maneras. En primer lugar, causan la degradación de los bosques, dañando los recursos en los que están basados los medios de vida de las poblaciones rurales, especialmente las comunidades más pobres que dependen de los bosques. En segundo lugar, a menudo los marcos jurídicos obstaculizan el acceso legal de los pobres a los recursos forestales, así como su aprovechamiento y recolección. Frecuentemente, las leyes y reglamentos que rigen la ordenación forestal se establecieron para las grandes concesiones, por lo que su cumplimiento es demasiado complicado y costoso para los pequeños agricultores y las comunidades que, a veces, no poseen la tenencia legal de los recursos.

Es por eso que un régimen de tenencia de la tierra seguro es una condición indispensable para garantizar la responsabilización y el control de las actividades forestales a nivel local. Para sostener los derechos relacionados con la tenencia son necesarios una capacidad adecuada y un marco jurídico que empodere a la población local. Si ésta no participa significativamente en la ordenación de los recursos forestales locales, en la mayoría de los casos los esfuerzos de los forestales –que cuentan con poco personal y escasos recursos– por patrullar y proteger los bosques serán inútiles. La falta de participación de la población local disminuye sus incentivos para cumplir las leyes y propicia su indiferencia con respecto a la observancia de la legislación por quienes no pertenecen a la comunidad, incluidos los funcionarios públicos.

Algunas formas para lograr la tenencia permanente de las tierras forestales o la consideración de los recursos como algo propio por parte de la comunidad y los habitantes locales son:

- transferir la responsabilidad de manejar determinadas superficies forestales estatales a grupos de usuarios locales;
- llevar a cabo una ordenación conjunta de los bosques públicos;
- conceder derechos de acceso limitados y permitir el aprovechamiento en zonas protegidas o franjas de protección de propiedad estatal, y
- otorgar concesiones comunitarias.

La simplificación de las normas y los reglamentos forestales para los pequeños agricultores, incluidos los previstos en los planes de ordenación, aumenta el cumplimiento de las leyes y reduce las posibilidades de que funcionarios públicos

RECUADRO 15

Legislación de Gambia para agentes forestales en pequeña escala

En Gambia, la Ley forestal (1998) define los procedimientos y los requisitos jurídicos para el establecimiento de bosques comunitarios y la designación de bosques estatales sometidos a control comunitario. A continuación se resumen los requisitos de planificación simplificados relativos a los bosques comunitarios y los procedimientos racionalizados para el aprovechamiento, la evaluación de los recursos y los acuerdos de ordenación.

Directrices para el aprovechamiento

Las directrices para el aprovechamiento se basan en el porcentaje de cubierta arbórea en vez que en el porcentaje de corta anual permitida, para lo cual sería necesario realizar un inventario. Está prohibido extraer árboles vivos si la cubierta forestal es inferior al 30 por ciento. En cambio, si ésta supera el 30 por ciento y los árboles no son valiosos, se autoriza el aprovechamiento a condición de que el cerramiento del vuelo continúe siendo superior al 30 por ciento. Por lo que respecta a las especies valiosas, su aprovechamiento está permitido pero la corta está sujeta a un límite de diámetro, la regeneración y la densidad de los árboles en pie.

Evaluación de recursos

Los comités forestales comunitarios deben elaborar planes de ordenación, de tres y cinco años de duración, pero no tienen que hacer inventarios, reduciendo así las dificultades desde el punto de vista de la mano de obra, los costos y los conocimientos técnicos. Como alternativa, hay que trazar un mapa en el que se evidencien ciertas informaciones, por ejemplo la ubicación del bosque comunitario, la red viaria, la distribución del aprovechamiento de la tierra y las actividades planificadas de ordenación forestal. El trazado de mapas, que se lleva a cabo a través de un proceso participativo, prevé recorridos de transectos o fajas.

