

3. Preparar el camino: incorporar las cuestiones relacionadas con la pobreza al ámbito forestal

ELEMENTOS CLAVE DEL SECTOR FORESTAL QUE CONTRIBUYEN A REDUCIR LA POBREZA

Siempre y cuando se disponga de recursos suficientes, es posible recolectar los productos forestales y renovar las existencias en formación. La ordenación sostenible de los recursos y la plantación de árboles allí donde se presenta la oportunidad pueden generar los ingresos tan necesarios, especialmente mediante el establecimiento de empresas comunitarias. Los negocios que agregan valor pueden incrementar ulteriormente los medios de vida. Los bosques pueden servir también como cuenta de ahorro para las personas que allí invierten mano de obra y otros activos. En tiempos de dificultades o de escasez de fondos, las personas pobres pueden talar los árboles y recolectar otros productos para su uso personal o la venta. A diferencia de los cultivos, pero análogamente a la ganadería, el tiempo de maduración de un árbol no es fijo. El cultivo puede cosecharse parcialmente mediante el aclareo y la poda mientras su valor sigue aumentando.

Sin embargo, para invertir en el sector forestal hay que contar con derechos y títulos de tenencia seguros y claramente definidos, que brinden protección contra intereses externos, cuyas acciones no siempre llegan a ser sancionadas por la ley. Asimismo hay que tener acceso a las técnicas y aptitudes necesarias para manejar los recursos de los que dependen las inversiones. Si esta condición no se cumple, las personas tienden a renunciar a unos rendimientos mayores a largo plazo para cosechar beneficios inmediatos.

Con frecuencia, la seguridad de los derechos de tenencia y de acceso así como una buena gobernanza son requisitos previos para el éxito de las intervenciones de reducción de la pobreza. Por consiguiente, antes de optar por cualquier medida práctica es fundamental que los profesionales del ramo comprueben los tres aspectos siguientes: medida en que los propietarios y los usuarios de los bosques gozan de derechos claros de tenencia y acceso; predominio de una buena gobernanza en la comunidad; y nivel de comprensión de los residentes acerca de los nexos entre la silvicultura sostenible y el alivio de la pobreza, además de su grado de capacidad para manejar los recursos en consecuencia.

Derechos claros de tenencia y acceso

Por su propia naturaleza, las actividades forestales requieren inversiones a medio y largo plazo para generar rendimientos sostenibles. Ha quedado demostrado una y otra vez que las personas son renuentes a invertir en una ordenación forestal responsable a menos que tengan derechos seguros a los recursos y puedan ejercer control sobre éstos.

Antes de actuar, hay que preguntarse lo siguiente acerca de los derechos de tenencia y acceso:

- ¿Las personas poseen derechos de tenencia sobre el área forestal en cuestión? En tal caso, ¿están claramente definidos y están reconocidos y protegidos por la ley?
- ¿Cuál es el período de tenencia? ¿Es superior al tiempo necesario para que los árboles crezcan?
- ¿Cuáles son las razones para invertir o no invertir en la ordenación de bosques y árboles?

Incluso en caso de derechos de tenencia seguros, si las personas carecen de acceso y control claros sobre los recursos pueden sentirse igualmente desincentivadas a invertir en su ordenación.

- ¿Las personas tienen derechos de acceso inequívocos sobre los productos del bosque? De no ser así, ¿su acceso está obstaculizado por requisitos costosos y complejos de, supongamos, realización de inventarios, planes de ordenación o presentación de permisos y licencias?
- ¿Existen otros derechos divergentes o reclamaciones pendientes?
- ¿La venta de los productos forestales está sujeta a restricciones, por ejemplo de precios?

Buena gobernanza

Aun si los regímenes de tenencia y acceso tienen bases jurídicas y normativas sólidas, es preciso difundir información a fin de que la toma de decisiones sea un proceso transparente y de que los individuos y las instituciones, incluidos los grupos de usuarios de los bosques locales, se responsabilicen ante las personas a las que atienden.

