

DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

Contribución a la Revisión y Estrategia de Implementación de la Política Forestal del Banco Mundial (30/03/00)



INTRODUCCIÓN

Examen de la Aplicación de la Política Forestal y su Estrategia (FPIRS, por sus siglas en inglés de Forest Policy Implementation Review and Strategy), del Banco Mundial: oportunidad para un verdadero cambio

El proceso de la Revisión y Estrategia de Implementación de la Política Forestal del Banco Mundial (FPIRS) tiene el potencial de influir mucho más que anteriores revisiones del sector forestal. Esta revisión abarca no sólo la política, sino también la estrategia de implementación del Banco Mundial, que es donde muchos observadores consideran que se encuentran los principales problemas. Además, el Banco Mundial está sometiendo a revisión todas sus actividades que tienen impactos en los bosques. La revisión irá más allá de la relativamente pequeña cartera de préstamos del sector forestal para centrar la atención en las actividades principales del Banco Mundial como son el ajuste estructural y los préstamos para infraestructura, que se sabe que han tenido un impacto importante en los bosques.

El Banco Mundial puede vincular de manera convincente la política macro-económica con los aspectos forestales, y tiene suficiente peso para hacerse sentir en el terreno. El Banco Mundial es una de las pocas instituciones que pueden afectar la forma en que las políticas macro-económicas en países clientes integran valores ambientales. Por tanto, esperamos que el resultado de la FPIRS influya no sólo en gobiernos sino también en las políticas de otras instituciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales de desarrollo, y en donantes bilaterales.

Desde que se propuso la Política Forestal del Banco Mundial en 1991, el Banco se ha convertido en un actor cada vez más importante en la financiación del desarrollo sostenible. Los préstamos para proyectos ambientales se incrementaron de \$26 millones a 10.9 mil millones entre 1986 y 1998. El personal en áreas ambientales en el mismo período pasó de menos de 20 a más de 300. Pero incluso si sus políticas son bien intencionadas, la experiencia ha demostrado que las operaciones del Banco Mundial pueden perjudicar gravemente si dichas políticas no se implementan de manera más eficaz.

¿Una década perdida?

Algunos observadores han alegado que la década 1991-2000 ha sido una “década perdida” para el trabajo del Banco Mundial en bosques, ya que la deforestación y el deterioro de bosques han seguido empobreciendo a quienes dependen de ellos en

muchas partes del mundo. La UICN y el WWF afirman que los diez años transcurridos desde la promulgación de la Política Forestal será una década perdida sólo si el Banco Mundial no aprende las lecciones tanto de sus éxitos como de sus fracasos en la conservación de bosques y no mejora su contribución a aliviar la pobreza. El desafío que tenemos ante nosotros es ayudar al Banco Mundial a fortalecer las salvaguardas ambientales y sociales aplicadas a sus operaciones con impacto en los bosques, y al mismo tiempo a elaborar una agenda más proactiva para asegurar que las intervenciones en el sector forestal contribuyan a conseguir los objetivos de disminución de la pobreza y conservación ambiental.

Desafíos y recomendaciones de UICN/WWF

El Banco Mundial ha encargado una serie de estudios analíticos como aportes a la FPIRS. Este documento ofrece la respuesta de parte de la UICN y del WWF a lo que percibimos como hallazgos, y omisiones, clave de estos estudios. Lo que sigue es una serie de “desafíos”, con recomendaciones. La serie se divide en dos categorías: prioridades e instrumentos.

Prioridades: Disminución de la pobreza; Prioridades de conservación y biodiversidad; Papel de las plantaciones.

Instrumentos: Ajuste estructural, Mercados forestales y tendencias /Valoración económica / Incentivos económicos / Manejo forestal en colaboración.

PRIORIDADES

- ***Disminución de la pobreza***
- ***Prioridades de conservación y biodiversidad***
- ***Papel de las plantaciones***

Disminución de la pobreza

Por favor, tomar nota de que el Anexo 2 ofrece algunos detalles acerca de la experiencia de UICN/WWF en esta área temática.

Estudio Analítico solicitado por el Banco Mundial:

- Shepherd, Gill; Arnold, Mike; and Bass, Steve (1999). *Forests and Sustainable Livelihoods – Current understanding, emerging issues and their implications for World Bank Forest Policy and funding priorities*. [Los bosques y la subsistencia sostenible – Ideas actuales, aspectos emergentes y sus implicaciones para la Política Forestal y prioridades de financiación del Banco Mundial]

(Este documento se puede encontrar en el sitio web FPIRS del Banco Mundial, bajo el título “Background Documents”, y también bajo “Other Relevant Stakeholder Documents”)

Desafíos o preguntas que plantea el estudio analítico:

El documento sobre pobreza fundamenta su análisis en las cinco formas de capital social que se requieren para la subsistencia sostenible, a saber, capitales natural, físico,

financiero, humano y social. Este concepto lo está desarrollando el DFID y ofrece un medio práctico para analizar aspectos de la pobreza, tanto en general como más concretamente en función del desarrollo forestal. Si esto se asocia con la necesidad de que la subsistencia sostenible esté incrustada en la seguridad ambiental, social y económica, se pueden realizar análisis profundos y se pueden emprender intervenciones prácticas en una serie de niveles diferentes. El documento aborda tres preguntas importantes: ¿En qué ayudan los bosques a los pobres? ¿En qué ayudan los pobres a los bosques? Y cuáles son las implicaciones de las respuestas a estos interrogantes para el apoyo del Banco Mundial a una serie de proyectos forestales, y a proyectos que se implementan en terrenos que no podrían normalmente considerarse como boscosos.

Los habitantes más pobres de las zonas rurales son más pobres que los habitantes más pobres de zonas urbanas. En los países más pobres en vías de desarrollo, del 65 al 80% de la población sigue viviendo en zonas rurales. Al entrar en el tercer milenio, una mayor proporción de personas en muchos países se encuentran bajo el límite de la pobreza. Los hábitats rurales de los países pobres en vías de desarrollo dependen en formas complejas de los recursos naturales. A menudo cuanto más pobre es la familia, más variados son los recursos para su subsistencia y tanto más probable es que dependan de recursos naturales. Entre los recursos no agrícolas, los bosques desempeñan papeles fundamentales como apoyo a la subsistencia, y la dependencia de los bosques casi siempre es un complemento de la agricultura, de la ganadería, del comercio o del trabajo asalariado. Así pues, para entender cómo están utilizando los bosques los habitantes de zonas rurales, es fundamental tomar en cuenta todos los otros componentes de su subsistencia. Dentro de la sociedad rural a menudo los más pobres, y dentro de esta categoría las mujeres, son los que tienen acceso a productos naturales en estado silvestre para sustentar su subsistencia. Estos recursos naturales pueden proceder de terrenos comunitarios y de bosques estatales. Como los terrenos comunitarios se están privatizando cada vez más, y se está asumiendo control nacional o privado sobre los bosques, se han ido perdiendo estos derechos de acceso. La pérdida de estos derechos contribuye a aumentar la pobreza. Además en muchas naciones se dan otras influencias sociales más generales, como corrupción, incentivos nocivos y conveniencias políticas. Todo ello ha contribuido a la gran disminución de la cobertura forestal al ir dando paso a la agricultura, con frecuencia en terrenos no aptos para ella o sólo marginalmente aptos.

El documento identifica una serie de grupos generales que dependen de una forma u otra de los bosques. Entre ellos están:

- Cazadores, aunque muchos practican ahora alguna forma de agricultura;
- Quienes adoptan sistemas prácticos sostenibles de barbechar y de agricultura tropical en bosques húmedos tropicales o bosques secos;
- Quienes se dedican al pastoreo en muchos de los territorios secos de África cuyo ganado se alimenta de árboles y donde durante la estación seca pastan y mordisquean en reservas de importancia determinante en cuanto al manejo de riesgos y resiliencia (elasticidad);
- Quienes practican agricultura fuera de los bosques como actividad principal pueden seguir dependiendo mucho de los bosques en cuanto a nutrientes, alimentación, vivienda, leña, etc.;

- Comerciantes y artesanos quienes tienen una relación diferente con los bosques y es probable que compren productos forestales, y pueden tener menos interés en el sostenimiento de los bosques; y
- Habitantes urbanos que pueden también comprar productos forestales.

La mayor parte de los sistemas tradicionales de manejo de bosques otorgaron a quienes vivían en los mismos o en lugares colindantes derechos seguros sobre los recursos por medio de varios acuerdos consuetudinarios de tenencia y acceso. Muchos de estos acuerdos los anulaban los sistemas estatales de tenencia, aunque siguen funcionando muchos sistemas consuetudinarios en cuanto a utilización y manejo *de facto* de recursos día a día. El ámbito de productos forestales puede ser muy variado, y la madera quizá sea tan sólo un pequeño componente, mientras que la serie de productos no maderables que se utilizan puede ser muy vasta.

Si bien el CFM tiene que ver con involucrar a las personas locales en el manejo de bosques, que suelen estar bajo alguna forma de reconocimiento oficial debidamente registrado, quizá en el futuro el manejo independiente de bosques bajo Regímenes de Propiedad Comunal o comunitaria (CPR) podrán muy bien convertirse en un enfoque importante. Es vital que se comprendan las condiciones bajo las cuales el manejo de la propiedad comunal proporciona la mejor correspondencia entre los recursos y el contexto económico, social e institucional dentro del cual está ubicada. Es más probable que se protejan los bosques bajo regímenes de propiedad comunal cuando se manejan como un apéndice y componente de estrategias más amplias de subsistencia con las que están en simbiosis. En algunos casos, p.e. donde los bosques y vertientes en terrenos elevados tienen que manejarse para proteger el agua y áreas agrícolas más abajo, los bosques deben manejarse en su totalidad; en otros resulta adecuado el uso comunitario extendido por una área muy grande (como el uso pastoral de recursos).

Es de lamentar que muchos de los acuerdos de CPR y de CFM no han recibido suficiente información acerca de las lecciones que surgen de los estudios sobre CPR y se han minimizado los problemas potenciales de tratar de integrar acuerdos consuetudinarios con los de autoridades nacionales. Muchos de estos sistemas de CPR ni siquiera se conocen, y mucho menos se han reconocido legalmente, aunque el control estatal en una serie de países es lejano y débil. Resulta claro que muchas instituciones, incluyendo el Banco Mundial necesitan estar mejor informados acerca de las lecciones que se derivan de CFM exitosos y de los ingredientes clave para los mismos y también para el manejo de bosques bajo CPR.

El documento analiza la pobreza y la participación de la población rural en función de un manejo de bosques en colaboración, del manejo de áreas protegidas, de la plantación de árboles y de tierras marginales.

El documento de Shepherd et al. contiene una serie de observaciones pertinentes y recomendaciones en cuanto a la política del Banco Mundial a niveles nacional e internacional:

- Elegir estrategias y marcos temporales que convengan a los pobres.
- Flexibilizar las metas del manejo de modo que las personas estén en mejores condiciones de manejar a su manera bosques y zonas boscosas.

- Los habitantes de zonas rurales no son empleados 'por poder' del departamento de desarrollo forestal. Aunque requieren asesoría técnica, gran parte de la documentación que tienen que tramitar para poder conseguir derechos para manejar bosques constituye un impedimento.
- La meta de descentralizar al nivel local, y de transferir a entidades privadas de una u otra clase no suele volver a colocar al nivel local en la misma situación en que había estado.
- Las decisiones que podrían haberse tomado con más celeridad a nivel local ahora quizá tienen que esperar a que intervengan funcionarios gubernamentales.
- Garantizar los derechos y responsabilidades a nivel local, de modo que los pobladores locales también puedan ser administradores eficaces de la biodiversidad y satisfacer sus necesidades de subsistencia.
- Abrir la política forestal a la biodiversidad y a intereses para asegurar la subsistencia.
- Acuerdos adaptables de manejo en colaboración para responsabilizarse de las incertidumbres en cuanto a biodiversidad y para aminorar los riesgos para la subsistencia; y
- Desarrollar la capacidad de las autoridades forestales nacionales tomando cuidadosamente en cuenta las ventajas y desventajas de las responsabilidades conjuntas para la biodiversidad y medios de subsistencia.

Se alega que, para los agricultores rurales y el sector privado, el cultivo comercial de árboles es probable que sea una esfera importante de crecimiento en el futuro inmediato y a largo plazo, y es un área en la que el Banco Mundial se podría involucrar más. Esta actividad comercial de plantar árboles podría tener la ventaja adicional de sustituir a recursos basados en los bosques, tanto los basados en madera como otros. Sin embargo, en cuanto a contexto de la pobreza, lo que los pobres necesitan para una subsistencia sostenible es diferente de lo que necesitan los ricos, y puede estar menos bien elaborado. Centrarse en aspectos más comerciales y del sector privado puede generar una doble desventaja para los pobres al quitarles tierra dedicada a agricultura de subsistencia y al no invertir lo suficiente en las clases de árboles y recursos que necesitan los pobres. Muchos pobres plantan árboles, con frecuencia utilizando hasta una 25% de su tierra. En general, esas plantaciones de árboles, y los productos que se agregan para utilizarlos para subsistencia y comercio informal son en realidad muy significativos. Sin embargo, a pesar de la escala en que los pobres plantan árboles, estas actividades a menudo son 'invisibles' para la economía más amplia, y su contribución no se reconoce ni valora, excepto a nivel local.