Acuerdo de ordenación

Como primer paso, el Departamento Forestal suscribe un acuerdo de ordenación forestal con una comunidad, por un período de prueba de tres años, antes de otorgarle derechos de propiedad permanentes sobre los recursos forestales. Este período sirve a reforzar la capacidad institucional tanto de los funcionarios públicos como de los comités locales, incluida la capacidad de planificación. Sucesivamente, se firma un acuerdo de cinco años en el que se indican las actividades forestales que hay que ejecutar en ese plazo, los responsables de cada una de ellas e información sobre los miembros del comité. Se establecen ordenanzas municipales, tales como instrumentos jurídicos para ejecutar los planes de ordenación más sencillos, y se reconoce la importancia tradicional de las reglas orales.

y agentes forestales tomen decisiones discrecionales e interpreten subjetivamente la ley (Recuadro 15). Unos criterios y requisitos menos rigurosos para la planificación, la recolección y las evaluaciones de los recursos facilitan tanto el cumplimiento como la observancia y seguimiento por los guardabosques.

Si bien es cierto que los profesionales del sector forestal no pueden modificar el marco jurídico, basándose en su experiencia de trabajo con los grupos de usuarios pueden contribuir a elaborar sistemas de ordenación que concedan más derechos a las comunidades y pequeños agricultores. Además, están en una buena posición para indicar cómo adaptar los requisitos para los planes de ordenación forestal a las condiciones y capacidades específicas de las comunidades y de los agentes en pequeña escala, así como para actuar como facilitadores, técnicos y comunicadores a fin de potenciar la capacidad de manejo de los mismos.

Para más información sobre la aplicación de la legislación forestal, consulte la página web: www.fao.org/forestry/site/18447/sp

ESTUDIOS DE PERSPECTIVAS DEL SECTOR FORESTAL

A menudo, los programas nacionales e internacionales se basan en las evaluaciones sobre las tendencias futuras en el sector forestal, en particular los estudios de perspectivas. Tradicionalmente, esos estudios se han centrado en los mercados para los productos forestales, dada la preocupación de satisfacer la demanda futura de madera, sobre todo en los mercados comerciales. Últimamente, los encargados de elaborar previsiones están prestando más atención a los aspectos socioeconómicos, como el crecimiento demográfico, la urbanización y las variaciones de los ingresos (Recuadro 16).

Para intensificar la focalización en la pobreza de los estudios de perspectivas y la planificación a largo plazo, es posible perfeccionar las metodologías y enfoques en diversas maneras. Aunque las sugerencias que se presentan a continuación conciernen principalmente a las autoridades nacionales, ofrecen indicaciones a los expertos sobre el contexto más amplio en el que han de trabajar e identifican las esferas en las que pueden ejercer influencia.

- **Tendencias y perspectivas para la generación de ingresos y empleo.** Uno de los beneficios más importantes de las actividades forestales es el empleo, especialmente en las zonas rurales donde la creación de puestos de trabajo puede aliviar la pobreza y estimular las economías locales. Los estudios de perspectivas podrían convertir las proyecciones comerciales futuras en proyecciones relativas a los ingresos y el empleo para así respaldar estrategias de desarrollo rural más amplias. A través de análisis más sofisticados se podrían analizar los efectos en los ingresos y el empleo de las opciones para satisfacer la demanda futura de productos madereros. Por ejemplo, el reciclaje de productos madereros puede suministrar materias primas, tener un menor impacto en el medio ambiente y generar más empleo que el aprovechamiento forestal.
- **Productos forestales no madereros, combustible de madera y servicios forestales.** La orientación tradicional de los estudios de perspectivas y la planificación a largo plazo no tienen en cuenta la importancia que los PFM, el combustible de madera y los servicios forestales tienen para las comunidades rurales,