Antes de actuar, hace falta preguntarse lo siguiente acerca de la gobernanza:

- ¿Las personas están al tanto de las leyes y políticas vigentes concernientes sus derechos y acceso a los recursos arbóreos y boscosos?
- ¿Las autoridades locales respetan y hacen cumplir esas leyes y políticas?
- ¿Las personas ajenas a la comunidad que no gozan de esos derechos, violan los derechos de las poblaciones locales? En caso afirmativo, ¿qué medidas están adoptando las autoridades a este respecto?

Capacidad de la comunidad

Aunque se cumplan las condiciones necesarias para invertir en los bosques y los árboles, las personas precisan también de técnicas para manejar y aprovechar esos recursos de manera sostenible. Las instituciones presentes en la comunidad deben

estar capacitadas para contribuir a la ordenación de los recursos y para asegurarse que los habitantes pobres y marginados se benefician por igual de las actividades forestales. Es importante además que los grupos de usuarios locales tengan fuerza suficiente para resistir a los intentos de individuos con intereses específicos por tomar el control. Análogamente, los líderes de las aldeas deben ser capaces de representar y defender los intereses de sus electores ante los niveles decisarios superiores.

Antes de actuar, es preciso preguntarse lo siguiente acerca de la capacidad de la comunidad y la base de recursos:

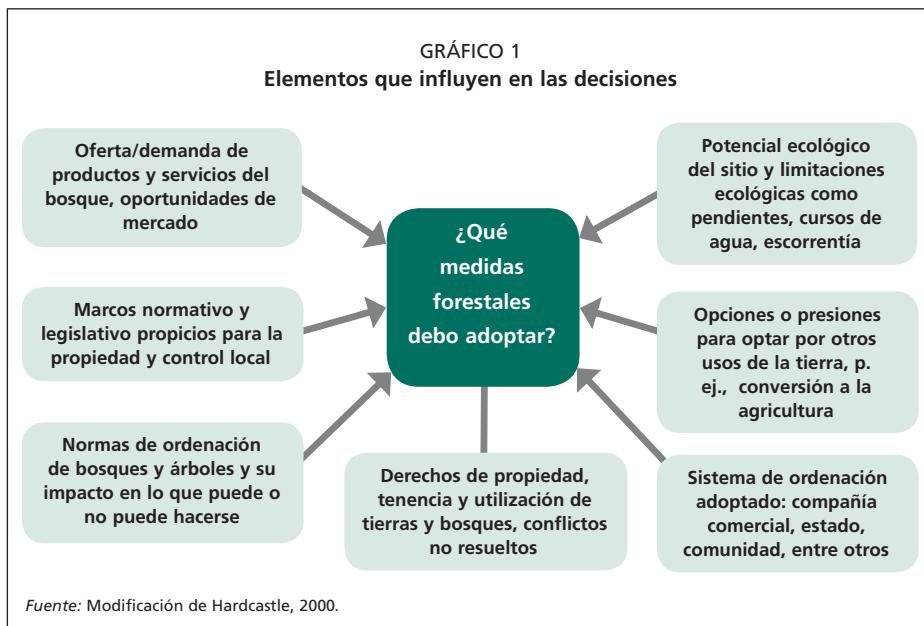
- ¿Qué aptitudes poseen las poblaciones locales y cuáles son las deficiencias, de haberlas, que hay que superar para que éstas puedan desarrollar, manejar y aprovechar los recursos arbóreos y forestales y disponer de ellos?
- ¿Quiénes son los principales beneficiarios de los recursos arbóreos y forestales en la comunidad? ¿Esos beneficios son proporcionales a sus inversiones en materia de ordenación forestal?
- ¿Las funciones, responsabilidades y normas de ordenación forestal están claramente delineadas dentro de la comunidad?
- ¿Qué posibilidades tiene la base de recursos de arrojar beneficios sostenibles? ¿Se han explorado todas las opciones posibles junto con los interesados?
- En caso de haber desecharo alguna opción por falta de fondos o de las aptitudes necesarias, por ejemplo, ¿cómo pueden vencerse estos obstáculos?
- ¿Las comunidades estiman que los beneficios que recogen compensan sus inversiones?
- ¿Los líderes comunitarios representan adecuadamente los intereses de los residentes en el proceso de toma de decisiones a niveles superiores? De no ser así, ¿qué aptitudes necesitan y cómo pueden desarrollarlas?

