



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ FORESTAL

22.º PERÍODO DE SESIONES

Roma (Italia), 23-27 de junio de 2014

MEDIDAS NORMATIVAS ENCAMINADAS A MANTENER Y POTENCIAR LOS BENEFICIOS DE LOS BOSQUES

1. El continuo aumento de la población en muchos países lleva consigo una creciente demanda de beneficios derivados de los bosques, tales como materias primas para la vivienda, la energía y la alimentación, así como una mayor presión sobre el uso de la tierra. Se prevé además que se produzca un cambio en el tipo de beneficios que las personas demandan, dado que los hábitos de consumo de los habitantes de las ciudades y de las clases medias en expansión son diferentes de los de los habitantes de las zonas rurales. Al mismo tiempo, la pobreza sigue siendo un problema generalizado en las zonas rurales. La subsistencia e ingresos de muchos de los pequeños productores de subsistencia, agricultores familiares, trabajadores agrícolas sin tierra, mujeres o personas de edad dependen de los beneficios derivados de los bosques.

I. POLÍTICAS Y MEDIDAS FORESTALES QUE CONTEMPLAN LA CUESTIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LOS BOSQUES

2. Como se desprende del análisis de las políticas y los informes de 121 países realizado para la elaboración de *El estado de los bosques del mundo* de 2014 (SOFO 2014), es notable la cantidad de políticas y medidas que los países adoptaron en el período 2007-2013 para promover la prestación de beneficios socioeconómicos derivados de los bosques. Existe una tendencia constante a incorporar la gestión forestal sostenible entre los objetivos generales de los países, así como a incrementar la participación de las partes interesadas. Sin embargo, pocos países especifican metas en cuanto al número de personas destinatarias de los beneficios o los grupos objetivo de las medidas, o realizan un seguimiento y evaluación de su aplicación. Son también pocos los países que informan de ajustes en los marcos institucionales, lo que indica que la capacidad de aplicación de políticas y medidas representa un freno importante al aumento de los beneficios socioeconómicos.

3. Alrededor de 60 países han tomado medidas para mejorar el acceso de las comunidades locales, las familias y las personas a los recursos forestales y los mercados en los últimos años, en particular por lo que se refiere a los productos forestales no madereros. Al menos 26 han abordado la reforma de los sistemas de tenencia, principalmente en apoyo de los medios de vida locales. Aproximadamente la mitad de los 22 países que han sometido a revisión sus programas forestales nacionales o sus políticas forestales desde 2007 han abordado en ellos el tema de la reducción de la pobreza; además, de 41 documentos de estrategia de lucha contra la pobreza publicados recientemente, en 37 se aborda la cuestión de los bosques. Todo ello indica que, en la actualidad, los países reconocen la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza en mayor medida que en el pasado.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

4. Casi todos los países informaron sobre medidas para afianzar el acceso a los mercados, por ejemplo, la eliminación de las restricciones legales a los permisos de recolección (si bien más para los productos forestales no madereros que para la madera), el ajuste de los incentivos financieros y el apoyo del desarrollo de capacidades. Muchos países han hecho especial hincapié en permitir y apoyar el desarrollo de las organizaciones de productores, aumentando los ingresos de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los pequeños agricultores.

5. Desde 2007 alrededor de 60 países han tomado medidas para fomentar las inversiones forestales, y 40 informaron de la adopción de medidas relacionadas con fondos forestales. No obstante, se presta todavía escasa atención a facilitar y promover las inversiones de las comunidades nacionales, locales o indígenas.

6. La certificación voluntaria está ya consolidada como instrumento que complementa los instrumentos de política forestal pública, habiendo bosques públicos certificados en 61 países en 2013. Al mismo tiempo se está expandiendo lentamente la verificación de la procedencia legal de la madera talada. Ambos son instrumentos de mercado destinados a reforzar el papel del sector privado, la transparencia y la rendición de cuentas.

7. Los problemas de la escasa eficiencia y el desperdicio en el suministro de productos forestales suelen ser en gran parte ignorados por los responsables de las políticas, a pesar de su importancia para ayudar a mantener la prestación de beneficios de los bosques. Varios países hacen hincapié en sus políticas en la ampliación de la capacidad de procesamiento.

8. La extensa gama de valores transmitidos por los bosques es ampliamente contemplada en los programas forestales nacionales y las políticas para el sector como parte integrante de la gestión forestal sostenible, si bien solo pocos países han tomado medidas concretas en materia de prestación de servicios forestales en su planificación operacional. En un total de 14 programas forestales nacionales o políticas forestales instaurados desde 2007 se contemplan explícitamente los valores ecosistémicos, pero tan solo en un número reducido de ellos se establecen medidas concretas. El pago por servicios ecosistémicos se sigue utilizando en algunos países y está siendo sometido a estudio y experimentación en varios otros, en especial por lo que se refiere a la recreación, el agua y el carbono.