RECUADRO 16 Tres estudios recientes de perspectivas

En la realización del estudio sobre las perspectivas del sector forestal en América Latina participaron 20 países y algunas de las instituciones más importantes de la región. En los informes se describe la situación actual del sector, las fuerzas determinantes que con toda probabilidad lo afectarán hasta el año 2020, y las posibles hipótesis futuras. Además, en el estudio se proponen prioridades y estrategias para el desarrollo del sector basadas en un análisis detallado de la persistencia de las tendencias actuales. Los objetivos del estudio son: ayudar a los países a formular políticas nacionales dentro de un contexto regional y mundial, valiéndose de una visión a largo plazo; profundizar el conocimiento y la comprensión de las tendencias de los mercados, incluidos los servicios ambientales; e informar a los países e instituciones internacionales acerca de las perspectivas, prioridades y estrategias relacionadas con el desarrollo sostenible de los bosques en la región para contribuir al diálogo internacional sobre políticas forestales.

El estudio sobre las perspectivas del sector forestal en Asia occidental y central abarca 23 países, comprendidos tres países del Cáucaso. Su finalidad es ofrecer una perspectiva a largo plazo de la evolución del sector forestal, teniendo en cuenta cambios más amplios desde el punto de vista económico, social, institucional y tecnológico. En el estudio se analizan los factores que plasmarán el sector hasta 2020, año utilizado como referencia. A partir de las conclusiones del estudio, se determinan opciones de políticas, programas e inversiones para aumentar la contribución del sector al desarrollo sostenible. Además de los documentos de perspectivas por países, se han elaborado otros informes sobre asuntos clave en la región, a saber: sector forestal y mitigación de la pobreza; ordenación de la vida silvestre y de cuencas hidrográficas; aspectos medioambientales de los bosques y los árboles; dendroenergía, y tendencias del consumo de madera.

En el estudio de perspectivas del sector forestal para África, publicado en 2003, se analizaron el estado, las tendencias y las fuerzas motrices, dentro y fuera del sector, que configuraban las actividades forestales en el continente. La perspectiva de 20 años adoptada por el estudio ofrece a los países medios para formular respuestas que reforzarán la contribución de los bosques a la sociedad, dando prioridad a las necesidades de los pobres, incluida la toma de medidas para detener la degradación ambiental. En concreto, las conclusiones pusieron de relieve la importancia de producir los bienes y servicios que los pobres necesitan de forma sostenible, reducir su vulnerabilidad a los cambios ambientales y económicos, e aumentar las oportunidades de ingresos y empleo.

especialmente la población pobre. Estudiar el futuro de esos bienes y servicios puede resaltar su importancia, determinar problemas y oportunidades, y ayudar a formular políticas para la reducción de la pobreza.

- **Participación.** Dado su carácter técnico, en los estudios de perspectivas del sector forestal y las actividades de planificación participan principalmente expertos en estadísticas, ordenación forestal, economía y planificación. Si se incluyera en el equipo a profesionales con una formación en ciencias sociales, se podría ampliar el alcance de esos estudios y actividades e incorporar, por ejemplo, cuestiones de género. Aunque se trata de estudios complejos y sus resultados a menudo son difíciles de explicar, una mayor participación de ONG, residentes locales – especialmente mujeres– y la sociedad civil en el análisis y la elaboración de las hipótesis serviría a incorporar mejor las perspectivas de los pobres en las políticas futuras.

Para más información sobre los estudios de perspectivas, consulte la página web: www.fao.org/forestry/site/5606/sp, y para información sobre la planificación a largo plazo: www.fao.org/forestry/site/3489/sp

FINANCIACIÓN FORESTAL

La financiación forestal hace referencia a cómo los propietarios forestales obtienen ingresos de los recursos y a cómo financian las inversiones futuras. La ordenación forestal entraña costos y beneficios, algunos financieros (por ejemplo, el costo de la plantación de árboles y los ingresos procedentes de las ventas de madera) y otros no (el impacto en el medio ambiente de las prácticas de manejo). Puesto que ciertos beneficios adquieren la forma de bienes públicos, incluso a nivel mundial, se podría sostener que los gobiernos nacionales y la ayuda internacional deberían en cierta medida financiar el sector forestal.