SOPESAR LOS RIESGOS AL ADOPTAR LAS DECISIONES

En el Gráfico 1 se delinean los complejos factores interrelacionados que deben examinarse antes de una intervención forestal encaminada a reducir la pobreza. Por ejemplo, si las políticas y leyes imponen restricciones a la venta de productos forestales (recuadro central izquierdo), la población local puede optar por una modalidad más rentable de uso de la tierra, como la agricultura (recuadro central).

A la hora de adoptar decisiones es fundamental comparar oportunidades y riesgos, sin olvidar el riesgo de conflicto en caso de que las personas pobres emprendan actividades que ponen en peligro los intereses de las élites más poderosas o de los explotadores ilegales; los eventos naturales que perjudican o destruyen los recursos; y la incertidumbre o fluctuación de la oferta y demanda del mercado.

Por lo general, las personas pobres carecen de salvaguardas que los respalden, por lo que abandonan la posibilidad de ganar más ingresos si creen que el riesgo de fracasar es inaceptable. Así, puede darse el caso de que se muestren reacios a invertir en equipo o a comprar una variedad mejorada de plantones si están preocupados por la competencia o la caída de los precios. También es posible que no se aventuren en el desarrollo de productos especializados porque es difícil predecir los gustos de los consumidores a este respecto. No obstante, quizás



sea más grave aún el hecho de que muchas personas pobres no tienen acceso a información sobre las tendencias del mercado o las fluctuaciones de los precios, ya que esta falta de conocimientos limita su capacidad para participar con éxito en empresas comerciales o, lo que es peor, les impide la posibilidad de hacerlo.

PROGRAMA DE ACCIÓN

En 2001, profesionales y encargados de las políticas de todo el mundo definieron las maneras en que las políticas, las leyes y los programas forestales pueden aliviar la pobreza. Los debates mantenidos en el Foro sobre el Papel de los Bosques en la Mitigación de la Pobreza (FAO, 2001a) produjeron un programa de acción que preveía cuatro medidas, a saber: reforzar los derechos, las capacidades y la gobernanza; reducir la vulnerabilidad; captar las nuevas oportunidades; y trabajar en colaboración. El programa aporta un fundamento para que los expertos reflexionen sobre lo que puede hacerse para reducir la pobreza y sobre la información que necesitan para diseñar las intervenciones.

Preguntas que deben formular los profesionales del sector

Medida 1: reforzar los derechos, las capacidades y la gobernanza

- ¿Cuáles son las disposiciones vigentes en materia de tenencia de la tierra?
- ¿Las comunidades y los residentes poseen el derecho de manejar sus recursos?
- ¿Se proporcionan incentivos para promover la custodia responsable de los recursos?
- ¿Las decisiones están bajo el control o la influencia de personas ajenas a la comunidad?
- ¿Las estructuras de gobierno son transparentes y eficientes?

- ¿Qué grado de capacidad tienen las organizaciones e instituciones locales? ¿Cómo puede fortalecerse?
- ¿Las personas pobres tienen la posibilidad de hacer valer sus opiniones? En caso negativo, ¿qué debe hacerse para que así sea?
- ¿La comunidad facilita el acceso de las personas pobres a servicios como la educación y la salud?