II. PRINCIPALES MEDIDAS NORMATIVAS ENCAMINADAS A MANTENER Y POTENCIAR LOS BENEFICIOS DE LOS BOSQUES

Facilitar el acceso a los recursos y los mercados

9. Asegurar el acceso a los recursos forestales constituye un factor clave para prestar apoyo a los medios de vida, sustentar los valores socioculturales y estimular la inversión en un uso de los recursos más sostenible. Muchos países han adoptado medidas para incrementar y garantizar el acceso de las comunidades locales, las familias y las personas a los recursos forestales y los mercados. En general, esto ha comportado mayores derechos de manejo y extracción de productos forestales para un mayor número de personas. Sin embargo, estos derechos se han ampliado a menudo solo para fines de subsistencia y no incluyen el uso de la madera para la construcción o la utilización comercial de los productos por las comunidades.

10. Algunos países también han mejorado el acceso a los mercados, por ejemplo, reforzando los marcos jurídicos y creando entornos propicios para las empresas y organizaciones de productores forestales de pequeña escala. Muchas de ellas forman parte necesariamente de las economías y mercados informales, principal fuente de medios de vida en numerosas áreas rurales. Solo pocos países abordan explícitamente los problemas relacionados con el empleo digno o las cuestiones de género correspondientes. Un creciente número de países está también examinando la posibilidad de desarrollo de nuevos mercados, en particular para distintos productos forestales nuevos, del ecoturismo y de sistemas de pago por servicios ecosistémicos.

Abordar la sostenibilidad de la producción

11. Muchas de las medidas de política se establecen con el fin de garantizar la sostenibilidad de la base de recursos. En algunos países, la renuencia de las administraciones forestales a potenciar el acceso a algunos de los beneficios socioeconómicos de los bosques puede tener sus raíces en la

preocupación por las repercusiones que podría tener un número elevado de pequeños productores en la sostenibilidad de la gestión forestal. Así, por ejemplo, tres de los beneficios más importantes del consumo de productos forestales son el uso de combustible de madera para la cocina y la calefacción, el uso de productos forestales como materiales de construcción y el uso de la carne de animales silvestres como fuente importante de proteínas de origen animal. Sin embargo, en muchos países estos usos están muy restringidos o incluso prohibidos. Esto no solo supone que el uso de importantes beneficios derivados de los bosques sea técnicamente ilegal, sino también que este enfoque tenga pocas probabilidades de éxito para satisfacer la creciente demanda. La falta de un principio de legalidad podría complicar la situación aún más.

12. Dejar de centrar la atención en la prohibición y pasar, en cambio, a hacer hincapié en la responsabilidad compartida y en una mayor rendición de cuentas en aras de la producción sostenible representa un gran reto tanto para las administraciones forestales como para las distintas partes interesadas que han de asumir las responsabilidades derivadas de los mayores derechos de acceso. Es preciso que las administraciones forestales desempeñen un papel diferente al que han desempeñado en el pasado y aprendan a gobernar mejor una gestión forestal llevada a cabo por un gran número de personas que participan en actividades informales. Los instrumentos voluntarios y basados en el mercado, como la certificación forestal o la verificación de la procedencia legal de la madera talada, son herramientas útiles que ayudan a fortalecer el papel del sector privado como socio responsable. No obstante, las políticas siguen entrañando numerosos desafíos, entre otras cosas porque no se cuenta con medios adecuados para garantizar un desempeño responsable de los pequeños productores, por la falta de un planteamiento de políticas sobre cadenas de valor eficientes en el procesamiento y por la escasa comprensión, el poco reconocimiento y la gobernanza deficiente de los beneficios proporcionados por los servicios.

Fortalecer la capacidad de aplicación y medir el rendimiento

13. Muchas de las medidas necesarias para mantener y potenciar los beneficios derivados de los bosques son ambiciosas y, probablemente, requerirán cambios en el enfoque de las políticas forestales. Un desafío central para muchos países es cómo reorientar y fortalecer la capacidad de las administraciones forestales a fin de responder a las expectativas de la sociedad y poner en práctica estas políticas y programas, conjuntamente con otras instancias públicas y privadas. Para abogar por la inversión en la capacidad de gestión de los bosques para las personas es preciso disponer de pruebas de los beneficios que estos proporcionan y, en definitiva, pruebas de que la modificación de las políticas ha comportado mejoras para el bienestar humano.

14. Dado que las políticas de desarrollo tienden a estar centradas en las personas, es fundamental que se recopilen datos y se elaboren informes sobre el número de personas que reciben beneficios socioeconómicos. Es necesario disponer de datos empíricos más adecuados para respaldar la reorientación de las políticas hacia un aumento más efectivo de los beneficios socioeconómicos derivados de los bosques, y contar con mayor información sobre la aplicación de las políticas pertinentes. Garantizar el financiamiento para mejorar la información sobre los beneficios socioeconómicos de los bosques seguirá representando, probablemente, un desafío. No obstante, una propuesta vinculada a la capacidad de demostrar la obtención de repercusiones sobre las personas y no solo sobre los recursos forestales puede resultar atractiva para los organismos nacionales e internacionales que apoyan este tipo de recopilación de datos.