El documento reconoce que (a) la pobreza causa deforestación, por cuanto el campesino y las personas pobres en recursos necesitan incrementar las áreas que cultivan para producir suficientes alimentos, y que (b) la inmigración causa deforestación. Los cuerpos policiales y las políticas nacionales en muchos países apoyan el continuo clareo de bosques para fines de cultivo, pero dan menos importancia a un incremento mayor de cosechas por hectárea, gracias a prácticas agrícolas mejoradas, desarrollo forestal y agrario, sustitución de recursos, etc. De igual modo, la explotación de bosques que beneficia primordialmente a quienes a nivel nacional y/o a nivel de sector privado, a menudo disminuyen el suministro de bienes y servicios forestales para uso consuetudinario y local. Por ejemplo, cultivar los bosques de manera intensiva puede disminuir el suministro de productos forestales no maderables y producir una caída en la fertilidad de los suelos que agrava todavía más el ciclo de pobreza. En su

trabajo pasado el Banco Mundial ha insistido en el desarrollo forestal de plantaciones como preocupación nacional y en la explotación de bosques autóctonos de parte de grupos nacionales e internacionales interesados con poco respeto por los derechos locales a recursos o por los acuerdos institucionales y legales locales en cuanto a manejo de bosques. La disminución de la pobreza requiere más que simples políticas nacionales. Dichas políticas deben plasmarse en la práctica local, en beneficios tangibles para las poblaciones locales y en una mayor responsabilidad local por el manejo de los recursos naturales. Además dicha política tiene que producir una mayor seguridad social y ambiental, y no sólo seguridad económica.

El documento identifica muchos factores relacionados con la pobreza que no son en rigor de índole forestal, pero sobre los cuales tienen influencia instituciones como el Banco Mundial. Incluyen la tenencia de la tierra y de los recursos, el acceso a crédito rural, el acceso a mercados, la asignación de precios para productos agrícolas, incentivos nocivos para la producción. Además, hay otros aspectos clave que o afectan a aspectos relacionados con la pobreza o son influenciados por ellos. Se necesita que todos estos aspectos se integren dentro del tema más amplio de “involucramiento comunitario” responsable. Estos aspectos son:

- **Mercados forestales y tendencias**, con respecto a productos forestales no maderables e incentivos a nivel local para bosques y mercados de productos forestales;
- **Sostenibilidad de recursos y servicios forestales** – el papel de acuerdos sobre manejo de bosques en colaboración (CFM) y recursos de propiedad común (CPR) como instrumentos en el manejo sostenible de bosques, y el desarrollo forestal rural (RDF) ayuda a contribuir a ello al quitarle presión a los bosques naturales;
- **Manejo forestal en colaboración / Desarrollo forestal rural** – el papel del CFM, del CPR y del RDF en cuanto a contribuir a la seguridad de los medios de subsistencia, y a contribuir al manejo sostenible de bosques;
- **Valoración económica** – donde la valoración se ve como contribución a flujos más equitativos de beneficios para los usuarios locales de recursos, y no simplemente a nivel nacional;
- **Instrumentos económicos** - ¿qué medidas deben establecerse para apoyar el CFM, el CPR y el RDF, tanto a nivel local como nacional?
- **Ajuste estructural** – puede crear medidas que incentiven por medio de la descentralización, más derechos y responsabilidades de las poblaciones rurales como usuarios;
- **Pueblos autóctonos y bosques** – muchos grupos autóctonos viven en o cerca de bosques formalmente registrados por los gobiernos, o viven en y utilizan otros bosques naturales. Integrarlos es un componente clave en regímenes de CFM y CPR; y
- **Prioridades para la conservación y la biodiversidad** – a partir de un análisis de la biodiversidad y de la conservación, ¿hasta qué punto contribuye el CFM a dichos objetivos?

Recomendaciones para el Banco Mundial:

Hay muchas clases de aspectos de los medios de subsistencia de los que el Banco Mundial necesita tomar nota, integrarlos y equilibrarlos en sus políticas forestales y otras más generales. No hacerlo podría marginar todavía más a los pobres. Muchas personas

viven en los bosques, a su alrededor y con ellos. A menudo sus sistemas de manejo de los bosques no se reconocen de manera oficial, no se comprende su valor, aunque son de importancia significativa para los pobres de zonas rurales. Cuanto mejor se comprenda la capacidad de disminución de riesgo y de incremento de seguridad de los bosques y zonas boscosas, tanto mejor se comprenderá la naturaleza fundamental de las necesidades de los pobres.

El Banco Mundial puede desempeñar un papel importante en cuanto a asegurar que el desarrollo forestal contribuya de una manera verdadera y significativa al bienestar de la población rural y en especial de los pobres por medio de sus múltiples instrumentos, incluyendo el de la influencia en políticas. Esto debe incluir aspectos del capital natural, físico, financiero, humano y social de los medios de subsistencia rural. El desarrollo forestal debe convertirse en una parte aceptada del uso económico de la tierra de las poblaciones rurales y de los pobres.

El Banco Mundial debería:

- Encontrar formas de entender y apoyar de manera más eficaz las necesidades de subsistencia en el contexto del manejo de bosques y disminución de la pobreza;
- Poner condiciones en los préstamos y créditos y ayudar a las naciones a crear y adoptar mecanismos más justos de asignar precios al productor e incentivos para productos forestales tanto maderables como no maderables para promover la gestión sostenible de los bosques y el uso sostenible de los mismos a nivel local;
- Fomentar que los gobiernos integren los verdaderos valores de los bosques y de los árboles en su planificación económica del uso de la tierra y del paisaje de modo que los bosques y los árboles mejoren los medios de subsistencia rural; y
- Aprovechar oportunidades que ofrece el ajuste estructural y otros cambios a nivel nacional para promover un ambiente responsable para el involucramiento de la población local en el manejo de bosques.

Prioridades de conservación y biodiversidad

Estudios analíticos que encargó el Banco Mundial:

- Putz, Francis; Redford, Kent; Fimbel, Robert; and Robinson, John (1999). *Biodiversity Conservation in the Context of Tropical Forest Management [Conservación de la biodiversidad en el contexto de la gestión de bosques tropicales]*. Wildlife Conservation Society, New York.
- Platais, Gunars (aparecerá en 2000). *Global overlays: Externalities [Superposiciones globales. Externalidades]*. World Bank, Washington, D.C.

Contribuciones voluntarias:

- Lovejoy, Tom et al (1999). *High Extinction-risk Ecoregions Analysis [Análisis de ecorregiones en alto riesgo de extinción]*. Report of Working Group 1, World Bank CEOs Ad Hoc Forum on Forests, Washington, D.C.

(Estos documentos se pueden encontrar en el sitio web FPIRS del Banco Mundial, bajo el título “Background Documents”, y también bajo “Other Relevant Stakeholder Documents”)

Desafíos y preguntas que generan los estudios analíticos:

Estos tres trabajos plantean los siguientes desafíos y preguntas.

A pesar de... los datos estadísticos sobre impactos humanos actuales y de las observaciones acerca de los impactos a largo plazo de generaciones previas de nuestra especie, muchos en la comunidad de conservación y desarrollo sostenible siguen manteniendo que es posible tanto utilizar como preservar la biodiversidad ... sin ningún costo para ninguno de los dos... Esta forma de pensar ahistórica e ilusa es sumamente peligrosa porque permite a quienes la adoptan creer que hay soluciones fáciles, sin costo en cuanto a la explotación del planeta”. (Putz et al. 1999).

El documento de Putz et al. analiza el impacto de los diferentes métodos de tala (intensidad baja/alta x áreas pequeñas/grandes) en diferentes componentes de la biodiversidad (paisaje, ecosistema, comunidad, especies/poblaciones y componentes genéticos). Este análisis, aunque elegante y válido, parece de relevancia limitada para una agencia de desarrollo que no es probable que ponga a disposición grandes cantidades de fondos concesionarios para operaciones de tala que tienen un tiempo de recuperación de 18 a 24 meses, se conserve o no en la nueva política la cláusula que prohíbe al Banco apoyar la tala en bosques húmedos tropicales primarios. También es más un análisis sintético del efecto de una serie de usos forestales sobre los componentes y atributos de la biodiversidad, lo cual da pie para formular una serie de recomendaciones prácticas y razonables al final del documento.

El documento de Lovejoy et al. Se propone responder a las tres preguntas siguientes:

- 1) *¿Está de acuerdo la comunidad de la conservación en prioridades de conservación de la biodiversidad?*
- 2) *¿Dónde causaría más daño a la biodiversidad una tala comercial a gran escala?*
- 3) *¿Dónde causarían menos daño tales actividades?*

Respecto a 1) afirma que toda la biodiversidad es importante, y que las prioridades en la conservación simplemente reflejan diferencias en urgencia. En respuesta a las preguntas 2) y 3), el documento presenta el ejemplo de la región Indopacífica. Recomienda que toda tala comercial a gran escala en bosques naturales debería detenerse de inmediato en Ecorregiones en Alto Riesgo de Extinción, y que debería reducirse progresivamente en fronteras boscosas y en otros trechos significativos de bosques intactos o casi intactos en todas las ecorregiones tropicales, aunque advierte que puede haber excepciones donde se pueda demostrar científicamente por adelantado que se puede manejar la tala sin impactos adversos en la biodiversidad y en el funcionamiento del ecosistema. También recomienda que las cacerías para financiar los campamentos de tala y otras cacerías relacionada con el mercado deberían eliminarse de inmediato, y que debería pasarse a desarrollo forestal de plantaciones en áreas de terrenos forestales deteriorados que no son prioritarios en cuanto a restauración. Una vez más, este análisis, aunque resulta útil en el contexto del Foro Ad Hoc de Ejecutivos Principales sobre Bosques, parece ser de relevancia limitada para una agencia de desarrollo que no es probable que conceda grandes sumas de fondos

concesionarios para operaciones de tala que tienen un tiempo de recuperación financiera de 18 a 24 meses.

Como todavía no está disponible el documento de Platais, el tema de la economía está casi ausente en estos documentos. Esto no sólo resulta sorprendente, dada la naturaleza del mandato del Banco Mundial, sino que también está mal. La definición de prioridades de conservación, como todos los esfuerzos humanos, es por lo menos en parte un problema económico: ¿cómo se pueden asignar recursos escasos para conseguir una combinación óptima de resultados moral y/o socialmente deseables? (En este caso, el mantenimiento del valor como hábitat para plantas y animales, y de la capacidad productiva de los recursos naturales que sustentan los medios de subsistencia de los habitantes de zonas rurales). Esta falta de integración de la economía es sintomática de mucho del trabajo ambiental que realiza el Banco Mundial. De forma rutinaria, los Planes Nacionales de Acción Ambiental (con algunas notables excepciones) consisten en listas mixtas de buenas intenciones de todos los ministerios sectoriales en un país dado, sin que se defina para nada la prioridad que debería darse al “‘impulso’ ambiental por cada dólar”.

Prioridades para la conservación de la biodiversidad

En cuanto a las metodologías para establecer prioridades en la conservación de la biodiversidad, hay bastante desacuerdo entre las organizaciones de conservación de la naturaleza acerca de cómo sopesar los diferentes componentes y atributos de la biodiversidad. Es más que un problema académico. Por ejemplo, dado el hecho de que ciertos atributos clave de la biodiversidad, como la elevada diversidad de especies, el endemismo y el nivel de amenaza con frecuencia tienen una escasa correlación, ponderarlas de manera algo diferente puede conducir a modificaciones en las prioridades de conservación. Además, los puntajes de diversidad máxima para grupos diferentes de plantas y animales rara vez coinciden, de modo que no resulta fácil llegar a definiciones unánimes de los así llamados “sitios críticos de la biodiversidad”.

Estas diferencias, sin embargo, no deberían exagerarse. Existe un consenso creciente entre expertos en conservación en que los métodos para establecer prioridades para la conservación de la biodiversidad que utilizan las organizaciones principales de conservación como Birdlife (Áreas de Aves Importantes), Conservation International (sitios críticos), la UICN (Listas Rojas de Especies Amenazadas) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (ecorregiones propensas a extinguirse), conducen a resultados que coinciden en un 70-80% en la mayoría de las regiones.

Muchos expertos creen que será posible lograr un nivel incluso más elevado de consenso si se combinan las soluciones basadas en el ecosistema y en las especies.