Medida 2: reducir la vulnerabilidad

- ¿Qué medidas se han adoptado para proteger a los grupos más vulnerables contra crisis y dificultades repentina?
- ¿Se han reconocido debidamente las funciones que cumplen los árboles fuera de los bosques en cuanto a satisfacer las necesidades de subsistencia y generar ingresos?
- ¿Se presta apoyo suficiente a las iniciativas de plantación de árboles? De no ser así, ¿de qué manera puede incrementarse?
- ¿El acceso de las personas pobres a los recursos forestales está sujeto a un número excesivo de reglamentos en comparación con intereses de mayor peso?
- ¿Los reglamentos que rigen la utilización de los bosques por parte de las personas pobres son excesivos o incoherentes?
- ¿Los reglamentos vigentes sobrepasan la capacidad de las autoridades para aplicarlos?
- En caso de reglamentos demasiado complejos, ¿existe la posibilidad de simplificarlos?
- ¿Cuáles son los requisitos para los planes de ordenación? ¿Los empresarios en pequeña escala están en condiciones de cumplirlos?

Medida 3: captar las nuevas oportunidades

- ¿Cuáles son las barreras que impiden que los productores de bienes forestales en pequeña escala accedan al mercado?
- ¿Qué obstáculos se interponen entre las personas pobres y su acceso a oportunidades rentables, como el procesamiento secundario?
- ¿Qué información existe sobre oferta y demanda de mercado y fijación de precios competitivos?
- ¿Se dispone de las técnicas necesarias para el funcionamiento satisfactorio de las empresas? En caso de deficiencias, ¿cómo pueden corregirse?
- ¿Hay posibilidades de desarrollar mercados que paguen por los servicios ambientales como la protección de cuencas hidrográficas, la retención de carbono y la conservación de la biodiversidad?
- ¿Qué apoyo financiero se presta a las personas pobres por concepto de donaciones, préstamos o subsidios?
- ¿Es posible incrementar los rendimientos actuales mediante, por ejemplo, una mejor calidad de los productos, un suministro seguro y fiable, la eliminación de los intermediarios y la venta de productos estacionales cuando los precios son muy elevados?

CUADRO 1**Cómo mejorar los medios de vida de las personas que dependen de los bosques**

Tipo de dependencia de los bosques	Nexos y problemas relacionados con los medios de vida	Posibles estrategias de intervención
Cazadores, recolectores y agricultores migratorios que viven en ellos	<p>Los bosques son el medio de vida más importante.</p> <p>A menudo, su ordenación es colectiva.</p> <p>Puede resultar difícil sostener los sistemas ante un cambio externo (extracción maderera, presión de los mercados, etc.).</p> <p>Muy probablemente, la vía para salir de la pobreza se basa en la agricultura.</p>	<p>Prestar asistencia para desarrollar sistemas de ordenación conjunta más eficaces.</p> <p>Ayudar a tener acceso a los servicios públicos.</p> <p>Prestar apoyo para abandonar las actividades no sostenibles.</p> <p>Ayudar a ampliar las oportunidades de comercialización de los productos agroforestales, o a desarrollar otras nuevas.</p>
Asentamientos de hogares pobres sin tierras que dependen de los bosques para obtener empleo y para la recolección o venta de productos forestales	<p>Los bosques proporcionan una variedad de medios de vida y oportunidades de empleo.</p> <p>Con frecuencia las poblaciones están excluidas de la sociedad y sus intereses están poco representados.</p> <p>Las poblaciones pastoriles sin acceso a pastos comunes o al pastoreo en los bosques deben comprar el forraje o arrendar los pastizales.</p>	<p>Aplicar estrategias variadas de supervivencia para reducir los riesgos.</p> <p>Examinar el impacto de los cambios en las necesidades en materia de empleo.</p> <p>Impartir formación técnica y ayudar a tener acceso a los servicios financieros para poder avanzar hacia actividades comerciales bien establecidas.</p> <p>Facilitar el acceso a tierras aptas para la agricultura.</p>
Hogares agrícolas que dependen de los recursos forestales adyacentes	<p>Los bosques complementan o suplementan lo que se produce en la finca o lo que puede obtenerse con más eficiencia a partir de recursos arbóreos fuera de la finca.</p> <p>Los bosques pueden resultar importantes tanto para atender las necesidades de subsistencia como para obtener ingresos.</p> <p>Las comunidades están cada vez más diferenciadas internamente.</p> <p>A medida que aumenta la exposición al mercado, crecen las posibilidades de conflictos entre quienes dependen de los recursos para su subsistencia e ingresos.</p>	<p>Prestar asistencia a las comunidades para hacer frente al aumento de conflictos internos por ejercer control y acceder a los recursos forestales y las tierras forestales locales.</p> <p>Ayudar a actuar debidamente ante las presiones crecientes de usuarios externos (incluidos los proveedores de servicios forestales estatales que producen artículos forestales a escala comercial).</p>
Hogares que venden o comercializan productos del bosque como fuente principal de ingresos o empleo	<p>Puede tratarse de campesinos sin tierras o de hogares de agricultores, y de poblaciones tanto urbanas como rurales.</p> <p>Numerosos comerciantes se caracterizan por los bajos rendimientos y por perspectivas estacionarias o decrecientes.</p> <p>Para lograr operaciones comerciales más remuneradoras, los insumos pueden proporcionarse sólo a los más adinerados y capacitados.</p>	<p>Determinar la viabilidad de la producción y venta de productos forestales, y sus limitaciones.</p> <p>Efectuar un análisis de la cadena de producción para determinados productos con posibilidades de incrementar los ingresos.</p> <p>Establecer vínculos entre los productores y las fuentes de crédito y otros insumos.</p> <p>Ayudar a los hogares a tener acceso a información sobre el mercado y forjar alianzas con los proveedores de servicios locales.</p>