Aunque las economías nacionales se benefician del desarrollo del sector, los costos para la población pobre, que vive en las cercanías de los bosques, pueden ser elevados. Por ejemplo, el aprovechamiento industrial genera empleo e ingresos y mejora la balanza de pagos nacional. Sin embargo, también puede causar la degradación del medio ambiente y la pérdida de vida silvestre y PFM de los que dependen los pobres. Asimismo, la expansión de plantaciones forestales y el establecimiento de zonas protegidas, si no se planifican y gestionan de la forma debida, pueden acarrear pérdidas significativas de oportunidades de subsistencia (véase el capítulo 5).

Para que la financiación forestal resulte más ventajosa para la población pobre, los expertos pueden ayudar a las autoridades gubernamentales, las compañías forestales y los líderes comunitarios a recopilar y analizar información sobre el impacto de las distintas opciones de política y ordenación en los medios de vida de la población que vive en los bosques o en sus cercanías, en función de:

- el valor perdido de la leña y los PFM si una zona boscosa se convirtiera en plantación;
- cómo el aprovechamiento industrial de los bosques afecta la disponibilidad de PFM y de fauna y flora silvestres;

RECUADRO 17 Mecanismos de distribución de beneficios

Un estudio realizado recientemente sobre la recaudación de ingresos forestales en África (FAO, 2001b) puso en evidencia que muchos países habían adoptado una serie de mecanismos de distribución de los beneficios con la población local, como por ejemplo:

- el depósito de una parte de las entradas en fondos fiduciarios locales de aldea;
- la autorización concedida a las comunidades forestales a recaudar la totalidad o una parte de los impuestos;
- el depósito de parte de los ingresos en fondos fiduciarios nacionales para sostener el desarrollo comunitario;
- la distribución con las administraciones locales.

En las Islas del Pacífico, la distribución de los ingresos entre el gobierno nacional y las comunidades forestales locales es una práctica tradicional. En muchos países, las aldeas son propietarias de los bosques, pero las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de su ordenación. Por ejemplo, en Fiji las comunidades locales reciben más del 90 por ciento de los ingresos derivados del aprovechamiento maderero, que se obtienen a través de la recaudación de impuestos por parte del gobierno o de los cargos directos impuestos a los agentes forestales (Whiteman, 2004).

Con cada vez mayor frecuencia, las zonas protegidas están obteniendo ingresos del ecoturismo, y los administradores están introduciendo sistemas de distribución de beneficios a fin de compensar a las comunidades por las pérdidas causadas por las restricciones a las actividades de aprovechamiento en las reservas y por los daños que los animales salvajes ocasionan en los cultivos. Probablemente entre esos

- el establecimiento de una zona protegida y una prohibición de caza o de recolección de PFTM;
- los beneficiarios de los incentivos financieros con respecto a la expansión de las plantaciones.

Además de los costos y beneficios financieros para los propietarios de bosques y las otras partes interesadas, es fundamental tener en cuenta los aspectos no financieros. Muchos son de carácter local y pueden perjudicar a la población pobre, como por ejemplo la degradación de los suelos y los recursos hídricos, la pérdida de acceso y la degradación o la pérdida de bosques valiosos desde el punto de vista cultural o espiritual.

Un proyecto aparentemente rentable en el plano nacional puede tener efectos negativos para las comunidades pobres si éstas afrontan sólo la carga de algunos costos, sin compartir los beneficios. Por tanto, tras analizar una política o

sistemas, el más conocido es el Programa de gestión de los recursos autóctonos por las comunidades rurales (Community Area Management Programme for Indigenous Resources (CAMPFIRE)), en Zimbabwe, en el marco del cual el Gobierno y las comunidades comparten las tasas que se cobran a las compañías de ecoturismo, lo que incentiva a la población local a proteger la vida silvestre.