La UICN-SSC y Birdlife han recopilado datos acerca de todos los mamíferos y aves en la lista roja. En los próximos 2-3 años, estos datos estarán a disposición gracias al Sistema de Información sobre Especies (SIS) de la UICN en forma de mapas de distribución, y en un formato que permitirá una superposición fácil con otros métodos geográficos de establecer prioridades, como las Ecorregiones del WWF y los Sitios críticos de CI. Aparte de los mamíferos y aves, el SIS con el tiempo también abarcará a anfibios, réptiles, peces de agua dulce y ciertos tipos de plantas e invertebrados. Se espera que esto conduzca a identificar “Áreas Importantes de Biodiversidad” acordadas

globalmente, que estarán fácilmente a disposición para que las usen organizaciones como el Banco Mundial.

Un elemento que no aparece en muchas publicaciones acerca de la definición de prioridades en biodiversidad es cómo traducir recomendaciones a nivel global a directrices para diseñar redes nacionales de áreas protegidas. Existe un consenso creciente en cuanto que la mejor forma de lograr lo segundo es combinar métodos repetitivos de selección de reservas (ver en Howard 1996 una aplicación concreta en Uganda) con datos sobre especies amenazadas (Johnson 1995). La UICN y el WWF también están preparando y probando un Método Paisajístico para la Conservación de Bosques, para llenar el vacío entre los métodos basados en el nivel de plantación y de sitio tales como la certificación de bosques por un lado, y los procesos de planificación nacional o ecorregional por el otro. El objetivo de este método paisajístico es desarrollar un instrumento de toma de decisiones que se pueda utilizar tanto a nivel general (p.e. sobre el papel de las plantaciones) como a nivel operativo (p.e. acerca de la ubicación de una plantación concreta). Este método será muy útil para situaciones en que las recetas generales de políticas a nivel nacional o ecorregional probablemente son demasiado simplistas p.e. respecto a la aceptabilidad de plantaciones para madera a escala industrial o de la tala en bosques (casi-) naturales.

Recomendaciones para el Banco Mundial:

Gran parte de la discusión entre el Banco Mundial y la comunidad de conservación, se ha centrado en la necesidad de preservar los bosques más biodiversos en áreas estrictamente protegidas. Como consecuencia de ello, a menudo se equipara la definición de prioridades para la conservación de bosques a (o se confunde con) la selección de áreas forestales de elevada biodiversidad para fines de colocarlas parte. Sin embargo, el método para definir prioridades basado solamente en la riqueza de especies y diferencia biológica no trata debidamente todos los aspectos de la conservación de la biodiversidad, por las razones siguientes:

- En muchas áreas de topografía y fertilidad desfavorables de suelos, la cubierta boscosa es el único uso imaginable de la tierra que resulta productivo y sostenible. En las zonas secas tropicales, donde la subsistencia de los pobladores rurales pobres se basa en la agricultura de tierras cultivables que reciban lluvia y en la ganadería, las zonas boscosas son fuentes esenciales de apoyo sobre todo en épocas de sequía, pérdida de cosechas y deterioro de los pastizales. Deteriorar o convertir bosques en dichos ambientes transtorna gravemente los medios de subsistencia de las personas del lugar y puede conducir a la emigración, a veces con considerable impacto social y ambiental en otros lugares.
- Muchos (relativamente) ecosistemas forestales pobres en especies son proveedores clave de servicios ambientales, p.e. los bosques nubosos montanos tropicales incrementan la disponibilidad de suministros de agua de superficie de gran calidad al captar humedad de la atmósfera; una elevada proporción de las reservas de agua dulce del mundo se encuentran en los bosques boreales y una parte considerable del carbono del mundo se concentra en bosques boreales y tropicales de turbas en pantanos.
- Muchos (relativamente) ecosistemas pobres en especies protegen la integridad de otros ecosistemas, más biodiversos y a menudo más amenazados, p.e. bosques de manglares protegen arrecifes de coral contra la sedimentación en Mozambique, y

terrenos boscosos de altura previenen el encenegamiento de los sitios donde los peces cíclidos del Lago Malawi desovan. (El papel de los bosques en la protección de la biodiversidad en agua dulce es especialmente importante, dado que ésta se encuentra mucho más amenazada que las plantas y animales de bosques, como lo atestigua el hecho de que la mayor parte de las extinciones recientes bien documentadas son de especies de agua dulce. La deforestación y el deterioro de bosques son una causa principal de la pérdida de integridad de ecosistemas de agua dulce).

- Pequeñas áreas de bosques ribereños pueden ser esenciales para mantener la conectividad entre grandes bloques forestales, al permitir la migración de grandes mamíferos como elefantes.

La Misión de la UICN es “influir, motivar y ayudar a las sociedades en todo el mundo para que conserven la integridad y la diversidad de la naturaleza, y asimismo asegurar que cualquier uso de los recursos naturales se haga de manera equitativa y ecológicamente sostenible”. El WWF pretende “conservar la naturaleza y los procesos ecológicos mediante la conservación de la diversidad genética, de especies y ecosistémica, asegurando que el uso de los recursos naturales renovables sea sostenible tanto ahora como a largo plazo; y promoviendo acciones que disminuyan la contaminación y la explotación y consumo despilfarradores de recursos y energía”. Por tanto, la conservación de bosques significa para la UICN y el WWF más que la simple preservación de los bosques más biodiversos en áreas rigurosamente protegidas; también incluye la conservación y uso sostenible de todos los ecosistemas forestales en áreas protegidas donde se permite un uso limitado, y fuera de áreas protegidas.

El tema del uso sostenible de ecosistemas forestales proporciona el enlace más directo con el mandato básico del Banco Mundial de disminuir la pobreza. Pero los bosques fuera de áreas protegidas no sólo interesan para fines de disminución de la pobreza. Como lo dicen Putz et al., los bosques fuera de las áreas protegidas son sumamente importantes para la conservación. Las prioridades de conservación en dichas áreas no son sobre todo la de colocar aparte, sino más bien la de identificar y mitigar los principales impactos ambientales negativos de varias clases de uso de bosques. En muchos casos, la aplicación de unos pocos métodos y tecnologías “más seguras” podrían contribuir de manera significativa a disminuir el impacto ambiental de dichas actividades de uso. Dichas tecnologías pueden resultar financieramente provechosas y también beneficiosas en lo ambiental, como lo demuestra el ejemplo de la tala de bajo impacto.

La principal ventaja comparativa del Banco Mundial parecería encontrarse en ayudar a los gobiernos de los países clientes a mejorar la forma en que se asignan y gastan los recursos públicos para lograr metas ambientales y de sostenibilidad respecto a bosques, en lugar de perseguir resultados individuales de conservación. No será suficiente sólo tratar de evitar causar daño: el Banco Mundial necesitará utilizar valoraciones ambientales estratégicas de todos los sectores con los que está involucrado y que tienen impacto en los bosques (agricultura, infraestructura, petróleo y minería, ajuste macroeconómico) para definir una agenda positiva para su papel en la conservación de bosques.

Recomendaciones específicas:

- El Banco Mundial debería centrarse primero y por encima de todo en ayudar a los gobiernos de los países clientes para que mejoren la forma en que se asignan y gastan los recursos públicos con el fin de lograr objetivos ambientales y de sostenibilidad respecto a bosques. Debería buscar resultados individuales de conservación sólo donde exista una ventaja comparativa en hacerlo.
- Con el fin de asegurar que sus Estrategias de Ayuda a Países y portafolios de préstamos estén mejor informados respecto a temas forestales, el Banco Mundial debería incrementar los recursos disponibles para el Trabajo Económico y Sectorial en bosques, y constituir comités asesores externos, incluyendo en ellos a organizaciones de conservación forestal y de la naturaleza para países forestales clave.
- Los resultados de las valoraciones ambientales estratégicas para todos los sectores principales con impactos en los bosques (agricultura, infraestructura, petróleo y minería, ajuste macroeconómico) deberían integrarse a las Estrategias de Ayuda a Países, sobre todo en el caso de los países ricos en bosques.
- Las prioridades en conservación de bosques para el Banco Mundial deberían ser, más que una cantidad de diversidad de especies importantes, establecer áreas “prohibidas” para préstamos de inversión. Las Estrategias de Ayuda a Países debería incluir también como prioridades la conservación de ecosistemas forestales que proporcionan servicios ambientales esenciales aparte de la conservación de la biodiversidad (p.e. protección de vertientes y retención de carbono), así como métodos y tecnologías “más seguras” para disminuir el impacto ambiental negativo de diferentes clases de uso forestal transectorial (agricultura, desarrollo forestal, infraestructura, minería, etc.).
- Más que adoptar recetas de políticas forestales genéricas para grandes áreas geográficas, que a menudo son excesivamente simplistas, el Banco debería utilizar sus instrumentos de toma de decisiones como el Método Paisajístico para Conservación de Bosques que está desarrollando la UICN y el WWF, que permiten un examen racional de trueques de conservación a escalas geográficas apropiadas.
- El Banco Mundial debería centrarse en coincidencias más que en diferencias entre varios métodos de definir prioridades para la conservación de la biodiversidad y utilizar combinaciones de métodos basados en ecosistemas y en especies para conservar todos los atributos de la biodiversidad.

El papel de las plantaciones

Por favor, tomar nota de que el Anexo 2 ofrece algunos detalles de la experiencia de la UICN/WWF en esta área temática.

Estudio analítico encargado por el Banco Mundial:

- Hardcastle, P.D., *Plantations: Potential and Limitations*. [Plantaciones. potencial y limitaciones]

(Este documento se puede encontrar en el sitio web FPIRS del Banco Mundial, bajo el título “Background Documents”, y también bajo “Other Relevant Stakeholder Documents”)

Desafíos y preguntas que surgen del estudio analítico:

Los términos de referencia para este documento asumen un punto de vista más bien limitado del tema de las plantaciones y dirigen al consultor a que se centre primordialmente en troncos industriales con alguna referencia a la retención de carbono. Esto hubiera sido comprensible si el Banco hubiera incluido como área temática adicional clave una consideración más amplia de la reforestación/repoblación; pero este no es el caso. El WWF y la UICN creen que establecer plantaciones para la producción industrial de troncos y de troncos aserrados debería considerarse sólo como un subgrupo, aunque importante, de actividades de reforestación/repoblación para la producción de toda una gama de bienes y servicios forestales. Al no distinguir entre reforestación/repoblación y “plantaciones industriales” el Banco está desperdiciando una oportunidad de oro para realizar un análisis más exhaustivo de cómo los bosques plantados pueden contribuir al bienestar social y ecológico de sus países clientes. Preocupa que el Banco, al definir los términos de referencia, sigue adhiriéndose, en la opinión de la UICN y del WWF, a la hipótesis defectuosa de que las plantaciones industriales alivian la “*presión sobre los bosques naturales debido a actividades de producción maderera y ayudan a corregir pérdidas de biodiversidad en bosques naturales*”. El WWF y la UICN advierten que el consultor no parece convencido de la veracidad general de esta hipótesis (párrafos 221 a 227, en especial con respecto a bosques tropicales).

El documento trata de cuantificar la “oferta potencial” y la demanda de las plantaciones en el curso del último medio siglo, sobre todo con información obtenida de tres fuentes respetables. El consultor subraya la variación entre las fuentes, cuyas recomendaciones para plantaciones adicionales van desde 66 a 101 millones de hectáreas para 2050. También destaca que aproximadamente el 80% se necesitará para satisfacer demandas de madera para combustible y el 20% para suministrar troncos a industrias. El WWF y la UICN creen que estas cifras, aunque interesantes, dado que indican qué orden probable de magnitud debe tomarse en cuenta, también deberían tratarse con cautela. La experiencia de los últimos 50 años ha demostrado que los gobiernos y las organizaciones multilaterales han cometido errores graves, desde el punto de vista tanto de inversión como ambiental, al formular la política de plantaciones industriales sobre la base de tendencias futuras vaticinadas. La plantación Sao Hills, una de las mayores en África Oriental, aunque repleta de pinos de calidad razonable, ha contribuido muy poco, o quizá nada, al desarrollo económico de Tanzania. De igual modo, la FAO apoyó la sustitución de 13.000 hectáreas de bosque tropical muy húmedo, talado en forma

selectiva, aunque de buena calidad, con plantaciones de Gmelina monoespecífica en la Reserva Forestal Subri, Ghana. En ambas ocasiones, estos proyectos se justificaron con el crecimiento previsto en la demanda de productos de papel en África Oriental y Occidental respectivamente. El WWF y la UICN acogen con agrado la investigación actual que el Banco lleva a cabo en este campo (Global Vision for Forest, en colaboración con el WWF, el WRI y el CFR) y sugiere que debería realizarse el mismo análisis detallado a niveles regional/nacional.

Se debería considerar más el impacto que los cambios en las pautas de consumo pueden tener sobre la extensión y naturaleza de las plantaciones industriales. Sólo se puso de relieve el riesgo de que la sustitución del producto pudiera ser contraproducente al fomentar un cambio hacia alternativas ineficientes en cuanto a energía. No se examinaron la factibilidad (e inconveniencias) de utilizar otros recursos renovables para fabricar papel, como cáñamo y pelusa de lino. También se omitió examinar el potencial de los mercados en madera reciclada y “en forma de cascada” y en productos de papel. Al reconocer las dificultades de persuadir a los consumidores para que en forma voluntaria disminuyan el consumo, habría que tener cuidado de distinguir, y no descartar, el potencial de disminuir el consumo **despilfarrador**.