III. EL CAMINO POR RECORRER

15. Uno de los hilos conductores de este documento ha sido la importancia de otorgar un lugar central a las personas a la hora de formular políticas y medidas destinadas a potenciar los beneficios derivados de los bosques. Si se hace esto, es posible que los beneficios socioeconómicos de los bosques logren satisfacer las crecientes demandas de la sociedad al tiempo que se preserva la integridad de la base de recursos forestales. Un primer paso es adaptar los programas forestales nacionales y las políticas para el sector a fin de que las formas en que se utilizan los bosques se contemplen de manera más adecuada y se aborden de manera más explícita en los objetivos, metas, programas y planes de acción.

16. El fortalecimiento de los derechos de propiedad y el control local de los recursos forestales ofrecen a los productores locales más que una mera posibilidad de participación en la sostenibilidad a largo plazo de los recursos. Es importante reforzar y afianzar aún más el acceso a los recursos forestales y los derechos de uso de estos, de conformidad con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional adoptadas por los Estados Miembros de la FAO en 2012. Hace falta fortalecer en mayor medida los derechos de acceso a aquellos beneficios que son esenciales para un gran número de personas, tanto para la subsistencia como por ser una fuente de ingresos —energía, alimentos, forraje, vivienda—, y desarrollar mecanismos para que los usuarios asuman de forma más eficaz su responsabilidad en el ámbito local. Una mejor organización de los numerosos pequeños productores es un factor clave para fortalecer su gobernanza y permite a las administraciones forestales interactuar de manera más eficiente con los productores informales.

17. A fin de encontrar nuevas formas de que los bosques generen beneficios harán falta entornos favorables eficaces para la inversión e innovación públicas y privadas correspondientes. Esto requiere un mejor acceso a la financiación para los pequeños productores así como reglas más claras y sencillas, adaptadas al contexto local y de obligado cumplimiento, a fin de que los productores asuman su responsabilidad. Se requiere asimismo el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones forestales, ajustándolas a sus nuevos mandatos y funciones, para que puedan dirigir tales cambios sobre el terreno con mayor eficacia.

18. Por todo lo anterior, es primordial disponer de mayor y mejor información sobre los aspectos relacionados con las personas. Se necesitan muchos más datos sobre el número de personas que actualmente se benefician de los bosques y las distintas formas en que lo hacen; sobre las personas que deberían beneficiarse de las políticas; sobre cómo hacer que estas lleguen hasta los beneficiarios de programas específicos, por ejemplo en materia de dendroenergía o actividades forestales comunitarias; y, en última instancia, sobre las repercusiones en las personas. Del mismo modo, es preciso que un grupo más amplio de partes interesadas en la gestión y el uso de los recursos forestales disponga de mayor acceso a la información relacionada con los bosques. Esto requiere un replanteamiento de la gestión de la información y la comunicación.

IV. ASUNTOS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL COMITÉ

19. El Comité quizá considere oportuno invitar a los países a:

- evaluar el estado y las tendencias futuras de la demanda de beneficios derivados de los bosques y tenerlos en cuenta en las políticas y medidas relacionadas con los bosques;
- intensificar sus esfuerzos dirigidos a potenciar los beneficios directos de los bosques para la población local mediante la mejora del acceso a los recursos y los mercados;
- fortalecer y adaptar las capacidades de las administraciones forestales con nuevos mandatos y funciones, de modo que se oriente la gestión forestal hacia la prestación sostenible de beneficios y se creen entornos favorables para la inversión e innovación correspondientes.

20. El Comité tal vez desee invitar a las organizaciones regionales de integración económica y los foros de diálogo regionales, incluidas las comisiones forestales regionales, a fomentar el diálogo y proporcionar espacios para el intercambio de información y experiencias sobre la mejora del acceso a los recursos y los mercados mediante el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza, con miras a obtener beneficios de los bosques de manera sostenible e incrementarlos.

21. El Comité quizá considere oportuno recomendar a la FAO que preste apoyo a los países para:

- examinar y revisar los programas forestales nacionales a fin de que en las políticas, programas y planes de acción para el sector se contemple de manera más explícita y directa la cuestión de los beneficios de los bosques para las personas, así como las de la eficiencia de la producción y la reducción del desperdicio a lo largo de las cadenas de valor;
- reforzar los derechos de tenencia, de conformidad con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional;

- fortalecer y adaptar las capacidades de las administraciones forestales públicas para que puedan dirigir de manera más eficaz la gestión y el uso sostenibles de los recursos forestales y conformarse con mayor rapidez a los nuevos desafíos.

22. El Comité quizá considere oportuno solicitar a la FAO, así como al Programa sobre los bosques (PROFOR) del Banco Mundial y otras organizaciones, que colaboren a fin de mejorar los sistemas de recopilación de datos y gestión de la información sobre el uso que hacen las personas de los bosques y sobre los beneficios derivados de los mismos, ampliar el acceso a la información y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.