La ordenación forestal conjunta es una práctica común en la India y en otros países de Asia meridional, y acuerdos parecidos se están adoptando también en otros lugares. Por norma general, la ordenación forestal conjunta implica el establecimiento de grupos de usuarios forestales locales que reciben del Estado la responsabilidad de manejar superficies de bosques, incluido el derecho de compartir los beneficios de las actividades de aprovechamiento y de adoptar decisiones en materia de inversiones. A diferencia de los acuerdos de distribución de beneficios, la ordenación forestal conjunta entraña una mayor participación local y cuenta con el fuerte respaldo de los servicios de extensión forestal, subsidios, donaciones y la distribución de plantones gratuitos. Pese a algunas excepciones, la ordenación forestal conjunta ha aumentado los productos y reducido la pobreza en las comunidades. La adopción de sistemas parecidos también ha obtenido efectos positivos en los bosques cercanos (Poffenberger, 1996).

En Nepal, con arreglo a la silvicultura en régimen de arriendo, se asignan a las familias pequeñas zonas de bosques estatales degradados para que éstas se encarguen de su ordenación, restauración y aprovechamiento. Como en el caso de la ordenación forestal conjunta, este sistema recibe el respaldo de actividades de extensión, subsidios, servicios de microcrédito y medidas normativas que tutelan los derechos de los arrendatarios y les garantizan la tenencia de la tierra. La asignación de tierras a los hogares más pobres es una característica innovadora que contribuye a reducir la pobreza y fomenta la creación de la riqueza de los hogares (FAO y FIDA, 1998).

proyecto –y antes de su ejecución–, los expertos podrían utilizar la información de que disponen para abogar por acuerdos en favor de la distribución equitativa de los beneficios (Recuadro 17); por incentivos financieros para respaldar la participación local, y por reglamentos para reducir al mínimo los efectos negativos en las comunidades.

Ahora bien, no hay que suponer que las inversiones comerciales tienen siempre consecuencias negativas para los pobres. Las empresas responsables desde un punto de vista social suministran capital, infraestructura, oportunidades comerciales y empleo. Los intereses y las responsabilidades de los sectores público y privado, como también de la población pobre, son distintos: los gobiernos prestan servicios a los ciudadanos, las empresas rinden cuentas a los accionistas, y los pobres se ocupan de su supervivencia y de mejorar sus medios de vida. Si se comprende la variedad de intereses y se evalúan los costos y beneficios

de las propuestas de inversión y cambio, es posible encontrar alternativas para resolver los problemas. Sin embargo, ya que con frecuencia los pobres no están suficientemente representados o son ignorados, los profesionales tienen el deber de participar en los debates de políticas para cerciorarse de que se hagan valer sus opiniones.

PAGO POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Los servicios ambientales son los beneficios que la población obtiene de los ecosistemas, tales como el suministro de alimentos, agua, maderas y fibras; la regulación del clima, inundaciones, enfermedades, desechos y calidad del agua; la provisión de actividades de recreo y de atractivos estéticos y espirituales; y la contribución a la formación del suelo, la fotosíntesis y el ciclo de nutrientes (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2005).

Como se mencionó en la sección anterior, tradicionalmente los hombres han disfrutado de los numerosos servicios forestales, sin pagar por ellos, a pesar de que en la mayoría de los casos esos beneficios suponen gastos o representan oportunidades perdidas. Los sistemas de pago por servicios ambientales, por tanto, se han diseñado para que los usuarios compensen a quienes deben afrontar los costos o no pueden desarrollar el recurso. Por ejemplo, un hotel que obtiene ganancias de los turistas que visitan zonas de gran valor estético, tiene que asegurarse que el paisaje circundante permanezca intacto. Mediante el pago de un impuesto, que luego se reparte entre la población local, se compensa la pérdida de ingresos de la población causada por las restricciones impuestas al aprovechamiento forestal.