El documento señala con razón que la naturaleza exponencial del interés compuesto, gastos iniciales elevados y largas rotaciones hacen que el financiamiento de plantaciones industriales sea potencialmente menos atractivo que otras posibles inversiones de capital. Estas condiciones no sólo limitan la disponibilidad de capital sino que moldean, en gran medida, la naturaleza de la silvicultura en plantaciones. Estas limitaciones han llevado a que se utilicen mucho donaciones y subsidios y el consultor concluye que en muchos países se ven como instrumentos positivos (párrafo 231). El WWF y la UICN sólo están parcialmente de acuerdo con esta última afirmación. Creemos que las donaciones y los subsidios para el desarrollo forestal con plantaciones a escala industrial han tenido una historia contradictoria desde un punto de vista del desarrollo económico y han ejercido con mucho una influencia negativa respecto a la conservación de la biodiversidad. Grandes cantidades de dinero que podrían haberse invertido mejor, dentro del sector forestal o fuera de él, han ido a apoyar planes de plantaciones mal concebidos. El WWF y la UICN creen que, siempre que sea posible, las actividades de plantaciones a escala industrial deberían limitarse al sector privado. Las decisiones en cuanto a inversiones deberían ser una cuestión de mercados de capital, para recibir sólo un apoyo juicioso y mínimo de parte de dineros públicos. Aparte de proporcionar un marco legislativo que equilibre la protección de la inversión con los derechos y el medio ambiente de las poblaciones locales, el papel principal de los gobiernos debería ser garantizar que la inversión no se capitalice subsiguientemente a costa de la sociedad civil, por ejemplo debido a la acidificación de cursos de agua, pérdida de hábitats raros, etc.

Con todo, el WWF y la UICN creen que los gobiernos tienen un papel principal que desempeñar en apoyo de actividades de repoblación y reforestación. La restauración de la cubierta boscosa para proporcionar bienes y servicios no maderables esenciales rara vez recibe financiación. Cuando se hacen pagos adicionales por servicios no maderables, como el recreo en Alemania, a menudo se hace sobre una base arbitraria. Si se aplicara en forma más comprensiva la economía ambiental al desarrollo forestal, sería posible que salieran a la luz los verdaderos costos y beneficios de tales planes y se brindaría a los gobiernos una base sólida sobre la cual tomar decisiones bien sustentadas. El Banco ya ha realizado una contribución importante a temas café por

medio de la aplicación de la economía ambiental (p.e. la reducción de la contaminación en Ciudad de México), y el WWF y la UICN lo instan a que continúe utilizando, y alienta a los países clientes a que adopten y adapten, metodologías analíticas similares con respecto a la reforestación/repoblación.

El consultor señala con razón que del mismo modo que las plantaciones establecidas para servicios pueden generar productos (madera), también las plantaciones industriales proporcionan otros valores de servicio; en otras palabras, los objetivos del manejo son más asunto de prioridades que centrarse en forma exclusiva en un sólo objetivo. El WWF y la UICN aceptan que esto es así, pero también piden cautela para no interpretarlo mal. Los paradigmas del uso predominante y del uso múltiple con frecuencia se presentan como estrategias alternativas de manejo para segmentos forestales, cuando de hecho dependen en gran parte de la escala. En general, cuanto más pequeña la escala tanto más probable es que se dé especialización en el uso de la tierra, debido a que se vuelve cada vez más difícil extraer toda la gama de bienes y servicios de unidades más pequeñas de superficie.¹

A su vez, cuanto mayor sea el área unitaria, tanto mayor será la necesidad de asegurar que ningún bien o servicio solo impida el logro de otros. El uso múltiple, prioridad a nivel de paisaje, no debería confundirse con la multifuncionalidad que puede, en ciertas circunstancias, lograrse a nivel de sitio bajo un manejo de uso predominante. Este “método paisajístico” para la conservación de bosques reconoce que existen trueques a nivel de fragmentos forestales, y si se manejan bien, p.e. por medio de certificaciones, son aceptables. Sin embargo, al aumentar la escala, los trueques resultan cada vez menos aceptables y se vuelve indispensable lograr una estrategia ponderada de uso múltiple.

La otra razón de por qué el WWF y la UICN advierten que el argumento de la multifuncionalidad a nivel de segmento forestal no debe exagerarse es que, durante los últimos veinte años, la silvicultura de plantaciones industriales, en lugar de avanzar hacia el modelo “plantación compleja” de Kanowski, ha tendido hacia una mayor intensificación y simplificación. Esto se percibe sobre todo en la carrera por desarrollar y someter a prueba árboles transgénicos. El WWF y la UICN suscriben la nota de cautela del consultor (párrafo 196) con respecto a los peligros de comercializar de manera precipitada esta tecnología antes de que se la comprenda mejor. El Banco debería estimular a todos los países clientes a que apliquen con rigidez el principio de cautela con respecto a la producción comercial de árboles transgénicos hasta tanto no se hayan debidamente cuantificado los riesgos y establecido salvaguardas adecuadas.

Si bien se reconoce que el Banco tiene como otra de sus áreas temáticas clave el “carbono y los bosques”, el WWF y la UICN sienten que debería dedicarse más atención a analizar la fijación del carbono y las plantaciones. Nos preocupa que el Banco parece que está pensando en incluir las plantaciones industriales en su Fondo Prototípico de Carbono (PCF). Creemos que esto crearía dificultades con la “adicionalidad” de tales

¹ Quienes critican lo que el WWF y la UICN llaman “método paisajístico” para la conservación forestal pueden señalar que una reserva extractiva es evidencia de uso múltiple a pequeña escala. Argüiríamos que esto no es así; sigue habiendo un uso predominante (objetivo de manejo), para mantener los medios de subsistencia de pueblos dependientes. Se pueden lograr otras funciones, p.e. la conservación de la biodiversidad, pero sólo con un objetivo de manejo de segundo orden. De igual modo, quedarán excluidas otras funciones, p.e. extracción de madera a escala industrial.

proyectos y, habida cuenta de que las plantaciones industriales generan productos de corta vida, no hacen ninguna contribución significativa a la mitigación a largo plazo del impacto de los GHGs. Dado que el Centro Hadley del RU ha estimado que el recalentamiento global impactará en forma negativa una tercera parte de los bosques del mundo para el 2050, el WWF y la UICN instan al Banco a que se asegure de que las inversiones relacionadas con bosques por medio del PCF busquen, con prioridad de primer orden, incrementar la resiliencia y resistencia de paisajes forestales de alto valor ante los efectos del cambio climático. Reiteramos de nuevo que esto implica ver más allá del establecimiento de plantaciones industriales hacia la restauración de la cubierta boscosa para asegurar una amplia gama de usos no industriales.

Recomendaciones al Banco Mundial:

El desarrollo forestal mediante plantaciones parece lista a convertirse en una forma significativa, quizá incluso predominante, de desarrollo forestal industrial en el nuevo siglo. La importancia creciente de las plantaciones para el suministro global de madera ha llevado a algunos comentaristas a especular que estas tendencias podrían encauzarse para aliviar la presión de las talas en los bosques naturales, que luego podrían manejarse sólo para la producción de otros bienes y servicios. El WWF y la UICN ponen en entredicho dicha hipótesis. Con excepción de unos pocos ejemplos que se citan a menudo, sobre todo los de Fiji y Nueva Zelanda, hay poca evidencia de que el desarrollo forestal de plantaciones a escala industrial pueda por sí solo proporcionar un vehículo eficaz para el logro de metas más amplias de conservación forestal. Por otro lado, la UICN y el WWF también cuestionan la hipótesis de que las plantaciones forestales industriales sean inherentemente malas para los pueblos y para el medio ambiente, y reconocen que, bajo ciertas circunstancias, puede muy bien existir una papel positivo para estrategias “compensatorias” de plantaciones. Creemos que los protagonistas en ambos lados no han sabido abordar la complejidad del tema de las “plantaciones”. El WWF y la UICN aconsejan al Banco Mundial que un papel adecuado para las plantaciones sólo se puede definir cuando se dé a todos los costos, beneficios y trueques que se generan con su creación y manejo, una consideración adecuada e igual sobre una base de caso por caso.

La UICN y el WWF alientan al Banco Mundial a que amplíe el ámbito de sus FPIRS con respecto a bosques plantados. Creemos que las plantaciones industriales constituyen sólo una intervención posible respecto a estrategias de desarrollo de repoblación/reforestación. El Banco puede desempeñar un papel importante en promover el restablecimiento de la cubierta boscosa en países clientes para toda una gama de funciones forestales social y económicamente beneficiosas y no debería concentrarse sólo en el suministro industrial de troncos. Las áreas clave que requieren atención son:

- La promoción de, e inversión en, proyectos de restauración de bosques a partir de una valoración económica total de los bienes y servicios que proporcionan los bosques. El WWF y la UICN creen que el papel principal del Banco con respecto a bosques plantados debería ser ayudar a hacer frente a fracasos de mercados y políticas, de modo que se distribuyan en forma equitativa en la sociedad los costos y beneficios totales de los planes de plantación.
- Una comprensión mejor de la política y ambiente legislativo necesarios para que los planes de repoblación/reforestación generen verdadero desarrollo y cambios en la

conservación. El modelo de plantación industrial es sólo una de entre varias opciones para restablecer la cubierta de árboles que beneficia tanto a las personas como al ambiente. El Banco podría desempeñar un papel clave en apoyo de investigaciones sobre la política/marco legislativo y en apoyar la puesta a prueba de métodos innovadores de reforestación.

- La adopción de un **método paisajístico** para el desarrollo de plantaciones dentro de los países clientes por parte de agencias gubernamentales adecuadas. La inversión en planes propuestos no debería ni siquiera considerarse si se puede demostrar que la plantación es probable que impida que se proporcione una gama completa de bienes y servicios forestales a nivel de paisaje. Por ejemplo, no deberían apoyarse planes de plantación que directa o indirectamente distorsionen ciclos hidrológicos o afecten la calidad del agua a nivel de paisaje.
- La provisión de directrices claras a los países clientes sobre cuándo sí y cuándo no apoyar el establecimiento de plantaciones industriales a gran escala. El WWF y la UICN creen que demasiado a menudo los gobiernos desperdician grandes cantidades de fondos públicos en iniciativas de expansión forestal industrial mal diseñadas que sólo sirven para crear incentivos nocivos que producen pérdida de biodiversidad con poco, y a veces ningún, beneficio social. Donde fuera posible, el desarrollo de plantaciones industriales debería ser promovido por inversiones del sector privado.
- Como norma, desalentar la pérdida de cubierta forestal ya sea primaria o secundaria pero ecológicamente importante, debido al impacto directo (p.e.conversión) o indirecto (p.e.deficiente manejo de incendios) del establecimiento y manejo de plantaciones industriales. El WWF y la UICN creen que las políticas de salvaguarda del Banco deben también garantizar que las personas pobres en recursos no se vean negativamente afectadas con la conversión de tierras llamadas improductivas, deterioradas o abandonadas a plantaciones industriales.
- La promoción de la certificación independiente de todos los bosques plantados por medio del FSC o planes equivalentes.

La UICN y el WWF reconocen que la mayor parte de las acciones propuestas reflejan elementos de la política actual del Banco Mundial y ya se están implementando en cierta medida. La Política Forestal de 1991 reconocía que las condiciones sociales, ambientales y económicas deben ser las adecuadas antes de que el Banco ayude en el establecimiento de plantaciones. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que proyectos de plantaciones industriales con apoyo del Banco hayan sido objeto de críticas de parte de grupos activistas como el WRM. El WWF y la UICN creen que el Banco Mundial ahora debe avanzar para definir qué quiere decir con “condiciones adecuadas” y elaborar con más claridad sus directrices de políticas para actividades de repoblación/reforestación que puedan contribuir al desarrollo económico nacional junto con un impacto positivo en el bienestar local y en la conservación de la biodiversidad. Al hacerlo así, la UICN y el WWF previenen al Banco Mundial de no actuar bajo la hipótesis de que las plantaciones industriales, si se manejan bien, pueden ser como depósitos adecuados de otros bienes y servicios forestales.El desarrollo forestal con plantaciones industriales, a menudo por necesidad, es un uso de la tierra sumamente exclusivo con respecto a otras funciones forestales, tanto a corto como a largo plazo. La consideración de la naturaleza de las actividades de repoblación/reforestación del Banco deberían equilibrarse en dos sentidos: i) tomando en cuenta las necesidades tanto locales como macroeconómicas y ii) sopesando los costos y beneficios totales por el suministro de bienes y servicios múltiples frente a los de un solo producto.

El Banco Mundial dispone de una serie de mecanismos e instrumentos para facilitar el establecimiento de plantaciones ecológica y socialmente apropiadas aunque deben utilizarse de una forma más estratégica. Al igual que en el caso de mercancías agrícolas, la producción industrial de troncos debería, siempre que fuera posible, financiarse con inversiones del sector privado y por tanto el apoyo del Banco debería canalizarse primordialmente por medio de préstamos IFC y garantías MIGA. La certificación independiente debería ser un requisito para todos los préstamos relacionados con plantaciones.