Hogares agrícolas que utilizan los recursos arbóreos de las fincas para atender gran parte de sus necesidades en materia forestal.	<p>El acceso reducido a los recursos forestales y la disponibilidad y distribución variables de tierras y mano de obra agrícola puede favorecer la ordenación de árboles en la finca.</p> <p>Esta opción es posible únicamente para quienes tienen acceso a tierras en las que pueden plantar sin poner en peligro los suministros alimentarios del hogar.</p> <p>Viables sólo para las personas que no están sujetas a limitaciones de tenencia que inciden negativamente en las inversiones en los árboles.</p>	<p>Promover opciones apropiadas de distintos árboles y prácticas de ordenación.</p> <p>Ayudar a brindar información que fortalezca la capacidad de los agricultores para evaluar las perspectivas de mercado con mayor precisión.</p> <p>Aclarar o modificar las condiciones de tenencia que puedan poner en peligro la plantación de árboles.</p> <p>Ayudar a eliminar o revisar los reglamentos que restringen innecesariamente la producción y venta privada de productos arbóreos.</p>
--	---	--

Medida 4: trabajar en colaboración

- ¿Las políticas y los programas forestales a nivel comunitario comprenden estrategias de reducción de la pobreza?
- ¿El ámbito forestal está incluido en las estrategias locales de reducción de la pobreza?
- ¿Los organismos y los interesados que se ocupan de reducción de la pobreza intercambian información y experiencias con regularidad?
- ¿Qué mecanismos se han implantado para fomentar la colaboración a nivel local y la coordinación entre los distintos sectores, como la financiación conjunta, a fin de abordar las múltiples facetas de la pobreza?
- ¿Qué apoyo se necesita para establecer o reforzar las asociaciones entre los sectores público y privado y las cooperativas?

ADAPTAR LAS INTERVENCIONES A LOS CONTEXTOS LOCALES

Los usuarios de la presente guía trabajarán con poblaciones locales que dependen en medida variable de los recursos arbóreos y boscosos, como por ejemplo:

- cazadores y recolectores o agricultores migratorios que viven en los bosques o en sus cercanías
- asentamientos de personas pobres sin tierras que buscan oportunidades de empleo e ingresos;
- pequeños agricultores que dependen de los recursos externos para satisfacer buena parte de sus necesidades de subsistencia;
- comerciantes de materiales recolectados en el bosque;
- agricultores cuyos recursos arbóreos les brindan una considerable autonomía.

El Cuadro 1 contiene un esquema de los nexos y problemas relacionados con los medios de vida, así como las posibles estrategias de intervención en una muestra de hogares. Se anima a los profesionales del ramo a que adapten estos ejemplos a las condiciones del lugar en que trabajan.