Los pobres pueden beneficiarse de estos sistemas en varios modos, pero hay que establecer acuerdos bien definidos a fin de propiciar una distribución equitativa. Por ejemplo, pueden verse favorecidos si las comunidades o las zonas de conservación donde viven reciben subsidios gubernamentales para la protección de elementos fundamentales para sus medios de vida. Asimismo, como participantes activos en el establecimiento de asociaciones o en iniciativas de base, tienen la posibilidad de diversificar sus fuentes de ingresos, por ejemplo a través de la prestación de servicios de ecoturismo o de la conservación de una superficie forestal.

En el Recuadro 18 se presentan ejemplos de algunos sistemas comunitarios de pago por servicios ambientales que han obtenido buenos resultados.

La elaboración de sistemas de pago por servicios ambientales es una labor compleja, costosa y que absorbe mucho tiempo, ya que en la mayoría de los casos es necesario diseñar y aplicar nuevos sistemas de gestión (por ejemplo, planes de conservación para mejorar la calidad del agua o sistemas agroforestales para la retención de carbono). En los países más pobres es difícil crear mercados para los sistemas de pago por servicios ambientales ya que en éstos hay otras necesidades más apremiantes, como la construcción de viviendas adecuadas y la escolarización, que tienen más probabilidades de atraer la financiación pública. Lograr la participación de las comunidades en los sistemas de pago por servicios ambientales es más fácil cuando las políticas y la legislación estatales respaldan tales enfoques y se dispone de fuentes de financiación, como en Costa Rica (Recuadro 19).

Dada la mayor conciencia de la amenaza que supone el cambio climático, gobiernos, industrias y organizaciones están intentando encontrar soluciones para los problemas ambientales impulsadas por el mercado. En el Recuadro 20 se presenta una iniciativa de retención de carbono que prevé un importante componente centrado en los medios de vida.

Los profesionales tienen la posibilidad de desempeñar una función importante para ayudar a los pobres y las comunidades a acceder a los recursos que los sistemas de pago por servicios ambientales ponen a disposición, por ejemplo suministrando información, ayudándolos a cumplir los requisitos administrativos y técnicos y sensibilizando a las autoridades acerca de los problemas y las oportunidades que la población local tendría si fuera la destinataria de los beneficios. Sin embargo, antes de considerar el pago por los servicios ambientales una opción para reducir la pobreza, los profesionales deben responder a los siguientes interrogativos:

- ¿Hay algún programa gubernamental de pago por servicios ambientales que beneficie a las comunidades?
- En el país ¿existen otros programas de este tipo, por ejemplo, dirigidos por ONG, empresas privadas u organizaciones internacionales o bilaterales?
- Las empresas de abastecimiento de agua o de energía eléctrica (en el caso de la energía hidroeléctrica) ¿están dispuestas a compensar a los propietarios forestales o a las comunidades que conservan los bosques por la protección de las cuencas hidrográficas?

RECUADRO 18

Sistemas de pago por servicios ambientales que han obtenido buenos resultados

Calidad del agua

Los usuarios que se encuentran aguas abajo pagan por mantener sistemas de regulación de la calidad del agua en zonas forestales clave, ubicadas aguas arriba. Sus asociados pueden ser las administraciones locales o las empresas dispuestas a compensar la contaminación producida por sus fábricas.

Retención de carbono

Las personas y empresas que desean compensar las emisiones de carbono pagan por establecer sistemas agroforestales destinados a la absorción de carbono. Posibles asociados podrían ser ONG y empresas privadas interesadas en el mercado voluntario para esos servicios.

Ecoturismo

Los amantes de la naturaleza, interesados en mantener la diversidad biológica, pagan por conservar zonas de gran valor. Posibles asociados son operadores turísticos y ONG que se ocupan de conservación.