Entonces otras disposiciones de préstamos y donaciones del Banco Mundial podrían buscar “nivelar el terreno de juego” con respecto a ampliar la cubierta boscosa para la producción de aquellos bienes y servicios “no industriales” necesarios para sustentar la seguridad de los medios de subsistencia, el desarrollo económico, la protección ambiental y la conservación de la biodiversidad. En otras palabras, los fondos del Banco podrían costear el faltante que se creará debido a que el mercado actual no sabe captar los verdaderos costos y beneficios de planes no industriales de repoblación/reforestación. Se debería prestar especial atención a la reforestación (restauración de bosques) para el manejo de vertientes, suministro de madera para combustible y energía, prevención de la erosión y protección de suelos, mejorar la resiliencia del ecosistema a flujos climáticos locales y al cambio climático global, incluyendo combatir la desertificación. El WWF y la UICN reconocen que los planes de plantaciones para pequeños propietarios a menudo pueden producir beneficios sociales importantes y alientan al Banco Mundial a que siga apoyando dichas iniciativas. Sin embargo, como estos planes suelen promover el desarrollo local como objetivo de primer orden, el Banco no debería de manera automática seguir un modelo forestal industrial bajo tales circunstancias.

El WWF y la UICN concuerdan con las ocho recomendaciones que propone el consultor en *Plantations: Potential and Limitations*. A las mismas agregaríamos:

- En sus FPIRS, y en todos los programas de países o de apoyo al sector forestal, el Banco debería ampliar su análisis de “plantaciones” para incluir la restauración de la cubierta forestal para una gama de bienes y servicios, incluyendo producción de fibra de madera y de troncos aserrados.
- El Banco debería encauzar la economía ambiental hacia el análisis de proyectos de repoblación/reforestación. Debería darse mayor énfasis a la creación de incentivos con precios debidamente establecidos para la creación y mantenimiento de bosques plantados para suministrar aquellos bienes y servicios cuyo valor no han acertado a captar los mercados actuales.
- El apoyo a plantaciones industriales debe analizarse dentro de un contexto de paisaje. Esas inversiones deben poder demostrar que cualquier trueque en bienes y servicios perdidos se compensará, a una escala equivalente, en otra parte del paisaje y que existen los mecanismos políticos, institucionales y económicos adecuados para garantizar el manejo de tales trueques.
- Se requiere más investigación para identificar las condiciones bajo las cuales se justifica el apoyo para comenzar con el establecimiento de una hacienda para plantación industrial. En un plazo mediano a largo, los planes de plantaciones industriales deben ser económicamente viables y no dependiente de apoyo con dineros públicos.

- Se requiere más investigación para definir mejor el papel de los departamentos forestales nacionales en el desarrollo de plantaciones industriales. Demasiados departamentos forestales todavía ven como su principal papel el de suministrador principal de troncos a la industria forestal. El Banco puede desempeñar un papel crucial en cuanto a ayudar a ampliar las visiones forestales nacionales, en especial con respecto a la restauración de la cubierta boscosa para una amplia gama de bienes y servicios, y a capacitar a personal del departamento forestal para que ayuden a proporcionarlos.
- El Banco debería apoyar asociaciones con organizaciones como el WWF y la UICN y con ONG de base para desarrollar estrategias para proporcionar ganancias sociales y ambientales tangibles por medio de repoblación/reforestación.

INSTRUMENTOS

- **Ajuste estructural**
- **Mercados forestales y tendencias (Valoración económica / Incentivos económicos**
- **Manejo forestal en colaboración**

Ajuste estructural

Estudios analíticos encargados por el Banco Mundial:

- Kaimowitz, David and Angelsen, Arild (1999). *The World Bank and non-forest sector policies that affect forests* [El Banco Mundial y las políticas del sector no forestal que afectan a los bosques]. CIFOR.
- Seymour, Frances and Dubash, Navroz (1999). *The Political Economy of Environmental Adjustment: the World Bank as midwife of forest policy reform* [La economía política del ajuste ambiental: el Banco Mundial como partera de la reforma de la política forestal]. WRI.

(Estos documentos se pueden encontrar en el sitio web FPIRS del Banco Mundial, bajo el título "Background Documents", y también bajo "Other Relevant Stakeholder Documents")

Desafíos o preguntas que plantean los estudios analíticos:

"Alguien podría argüir que el Banco Mundial no debería involucrarse para nada en temas de desarrollo forestal, ya que no existe una ventaja comparativa en ocuparse de algo tan complejo y que por naturaleza es específico por lo que respecta a ubicación. A esto respondemos que mientras el Banco exista y siga teniendo un impacto importante en las economías y políticas de países afectará de forma inevitable el futuro de los bosques y de alguna manera a las personas que dependen de los bosques. Así que la pregunta clave no es si el Banco debería desempeñar un papel, sino cómo puede hacer que dicho papel sea más positivo". (Kaimowitz and Angelsen).

“La reforma forestal depende del cambio institucional en aumento a largo plazo y del desarrollo de capacidad, que puede incluir la descentralización de los papeles gestores de los recursos naturales a niveles subnacionales y a actores no estatales. Estas clases de cambio no los efectúa a nivel nacional un pequeño grupo de burócratas, ni pueden realísticamente imponerse a ese nivel”. (Seymour and Dubash).

Muchos observadores aceptan en la actualidad que las razones de que sigan perdiéndose y deteriorándose bosques se encuentran en gran parte fuera del sector forestal per se, en políticas fiscales y macroeconómicas, en políticas sectoriales como agricultura e infraestructura. Las principales iniciativas internacionales que se tomaron para abordar la pérdida y deterioro de bosques, a saber, el Plan (más adelante, Programa) de Acción de Desarrollo Forestal Tropical en los años 80 y comienzos de los años 90, y el Panel (más adelante Foro) Intergubernamental de NU sobre Bosques en años más recientes, no han logrado hacer llegar los temas forestales a los Ministerios de Finanzas, Planificación y Agricultura, donde se toman muchas de las decisiones clave sobre bosques. La UICN y el WWF sienten que ahí radica precisamente la ventaja comparativa principal del Banco Mundial: está en diálogo casi constante con estos poderosos ministerios así como con quienes están a cargo de Bosques y Medio Ambiente.

Como advierten Kaimowitz y Angelsen, las políticas actuales y los fracasos del mercado condujeron a un clareo inadecuado y deterioro de bosques así como a una mayor pobreza. Por el contrario, políticas adecuadas pueden conducir a un mejor manejo de bosques y a medios de subsistencia rural más sostenibles y menos agobiados por la pobreza. El Banco Mundial hace bien, pues, en concentrarse en la reforma de políticas forestales en su programa de Préstamos y Créditos para Ajuste Estructural y Sectorial. Sin embargo, las condiciones en torno a la reforma de políticas pueden ser un instrumento más bien tosco. Dada la enorme variación en los contextos biofísico y socioeconómico en los países clientes del Banco Mundial, resulta claro que no funciona la talla única. Además, el valor que las diferentes partes de la comunidad global asignan a los diferentes bienes y servicios que los bosques brindan, ha cambiado con más rapidez y hondura en las últimas décadas que nunca antes, y este proceso de cambio no es probable que se aminore. Por tanto, parecería que la mejor opción para garantizar un flujo permanente de beneficios múltiples para las generaciones tanto actual como futuras sería que una amplia gama de grupos interesados utilizaran diversos métodos de manejo de bosques. Las propuestas de reforma de políticas deberían elaborarse teniendo en mente esta clase de flexibilidad.

Kaimowitz y Angelsen argumentan que toda una gama de medidas en políticas que se suelen incluir en los “paquetes” de ajuste estructural del Banco (y del FMI) tienen impacto en los bosques, a menudo, aunque no siempre, negativos, por ejemplo:

- *La depreciación de la tasa de cambio real* (devaluación monetaria) favorece la expansión de lo que es objeto de comercio frente a lo que no se comercia, lo cual en general fomenta la expansión de la agricultura, de la tala y de la minería, aunque algunos de sus efectos secundarios pueden disminuir la pérdida de bosque.
- *La reducción de tarifas y de restricciones comerciales* para importaciones manufacturadas desplaza los términos de comercio en favor de la agricultura y del desarrollo forestal y por tanto puede conducir a una mayor explotación forestal y una mayor conversión de bosques, en tanto que rebajar las tarifas para importaciones agrícolas y de productos forestales debería tener el efecto opuesto.

- *Los impuestos más bajos a las exportaciones agrícolas* fomentan la expansión agrícola, a menudo a expensas de los bosques.
- *Las políticas deflacionarias* (disminuir el gasto público y el flujo de dinero) por medio de deprimir la economía, a menudo inducen a la migración hacia la frontera agrícola, y al mismo tiempo disminuyen la capacidad del gobierno para manejar y proteger los bosques.

El desafío para los analistas de políticas y los gestores de préstamos del Banco Mundial es cómo evitar estos impactos negativos, o, caso de que fuera imposible, cómo mitigar su alcance. Los Préstamos y Créditos de Ajuste Estructural (SAL) a menudo se otorgan en tiempos de crisis. Hará falta que se produzca un diálogo significativo entre el Trabajo Sectorial y Económico relacionado con bosques y el país si el Banco Mundial quiere disponer de alguna base para entender los impactos transectoriales de SAL sobre los bosques y conseguir que las condiciones de la política forestal sean las correctas. Cuando no se da este trabajo y diálogo analítico previos, los ajustes macroeconómicos pueden causar estragos en los bosques. La devaluación mal preparada del CFA en África de habla francesa a comienzos de los 90 ilustra el punto. Esto condujo a un gran auge de talas perjudiciales desde el punto de vista ambiental en la Costa de Marfil y Camerún, que se hubieran podido mitigar en mucho mediante una mezcla de medidas fiscales y de concesión de permisos.

Seymour y Dubash concluyeron, sobre la base de estudios de caso de condiciones relacionadas con bosques en los préstamos de ajuste en Camerún, Indonesia Y Papua Nueva Guinea, que **el Banco Mundial ha sido muy eficaz en promover reformas en el sector forestal cuando ha invertido en desarrollar coaliciones con grupos locales en favor de la conservación de bosques**. La razón de ello es porque las reformas “improvisadas” incluídas en las condiciones para el ajuste, aunque son útiles para ganar tiempo a corto plazo, no tendrán mucho impacto a largo plazo a no ser que los grupos en los países receptores se involucren activamente en el seguimiento. El desafío para la gerencia del Banco Mundial es asegurar que se disponga de suficientes recursos y tiempo para hacerlo en el departamento correspondiente de la sede, ya que los Directores de Países y los Economistas de Países ven los Préstamos y Créditos de Ajuste Estructural como una forma barata y rápida (en cuanto a tiempo del personal) de desembolsar grandes sumas de dinero.

Un grupo interesado que el Banco rara vez ha utilizado para desarrollar con él coaliciones eficaces es el de los leñeros privados. Este fallo en incorporar a ese grupo parece sorprendente dado que los protagonistas del sector privado más serios están de acuerdo con grandes segmentos de la agenda de reforma del Banco Mundial, p.e. en Camerún la mayoría de los leñeros estaban de acuerdo con tres de las cuatro propuestas principales de reforma del Banco Mundial:

- Abolición de monopolios gubernamentales en cuanto a ejecución de inventarios forestales y planes de manejo (y que los gobiernos se dedicaran en vez de a esto a establecer normas).;
- Mayor tamaño máximo y duración de las concesiones madereras.
- Impuestos y cuotas para exportar madera para reemplazar a las prohibiciones de hacerlo (las cuales tienden a que se creen rápidamente industrias ineficientes de procesamiento que acaban por acelerar la disminución de bosques C/F Indonesia).

Una posible explicación es que las condiciones para el ajuste con frecuencia prevén un aumento de tasas e impuestos forestales y a la madera (la cuarta medida también en Camerún), sin que al mismo tiempo se ocupen de los pagos paralelos que oficiales gubernamentales corruptos sonsacan impunemente a compañías privadas. La introducción de estas medidas fiscales en un “vacío gubernamental” tiende a castigar a las compañías que cumplen la ley que pagan sus impuestos, mientras que los evasores de impuestos y otros operadores ilegales quedan con las manos libres. El resultado es una mayor irregularidad del campo de juego, lo opuesto de lo que se necesita para atraer inversiones responsables del sector privado. El desafío para la gerencia del Banco Mundial es cómo resolver estos temas difíciles de gobierno y corrupción de una manera abierta y eficaz.

Los Directores de Países y Economistas de Países del Banco Mundial a menudo ven las condiciones referentes a bosques en los préstamos y créditos de ajuste estructural como difíciles y como un riesgo para hacer los desembolsos de manera oportuna. En consecuencia a menudo sólo una pequeña parte del monto total de los créditos se condiciona a aspectos forestales, lo cual disminuye la fuerza del ajuste como instrumento para la conservación de bosques. Este “hablar fuerte y esgrimir un bastón pequeño” no es probable que produzca los resultados deseados. **El desafío para los gerentes superiores del Banco Mundial es establecer mecanismos que aseguren que las condiciones forestales no queden marginadas debido a un comportamiento que tiende a huir de los riesgos y a los gerentes intermedios.**

Hasta ahora, los ejercicios de reforma del sector público realizados como parte de los paquetes de ajuste se han centrado mucho en reducir costos, a menudo de una manera no muy selectiva, p.e. con un porcentaje fijo de recortes que se deben aplicar en todas las agencias del gobierno. Esto es lamentable, ya que las agencias forestales públicas necesitarán seguir desempeñando un papel para la salvaguarda del interés público en el sector. El desafío para el Banco Mundial es encontrar una nueva forma de llevar a cabo ejercicios de reforma del servicio civil en el marco de las operaciones de ajuste. Los ejercicios de solución rápida, de triturar cifras, de tomarlo todo y no dar nada, que sólo sirven para perpetuar la “ineficiencia subfinanciada” tendrán que ceder el paso a un diálogo en el que los **elementos progresistas en las agencias forestales tengan poder para aportar soluciones creativas para repriorizar y reasignar gastos gubernamentales.**

Recomendaciones para el Banco Mundial

El Banco Mundial debería:

- Incrementar los recursos asignados a Trabajo Económico y Sectorial y a Valoraciones Ambientales Estratégicas, con el fin de mitigar impactos no buscados sobre los bosques debido a las reformas políticas macroeconómicas y sectoriales propuestas bajo el programa de préstamos y créditos de ajuste estructural y bajo la Estrategias De Ayuda a Países, e identificar oportunidades para las condiciones que se establezcan en las reformas de políticas forestales.
- Incorporar a pequeños grupos de personas externas para que identifiquen oportunidades y determinen el alcance de las condiciones relacionadas con bosques, con el fin de estimular a los Directores de Países a que se vuelvan más proactivos en identificar oportunidades para utilizar los préstamos de ajuste en favor de la conservación de bosques, y en mantener en la agenda de ajuste políticas del sector no forestal y aspectos de gobierno y corrupción.
- Mejorar la eficacia de las condiciones para bosques (y otras relacionadas con el ambiente) en los préstamos y créditos de ajuste por medio de análisis políticos más elaborados de los grupos que conforman el país receptor y de agentes externos que podrían movilizarse en torno a la reforma del sector forestal, y por medio de la formación de coaliciones con ellos.
- Utilizar las reducciones de gastos del sector público como oportunidad para reorientar a las agencias del gobierno, p.e. hacia estrategias más participativas y menos costosas para manejar bosques (ver también la sección acerca de Manejo de Bosques en Colaboración).

Mercados forestales y tendencias / Valoración económica / Incentivos económicos

Por favor, tome nota de que el Anexo 2 ofrece algunos detalles acerca de la experiencia de la UICN/WWF en esta área temática

Estudios analíticos encargados por el Banco Mundial:

- Bishop, Joshua T. (Environmental Economics Programme, IIED). *Valuing Forests: a Review of Methods and Applications in Developing Countries* [Valorar los bosques: revisión de métodos y aplicaciones en países en vías de desarrollo].
- Simula, Markku; Oy, Indufor. *Certification of Forest Management and Labeling of Forest Products* [Certificación de manejo de bosques y etiquetado de productos forestales]
- Forestry Department of FAO. *Future Developments in Forest Products Markets* [Desarrollos futuros en mercados de productos forestales].

(Estos documentos se pueden encontrar en el sitio web FPIRS del Banco Mundial, bajo el título “Background Documents”, y también bajo “Other Relevant Stakeholder Documents”)

Desafíos y preguntas que surgen de los estudios analíticos:

Valoración

El documento analítico sobre valoración ofrece una revisión detallada de (a) los posibles valores de productos forestales tanto maderables como no maderables y (b) las técnicas para medir dichos valores. Lamentablemente, el documento brinda escasa información sobre los usos de dichos valores. La valoración es un instrumento que el Banco Mundial puede utilizar para:

- **Identificar a grupos interesados**, ganadores y perdedores (en especial los grupos marginados, como los sin tierra y las mujeres) y los incentivos procedentes de sus proyectos, programas y políticas tanto forestales como de otros sectores; e
- **Identificar medios para captar ingresos** para asegurar la sostenibilidad ecológica a largo plazo de los bosques.

Los usos de la valoración que se ponen de relieve en el documento son pertinentes e importantes. Por ejemplo, el documento enfatiza la necesidad de integrar valores no maderables a decisiones acerca de los derechos de propiedad privada, regulación del desarrollo forestal y sistemas de asignar precios. Sin embargo, la UICN y el WWF no están de acuerdo con que se pueda utilizar la valoración como instrumento políticamente neutro para determinar cuánto bosque de diferentes clases se necesita y cómo debería manejarse. Debido a la multiplicidad de percepciones, a veces contrapuestas, de los grupos interesados acerca de los bosques y de su conservación y manejo, los sistemas de toma de decisiones bajo la guía de expertos no es probable que gocen de mucha credibilidad y los resultados negociados tenderán a ser más aceptables desde el punto de vista político, y conducirán a resultados más sólidos a largo plazo.

Mercados forestales y tendencias

El documento analítico sobre Mercados forestales y tendencias no aborda el tema de una forma equilibrada y meticulosa. Se centra de manera exclusiva en mercados de madera y no se ocupa del potencial para captar la fuerza de los mercados para asegurar los beneficios económicos ecológicos y sociales a largo plazo de los bosques que quizá sean local y socialmente más importantes. El documento no reconoce el potencial para que el Banco Mundial identifique, desarrolle y apoye mercados para productos forestales no maderables.

El análisis de la demanda que se presenta en el documento es débil, ya que se centra en el crecimiento de la población sin ningún vínculo sustancial con los impactos en el uso de productos de madera (o productos forestales no maderables). Además, el documento no ofrece un análisis sustancial del impacto de la riqueza en dichos mercados.

Lo más importante es que el documento defiende que el Banco Mundial debería fomentar una mayor demanda de productos de madera que se debería satisfacer por medio de la expansión de la oferta, aunque no hay ningún análisis de fuentes actuales de oferta y de posibles sustitutos. Predicciones extremas similares respecto a la demanda de madera para combustible en los años 70 condujeron al Banco a financiar

una gran cantidad de los llamados proyectos de plantaciones periurbanas para madera para combustible. Aunque estos proyectos fueron fracasos costosos, las anunciadas crisis de madera para combustible no se materializaron, porque los escenarios del Banco no habían tomado en cuenta las fuentes no agrícolas de biomasa leñosa y otros suministros sostenibles con tierras sembradas con arbustos para obtener leña.

Lo irónico es que se ve el manejo sostenible de los bosques como una amenaza para el suministro futuro de madera, como se puede ver en la siguiente cita del documento:

“De todos los cambios posibles en la forma como se vayan a manejar los recursos forestales en el futuro, los cambios en las prácticas de cosechas forestales como resultado de la implementación del manejo sostenible de bosques (SFM) contienen el mayor potencial para disminuir los suministros futuros de madera. .. la implementación del SFM significará un desafío importante para muchos formuladores de políticas forestales tanto en países en vías de desarrollo como desarrollados”. (FAO)

La UICN y el WWF consideran que cualquier punto de vista sobre mercados forestales que no tome en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales del manejo de bosques está en conflicto con el punto focal del Banco Mundial sobre desarrollo sostenible.

La UICN y el WWF instan al Banco Mundial a que asuma el manejo sostenible de bosques como un objetivo importante para el manejo de bosques y a que utilice los mercados como instrumento para conseguir dicho objetivo. Esto se puede lograr:

- Identificando, apoyando y desarrollando mercados para **productos forestales no maderables** que puedan proporcionar ingresos sostenibles y mantener al mismo tiempo la sostenibilidad ecológica de los bosques;
- Exigiendo la verificación independiente (por medio de la certificación o de otros medios) de la sostenibilidad de las inversiones del Banco Mundial en desarrollo forestal, o bien como condición inicial o bien como objetivo que se deba alcanzar dentro de la vida del proyecto;
- Fomentando el desarrollo de procesos sólidos de certificación de la biodiversidad;
- Viendo la sostenibilidad del comercio en términos económicos, sociales y ecológicos; y
- Procurando asegurar que los precios de mercado reflejen de manera adecuada las externalidades (tanto positivas como negativas).

Instrumentos económicos

El Banco Mundial no había proporcionado un documento analítico sobre el tema de incentivos cuando se preparó esta sección, Hay, sin embargo, una serie de instrumentos económicos que el Banco Mundial utiliza en su trabajo. A partir de la experiencia de la UICN y del WWF, parece que estos instrumentos se pueden utilizar de modo que beneficien y también socaven la conservación y el manejo sostenible de los bosques (ver Anexo 2). Esto demuestra de nuevo la necesidad de sistemas de monitoreo y evaluación orientados hacia resultados para todas las intervenciones del Banco. El hecho de que el Banco siga reconociendo la falta de tales sistemas como una limitante importante para evaluar su eficacia (ver por ejemplo el reciente informe de

OED sobre el desempeño del banco en el sector forestal) debería llevar a una mayor reflexión, sobre todo dado que este tema ya se había subrayado en la revisión de OED que se realizó antes de publicar la Política Forestal de 1991 ¡hace más de diez años!

Recomendaciones para el Banco Mundial:

Los tres temas de valoración, mercados e incentivos deberían verse como un medio para lograr un fin, y no como fines en sí mismos. La valoración debería utilizarse para ayudar a que los mercados internalicen las externalidades, y como medio para identificar a grupos interesados e incentivos conexos. Los mercados deberían utilizarse para proporcionar incentivos que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de los bosques a largo plazo. Los incentivos deberían ponderarse sobre la base de su impacto en los bosques y diseñarse para apoyar la sostenibilidad económica, social y ecológica de los bosques a largo plazo.

Los mercados forestales, la valoración económica y los instrumentos económicos están interrelacionados en el sentido de que son instrumentos importantes que el Banco Mundial puede utilizar para promover la conservación y manejo sostenible de bosques y para mejorar el papel de los recursos forestales en la disminución de la pobreza. Sin embargo, para aplicar con eficacia dichos instrumentos, el Banco Mundial necesita repensar a fondo el punto focal de sus actividades relacionadas con los bosques tanto dentro del sector forestal como en su trabajo con otros sectores, como medio ambiente, energía, finanzas, desarrollo rural, agricultura, transporte, suministro de agua e higiene.

La UICN y el WWF recomiendan que el Banco Mundial:

- **Identifique y promueva mercados** tanto en el uso como en el no uso de bienes y servicios que proceden de bosques (como productos forestales no maderables cultivados de manera sostenible, servicios ecosistémicos y beneficios globales de la biodiversidad);
- **Base todos las acciones de expansión de recursos** en análisis profesionales no sólo de la demanda sino también de los recursos sostenibles de suministros de productos de madera así como de sustitutos potenciales;
- **Abogue por un conjunto más integral de valores forestales** (incluyendo valores de uso y de no uso) que se incorpore en las decisiones del país cliente que afecten los recursos forestales y exija esta consideración en todas las decisiones del Banco Mundial que afecten los recursos forestales;
- **Desarrolle la valoración económica como instrumento para la identificación de mercados** y avance hacia la monetización de estos valores económicos que apoyan la promoción de la conservación y del manejo sostenible de bosques y mejoran el papel de los bosques en la disminución de la pobreza.
- **Diseño y aplique instrumentos económicos** capaces de apoyar esos mismos objetivos;

- **Desarrolle sistemas sólidos de monitoreo y evaluación (M&E)** para rastrear el impacto de las políticas económicas y de las intervenciones con proyectos en el comportamiento humano respecto a ecosistemas forestales, incluyendo la definición de líneas base y de parámetros que se deben monitorear así como un sistema para verificar si los datos de M&E son eficaces para medir impacto.

Manejo de bosques en colaboración

Por favor, tomen nota de que el Anexo 2 ofrece algunos detalles acerca de la experiencia de la UICN/WWF en esta área temática

Estudio analítico encargado por el Banco Mundial:

- Carter, Jane (1999) *Recent Experience in Collaborative Forest Management Approaches: a Review of Key Issues* [Experiencia reciente en métodos de manejo de bosques en colaboración: Revisión de aspectos clave]. SDC, Intercooperation Switzerland.