RECUADRO 19

Apoyo para los productores de servicios ambientales en Costa Rica

La política pública de Costa Rica ha evolucionado para aprovechar los mercados que puedan ayudar a pagar por los servicios ambientales. El primer contrato para la protección de cuencas hidrográficas se remonta a 1888, cuando se aprobó un decreto que declaraba una franja de 2 kilómetros de ancho del volcán Barva propiedad del gobierno debido a su importancia como fuente de agua potable.

En los años ochenta y noventa se estableció un sistema de zonas protegidas con objeto de proteger la diversidad biológica. En 1994, el Gobierno aumentó el precio de las entradas a los parques nacionales de 1 a 15 dólares EE.UU. para los extranjeros y creó mercados para los servicios ambientales sobre la base del principio de que “el usuario paga”. Hacia ese mismo período se establecieron subsidios e incentivos para someter a manejo y conservación los bosques naturales en las tierras privadas, incluida la extracción sostenible de madera.

Debido a la presión internacional por eliminar los subsidios para los sectores productivos, la nueva Ley Forestal (1996) estableció un mecanismo financiero y una estructura institucional que consideran los servicios prestados por los bosques como uso de la tierra y, por ende, prevén una compensación justa para los propietarios forestales privados. En la ley se reconoce que los bosques ofrecen beneficios que van más allá de los productos que se comercializan tradicionalmente, como la madera, y se identifican cuatro servicios concretos: protección de cuencas hidrográficas, belleza del paisaje, fijación o retención de carbono y conservación de la biodiversidad.

El programa de pago por servicios ambientales, administrado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, retribuye a los propietarios de bosques por la prestación de dichos servicios con los fondos procedentes de un impuesto por el consumo de gasolina. Además, en el ámbito de ese programa ha surgido una serie de iniciativas populares y comunitarias que han propiciado una tendencia a la experimentación, como por ejemplo nuevas maneras de desarrollar mercados y pagos por servicios ambientales.

Fuente: Rojas y Aylward, 2003

- Si las comunidades tienen acceso a los sistemas de pago por servicios ambientales, ¿como se distribuirán los beneficios entre los participantes y cuáles serán los efectos de dichos sistemas en los habitantes más vulnerables?
- A fin de diversificar los ingresos, ¿es posible incorporar un componente de pago por servicios ambientales en los planes de ordenación forestal sostenible?

RECUADRO 20

Nuevos mercados para el comercio de los derechos de emisión de carbono: Uganda entra en el mercado de carbono

Cuando el Ministro de Hacienda puso en marcha la política forestal de Uganda en 2001, evidenció el potencial que tenía el sector forestal de aprovechar el nuevo mercado mundial para el comercio de los derechos de carbono. Sobre la base de las enseñanzas extraídas del proyecto piloto ejecutado en México (Plan Vivo), que obtuvo buenos resultados, los pequeños agricultores de Uganda plantaron en sus tierras especies de árboles exóticos y nativos para vender créditos de carbono en el mercado voluntario. Gracias al establecimiento de especificaciones técnicas y procedimientos administrativos eficaces, el proyecto logró aumentar la confianza de los agricultores y dar credibilidad al mercado.

Una ONG nacional suscribió un acuerdo con cada uno de los agricultores participantes. Las condiciones del acuerdo abarcaban un período de 10 años y especificaban la cantidad de carbono que se debía vender, el precio por tonelada, las metas que debían lograrse en cada uno de los cinco períodos de seguimiento establecidos y el plan de pagos. El desembolso de los fondos estaba sujeto a que los agricultores alcanzaran los objetivos en un plazo determinado. Además, los agricultores tenían que apartar el 10 por ciento de su potencial de compensación de absorción de carbono para cubrir los déficit si no lograban alcanzar los objetivos establecidos.

El programa piloto recibió un gran impulso cuando en diciembre de 2003 una respetada empresa de embalaje internacional compró las primeras 11 200 toneladas de CO₂, y otras 9 000 toneladas el año siguiente. Un segundo cliente adquirió 10 000 toneladas en mayo de 2005.