(Este documento se puede encontrar en el sitio web FPIRS del Banco Mundial, bajo el título "Background Documents", y también bajo "Other Relevant Stakeholder Documents")

Desafíos o preguntas que surgen del estudio analítico:

Este documento asume una definición amplia de manejo de bosques en colaboración, tan amplia que disminuye su utilidad. Un reciente documento marco sobre conservación comunitaria (Barrow and Murphree 1999), toma un punto de vista más orientado hacia el usuario sobre la base de propiedad de, derechos a y responsabilidades por, la tierra y los recursos. En este marco el **Manejo en colaboración** trata de generar acuerdos entre comunidades o grupos locales de usuarios de recursos y autoridades de conservación para un acceso negociado a los recursos naturales que se suelen encontrar bajo alguna forma de autoridad establecida gubernamental. El **Manejo de recursos naturales basado en la comunidad**, por otra parte, tiene como objetivo principal que el manejo sostenible de los recursos naturales se logre con la devolución a la comunidad del control sobre dichos recursos o la autoridad responsable sobre los mismos. Las diferencias clave tienen que ver con los regímenes de tenencia y con los diversos derechos y responsabilidades que se dan como resultado. En el primer caso, la tierra y los recursos son normalmente propiedad del gobierno, en el segundo son de la comunidad, bajo un régimen de propiedad individual o privada.

Se necesita entender qué constituye un bosque. La UICN y el WWF concuerdan en que prácticas como desarrollo agroforestal, desarrollo forestal social o agrícola caen bajo el rubro de Desarrollo Forestal Rural. Aunque muchos bosques figuran bajo alguna forma de registro oficial como del gobierno, hay bosques y clases de bosques que se encuentran en tierras comunitarias, de grupos rurales o privadas. Estos bosques se clasificarían aquí como manejo de bosques basado en la comunidad (recurso natural), dado que son propiedad de la 'comunidad'. El caso de los bosques comunales (por ejemplo, bosques ribereños, bosques en la cima de colinas, bosques de manglares y

terrenos boscosos más al abierto en sabanas) es más complejo, ya que muchas tierras a menudo no se han demarcado formalmente y siguen estando bajo regímenes consuetudinarios de propiedad que todavía no se han formalizado. Este es el caso sobre todo en los trópicos y en terrenos áridos. Este documento de desafío asume una perspectiva más amplia del término bosque para incluir paisajes con predominio de árboles, y adopta un significado flexible y comprensivo del término “comunidad”.

El documento señala con razón la diversidad de grupos interesados y la complejidad de las relaciones entre los mismos, tanto dentro como fuera de las comunidades. Estos análisis tienen también que ocuparse de la relaciones de poder que afectan a quienes podrían tener acceso a qué recursos en un bosque dado, y a su vez, quienes quedan más marginados. Donde existen operaciones grandes, a menudo externas, del sector privado, es probable que su poder se imponga al de otros, con lo cual se genera una suspensión mayor de derechos entre los grupos interesados más próximos pero menos poderosos. Este es un tema clave para el futuro, entender mejor y saber responder a los diferentes intereses y relaciones de poder que afectan el manejo de bosques, de modo que los usuarios locales de recursos y las comunidades gocen de más derechos y responsabilidades. Parecería que es fundamental la propiedad de dichas áreas forestales y/o asegurar derechos y responsabilidades respecto a las mismas por medio de acuerdos de manejo en colaboración.

Desde una perspectiva local, el manejo de bosques en colaboración puede generar beneficios mayores y compartidos en forma más equitativa entre los diferentes grupos interesados, y en particular para quienes necesitan más tales recursos. Hay que tener cuidado, empero, de que los que tienen menos poder, por ejemplo las mujeres, los sin tierra, los pobres, no queden más marginados. Los nexos entre derechos y responsabilidades por tales bosques deben reforzarse y también mantenerse un interés explícito en la equidad y en la adquisición de poder. Desde una perspectiva gubernamental y de donantes el autor ha identificado correctamente muchos atributos positivos, aunque esto ha de moderarse con la realidad de los desplazamientos de poder “centro-periferia” que exige el manejo de bosques en colaboración. Muchos departamentos gubernamentales, y sobre todo **los departamentos de desarrollo forestal en todo el mundo han sido renuentes a ceder poder a las comunidades locales**, que equiparan a una pérdida de control. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que esta sesión de poder con frecuencia produce un mejor manejo de los bosques y el surgimiento de nuevas formas de trabajar entre personal gubernamental de desarrollo forestal y población local, como se ha visto en Nepal, Tanzania, Gambia y Ghana.

El documento reconoce la división fundamental entre iniciativas promovidas por “pueblos” y “gobiernos”. Ha habido una tendencia de parte de proyectos de gobiernos y donantes a centrarse más en iniciativas promovidas por gobiernos, sin entender con claridad las iniciativas locales o consuetudinarias que podrían existir. Donde sí existen tales iniciativas, debería construirse y desarrollarse a partir de ellas y no, como sucede más a menudo, reemplazarlas. Hay muchos ejemplos de ello: los extractores de caucho de Brasil, los grupos autóctonos en Filipinas, las ricas áreas de parcelas de bosque/terrenos de pasto de muchos grupos de pastores en África. **Es importante entender y aprender de las iniciativas locales o consuetudinarias** en cuanto a porqué y cómo operan, y tratar de fortalecer tales sistemas con los principios de manejo sostenible de bosques en colaboración.

Si bien hay una amplia gama de protagonistas, resulta claro que ciertos grupos están promoviendo la agenda de CFM, incluyendo algunos donantes y ONG. Por otra parte, hay renuencia a acoger el CFM de parte de muchos departamentos estatales de desarrollo forestal. A menudo no se ven ni se escuchan los puntos de vista de la comunidad a nivel local y los de grupos de usuarios de bosques. Muchos de estos grupos son pequeños, informales, no organizados ni inscritos, pero son ellos con frecuencia los custodios de los bosques locales. Prescindir de ellos, o peor, reemplazarlos, es prescindir de los mecanismos locales de manejo y de hacer frente a problemas.

El CFM no es una panacea para resolver los problemas de manejo de bosques del mundo. Sí es, sin embargo, un instrumento para el manejo sostenible de bosques que va adquiriendo importancia como consecuencia de los fracasos de muchos sistemas forestales gestionados centralmente y de la presión por descentralizar y democratizar. No todas las circunstancias son adecuadas para el CFM y el CBNRM; por ejemplo, los bosques de vertientes de agua y los bosques con una biodiversidad sin igual y de importancia global. Con la intensificación del uso de la tierra es probable que el RDF y el desarrollo agroforestal se vuelvan más importantes en el futuro.

El CFM y el RDF se ven moldeados e influenciados por los mismos temas descritos en la sección sobre pobreza.

Recomendaciones para el Banco Mundial:

El Banco Mundial dispone de una gama de instrumentos para facilitar tales acciones, como Préstamos para Ajuste, Ajuste Sectorial, Préstamos Adaptables para Programas, Préstamos para Aprendizaje e Innovación, Opciones de Garantía y el Fondo de Garantía para Bosques. Sin embargo, estos instrumentos deberán utilizarse de una forma más innovadora y flexible para promover el Manejo de Bosques en Colaboración (CFM), el Manejo de Recursos Naturales Basado en la Comunidad (CBNRM), y el Desarrollo Forestal Rural (RDF), por medio, por ejemplo, de un mayor apoyo a la financiación rural.

Debería tomarse nota de que ahora que el Banco Mundial ha pasado a la Estrategia de Ayuda a Países, son los equipos de países, y no necesariamente los especialistas técnicos, quienes deciden las prioridades. Por tanto, es importante trabajar tanto con los clientes (personal de gobiernos nacionales) como con el personal del Banco Mundial para un país dado, con el fin de incluir los mecanismos más vigorosos que permitan captar tales valores a nivel 'comunitario', y utilizar las lecciones existentes sobre CFM para defender un cambio de política (desarrollo forestal y uso más amplio de la economía y la tierra) para entender mejor el valor real de los bosques para la población rural y en especial para los pobres.

La UICN y el WWF aprecian el papel que está desempeñando el Banco Mundial en el manejo sostenible de bosques y en someter a revisión sus políticas forestales. Resulta claro que el Banco está tratando de lograr un equilibrio entre los imperativos económicos de las muchas naciones con las que trabaja y la necesidad de conservar la biodiversidad para generaciones presentes y futuras. Esto es complejo y, por implicación, no se puede resolver sólo con instrumentos económicos de base nacional o internacional. El papel de los pueblos rurales y autóctonos es vital a este respecto.

Muchas políticas del pasado han desembocado en la erosión de sus derechos y responsabilidades.

El Banco Mundial ha indicado que desea mejorar el medio ambiente para que la población local tenga más derechos a, y responsabilidades por, el manejo de bosques. Esto requerirá el uso de instrumentos que canalicen recursos nacionales e internacionales al nivel local. También requerirá que se reconozca que un mal gobierno, la corrupción local y nacional y la falta de capacidad financiera a nivel de pueblos ponen presión en dicha orientación. La afirmación del Banco Mundial de que **“la participación importa ... y está en la médula del avance logrado en la inversión rural”** necesita que se articule de manera más práctica y que se implemente en su trabajo. El énfasis pasado en niveles macro y nacionales ha tendido a ‘dejar de lado’ y a ‘olvidar’ a los pobres de zonas rurales. Se necesita un énfasis más proactivo y focalizado.

La UICN y el WWF advierten al Banco Mundial que no se centre exclusivamente en políticas de nivel macro y en instrumentos económicos, a no ser que estén elaborados con claridad y apoyen mejores medios de subsistencia y oportunidades de conservación a nivel local. Las ventajas económicas a corto plazo, gracias al manejo no sostenible de los bosques y a la explotación de madera, que pueden contribuir al GDP, no es probable que sean sostenibles a largo plazo, dada la importancia de los bienes y servicios a largo plazo que proporcionan los bosques.

El Banco Mundial debería:

- Incluir en cualquier apoyo al sector de desarrollo forestal un componente básico de disminución de la pobreza (para los bosques tanto naturales como de plantación).
- Dar un mayor énfasis al Desarrollo Forestal Rural (RDF), incluyendo el desarrollo agroforestal, en su apoyo al sector agrícola.
- Crear y promover incentivos para los derechos locales a, y responsabilidades por, el manejo sostenible del bosque. Tales incentivos deberían incluir precios más altos para los productores para productos forestales maderables y no maderables (por medio de una reestructura “pro pobres” de los mercados de productos forestales), y la eliminación de incentivos nocivos para la conversión y deterioro de bosques.
- Incrementar la inversión para integrar principios de Manejo de Bosques en Colaboración (CFM), Regímenes de Propiedad Común (CPR) y RDF a la seguridad alimentaria y ambiental, basado en su propia experiencia (por ejemplo en Brasil y en Burkina Faso) y en la experiencia de otros.
- Enfatizar el CFM y la participación local en su apoyo permanente a los programas de trabajo de acuerdos ambientales multilaterales.
- Integrar mejor las preocupaciones del CFM y del manejo de recursos naturales en el trabajo económico y sectorial del Banco, así como con sus estrategias de ayuda a países e instrumentos de políticas.
- Con otros, seguir apoyando sistemas más equitativos de tenencia (p.e. por medio del reconocimiento de derechos consuetudinarios a la tierra y a recursos naturales, y de derechos de propiedad intelectual).

- Expandir asociaciones estratégicas con grupos importantes como la UICN y el WWF, y al mismo tiempo asegurar que los derechos y responsabilidades de las partes resulten claros, de modo que dichas asociaciones ayuden al Banco a influir en aspectos críticos, y ser influido por ellos, como la disminución de la pobreza.
- Apoyarse en medidas económicas y de políticas para promover un mayor rendimiento por hectárea de una gama más amplia de bienes y servicios para promover la seguridad ambiental y de medios de subsistencia.
- Promover una mejor valoración de bosques de modo que la gama de bienes y servicios que proveen se entiendan mejor, y se reconozcan en la planificación nacional y local del uso de la tierra y económica, con una atención especial a la población rural pobre.
- Utilizar oportunidades que brindan el ajuste estructural, la reducción y descentralización, para estimular a los gobiernos nacionales para que implementen cambios en políticas relacionadas con CFM, CPR, CBNRM y RDF y para crear incentivos económicos y otros de modo que los pueblos rurales y autóctonos puedan tener más derechos y responsabilidades por sus bosques y árboles.

ANEXO 1: Áreas temáticas

A continuación se ofrece una breve descripción de las áreas temáticas abordadas en esta serie, según las identificó el Banco Mundial.

Valoración económica / Instrumentos económicos / Mercados forestales y tendencias

Mercados forestales y tendencias

- Patrones y tendencias en la oferta y la demanda de productos forestales, incluyendo madera y NTFPs a niveles global, regional, nacional y local.
- Identificación y perspectivas de mercados para una gama variada de bienes y servicios forestales.
- Ponderar instrumentos económicos y políticos para desarrollo de mercados.

Valoración económica

- Lecciones aprendidas en la aplicación de métodos de valoración
- Condiciones para la aplicación de la valoración en política forestal
- Valoración socioeconómica
- La economía del carbono y los bosques
- La valoración de activos de madera y tierra forestal

Instrumentos económicos

- Incentivos económicos de manejo sostenible de bosques
- Instrumentos económicos y externalidades ambientales globales
- Revisión y evaluación de instrumentos de política forestal
- Fijación de impuestos a bosques y regulación del uso de la tierra (tenencia de la tierra, acceso libre, propiedad pública)
- Certificación de bosques
- Financiación de manejo sostenible de bosques

Prioridades para la conservación y la biodiversidad

- Evaluación de **necesidades** globales, regionales y nacionales para la protección y conservación de bosques
- Aspectos técnicos, económicos y sociales de **estrategias alternativas** para la protección de bosques
- Evaluación de **necesidades globales** para la protección y preservación de bosques

Ajuste estructural y bosques

Estudios de ajuste estructural que traten de recoger y evaluar la mejor información disponible acerca de los impactos de los ajustes estructurales en los bosques.

Se evaluaron los impactos de tres categorías generales de medidas de ajuste:

- Medidas que se incorporaron al proceso de ajuste, pero para las que no se tomaron en cuenta los resultados ambientales específicos (p.e. impacto de la devaluación de la moneda y de la disminución de subsidios a fertilizantes en las tasas de deforestación y conversión de tierras, impacto de la disminución del gasto en el sector público sobre hacer cumplir las leyes para conservación de bosques).
- Medidas que tuvieron resultados macroeconómicos imprevistos, con consecuencias en el área ambiental.
- Medidas premeditadas para obtener resultados ambientalmente sostenibles que se incluyeron en las operaciones de ajuste (p.e. qué éxito tuvieron estas medidas en afectar aspectos de “economía política” como la corrupción y en producir reformas significativas en el sector forestal).

Pobreza y bosques

El documento analítico sobre pobreza y bosques identifica los dos temas clave siguientes: pobreza como causa de deforestación y deforestación como causa de pobreza. En modo más específico, el documento identifica:

- La relación entre políticas de disminución de la pobreza y deforestación/deterioro examinando aspectos como tasas de cambio, subsidios, comercio, infraestructura, tenencia de la tierra y otras políticas;
- El impacto de las políticas e intervenciones forestales en los pobres;
- **Compartir beneficios** de la explotación de bosques con los pobres;
- Dinámica entre pobreza y deforestación/deterioro, examinando aspectos como elasticidades de la demanda, migración, y necesidades de madera para combustible/forraje, tejido social, impactos indirectos como erosión de suelos;
- Importancia de los **recursos forestales para las estrategias de subsistencia de la población pobre**, incluyendo aspectos como **productos forestales no maderables**, oportunidades de empleo en el sector privado, tala y actividades de procesamiento a pequeña escala y **aspectos de género**;
- Potencial para que se utilicen los recursos forestales para disminuir la pobreza, incluyendo acuerdos para operaciones a pequeña escala, transmisión del control del manejo;
- **Integración de los pobres en el manejo de bosques**; y
- **Mejores prácticas** en programas y proyectos de disminución de pobreza y bosques.

Manejo de bosques en colaboración /Desarrollo forestal rural

El Banco Mundial se centra en acuerdos institucionales y organizacionales necesarios para el manejo forestal con base local a partir de principios sostenibles y respetuosos del medio ambiente incluyendo:_

- Instrumentos apropiados
- Circunstancias para resolución
- La promoción de procedimientos participativos

Papel de las plantaciones

- Amplitud y productividad actuales de plantaciones a nivel regional
- Tendencias en cuanto a amplitud y productividad de plantaciones forestales, oferta y demanda de productos
- La relación entre plantaciones y biodiversidad bajo condiciones diversas, incluyendo la biodiversidad dentro de plantaciones y la dinámica entre plantaciones y presiones sobre bosques naturales
- Los aspectos e impactos ambientales y sociales de las plantaciones, como beneficios en vertientes o aspectos de equidad
- Los aspectos financieros y económicos amplios que acompañan a la inversión en plantaciones
- La propiedad y opciones de manejo para las plantaciones, incluyendo asociaciones y acuerdos de colaboración y el uso de fondos de retención de carbono
- El impacto de adelantos genéticos y biotecnológicos.
- El papel potencial de la verificación independiente de manejo apropiado

ANEXO 2: Experiencia de UICN/WWF en las áreas temáticas

Pobreza, comunidades y bosques

La UICN tiene una experiencia limitada en el trabajo directo sobre disminución de la pobreza, aunque gran parte de su trabajo en conservación de bosques tiene un impacto en la disminución de la pobreza. Sin embargo, la UICN tiene una larga historia de experiencia de campo en CFM, que es un mecanismo importante para disminuir la pobreza. **Por medio de su vasta red de empíricos y formuladores de políticas, de sus proyectos de campo, de grupos de trabajo y estudios, la UICN ha aprendido que:**

- La propiedad, o derechos garantizados a bosques y árboles y la responsabilidad por los mismos son un componente crucial de CPR y para disminución de la pobreza. Las 'comunidades' se están organizando cada vez más de modo que puedan conseguir más autoridad sobre los recursos forestales locales. Aunque se han enajenado muchos bosques de la población rural y se han violado sus derechos, resulta claro que siguen siendo importantes los acuerdos *de facto*, sobre todo en lugares donde el control nacional es lejano y despreocupado;
- La capacidad es un aspecto clave a nivel comunitario para poder manejar mejor bosques y árboles, establecer sistemas para compartir equitativamente beneficios,

establecer estructuras grupales, saber negociar como iguales y con justicia con otros intereses forestales locales, nacionales o internacionales que quieran utilizar dichos bosques, y sobre todo en tierras de propiedad comunitaria;

- El paso a acuerdos de CFM y CPR exige cambios en las destrezas y capacidades requeridas de las autoridades forestales, más acostumbradas y capacitadas en el manejo forestal 'tradicional'. Se requiere una gama mucho mayor de destrezas 'sociales' relacionadas con extensión, manejo comunitario, análisis social, negociación, manejo de bosques y planificación de negocios, etc.;
- La representación es un elemento clave a nivel local. Los comités forestales (de cualquier índole) los pueden dominar élites políticas y sociales y políticos, sobre todo en casos donde hay ingresos significativos y acumulación de beneficios. De igual modo 'expertos' externos (personal de desarrollo forestal, del gobierno y del proyecto) pueden ejercer una influencia exagerada, en lugar de desempeñar un papel de facilitación y asesoría. Resulta vital desarrollar la capacidad y confianza locales de todos los diferentes grupos interesados a nivel comunitario; de otra manera es probable que se usurpe el poder. El CFM tiene que tener la equidad como meta.

Hay una serie de circunstancias clave que harán más probable el éxito del CFM o del CBNRM. Incluyen:

- Voluntad de experimentar y modificar políticas de manera que se tomen en cuenta la población rural y los aspectos de pobreza en la forma responsable requerida;
- Un marco institucional apropiado que apoye el empleo de la capacidad, conocimiento y recursos locales, y promueva el intercambio de información;
- Compromiso político y responsable con la descentralización y en algunos casos con los derechos de las poblaciones autóctonas y locales;
- Los instrumentos financieros deberían incluir el reconocimiento del poder de las comunidades locales para manejar fondos, e incluyen rendición de cuentas y gobierno locales, así como monitoreo local del impacto;
- Fuerte apoyo de donantes;
- Que la población local y las comunidades entiendan las ventajas de los acuerdos de CFM y CPR, de modo que tengan más derechos a, y responsabilidades por, sus recursos (gran parte de esto se ha analizado ya en las publicaciones sobre regímenes de propiedad común). Esto significa que los usuarios de bosques son claramente identificables, tienen una comprensión común del recurso forestal, que los usuarios dependen en mayor o menor grado de los recursos, y que tienen alguna experiencia organizacional (instituciones locales, normas, etc.) para poder manejar y recolectar los recursos sin influencia externa indebida.
- Las lecciones aprendidas de una amplia gama de experiencia existente deben integrarse en forma más estratégica a las políticas y legislación nacionales sobre manejo de bosques y del uso de la tierra, y también debe hacerlos suyos la comunidad donante;
- El proceso de CFM y CPR es largo, requiere comprensión minuciosa de aspectos sociales y comunitarios y de instituciones comunitarias (grupos, regulaciones, normas);
- La importancia de estudios de caso exitosos en este campo es crucial para mostrar que el éxito ayuda a la sostenibilidad de los medios de subsistencia, contribuye a los objetivos de conservación de bosques y de este modo contribuye a las metas nacionales de desarrollo;

- Es evidente que deben eliminarse los incentivos nocivos, y que la conservación de bosques, el desarrollo forestal y el RDF deben recibir igual trato que otras formas de inversiones para la subsistencia, como la agricultura, ganadería; y
- El Grupo de Trabajo sobre Involucramiento Comunitario en el Manejo de Bosques de la UICN ha hecho una serie de recomendaciones al Panel Intergubernamental sobre Bosques (1996 – ver la referencia en el Anexo 4), muchas de las cuales siguen siendo pertinentes.

Gran parte del apoyo del Banco Mundial a asuntos forestales ha ido al sector formal de desarrollo forestal, donde el énfasis principal lo constituyen la producción y explotación de madera como componente del desarrollo económico nacional. Esta orientación ha ido cambiando hacia un mayor énfasis en proyectos que se centran más en un desarrollo social y conservación mayores.

Países como Tanzania, Uganda y Nepal permiten la existencia de bosques propiedad de pueblos o comunidades en los que se regulan y establecen condiciones para su uso mediante reglamentos aprobados localmente. La asesoría por medio de dichos reglamentos y condiciones puede ayudar a que tales grupos creen sistemas de manejo forestal más sostenibles y duraderos, que contribuyan a las economías local y nacional. Los bosques de propiedad comunitaria y manejados por la comunidad complementan los grandes adelantos en plantación rural de árboles, sobre todos basados en la subsistencia, pero se están utilizando cada vez más como base para hacer frente a contingencias y como fuente de ingresos monetarios. Esto ha ayudado a disminuir la dependencia forestal y a contribuir a la seguridad en cuanto a medios de subsistencia. La mejora en fijación de precios y las medidas incentivo podrían estimular más este proceso.

Muchos países están en transición económica y política, están pasando por algunas formas de ajuste estructural y están adoptando la descentralización. Se están reemplazando servicios civiles centralizados, con exceso de personal y pocos recursos, con otros más sobrios y eficientes. Las funciones de los gobiernos están pasando del control y manejo centralizados a manejo desreglamentado y descentralizado y a la facilitación por medio de cambios de política y a la regulación como última instancia. El CFM puede ayudar a llenar el vacío que ha dejado esta reducción.

Uno de los principios clave del CFM es que el manejo y uso de bosques contribuirá a medios sostenibles de subsistencia. Esto es lógico e importante, pero se dan muchos casos en que las comunidades y personas locales conservan y usan los bosques para otros fines, por ejemplo los bosques sagrados en la costa de Kenya en Ghana; la importancia del bambú para ciertas prácticas culturales. En tales casos la importancia cultural es mucho mayor que la importancia simplemente económica, factor que a menudo se olvida.

El trabajo del Banco Mundial en Ghana ilustra la importancia de integrar el manejo del bosque más estrechamente con el manejo de otros recursos naturales, así como la necesidad de descentralización y participación comunitaria. En una serie de proyectos en África Occidental (por ejemplo Burkina Faso, Benin y Mali) el Banco Mundial ha comenzado a basar su apoyo para la conservación de recursos naturales y bosques en el método basado en la comunidad llamado “Gestion de Terroirs” para preparar planes locales de desarrollo de tierra y recursos naturales. En Uganda el Mgahinga Bwindi

Impenetrable Forest Conservation Trust ha facilitado el CFM con fondos del Banco Mundial/FMAM (Fondo para el Medio Ambiente Mundial).

Sin embargo, es importante ser realistas en esta esfera. Muchos sistemas locales son defectuosos, igual que lo son muchos sistemas nacionales. La corrupción, el favoritismo, el nepotismo, la exclusión de grupos marginados, la privatización de bienes públicos han sido realidades de la vida en muchos países. Por tanto es importante que haya en diferentes niveles equilibrio de poderes, y es preciso construir a partir de ello.

Instrumentos del Banco Mundial: ¿Incentivos para conservar o para destruir bosques?

Según la experiencia de la UICN, parece que los instrumentos que aplica el Banco Mundial en su trabajo pueden utilizarse o para **beneficiar** o para **socavar** la conservación y manejo sostenible de bosques, y por implicación, los medios de subsistencia de las poblaciones rurales que dependen de dichos bosques, como se muestra en las notas que siguen:

Préstamos para inversiones, préstamos adaptables, opciones de garantía, Fondo de Garantía para Bosques, Corporación Financiera Internacional, Fondo de Donaciones para el Desarrollo

- *Socavan*: prestar a cualquier sector (incluyendo bosques) sin la debida consideración de los impactos de estos préstamos en aspectos sociales, económicos y ecológicos de los bosques y de comunidades forestales (p.e.agricultura intensiva).
- *Benefician*: inversión en desarrollo forestal sostenible, desarrollo de mercados para productos forestales no maderables cosechados en forma sostenible.

Préstamos de ajuste, ajuste sectorial y trabajo económico y sectorial

- *Socavan*: las reformas del sector público pueden disminuir el gasto gubernamental en conservación de bosques; la liberalización del sector agrícola puede conducir a que la agricultura penetre en los bosques.
- *Benefician*: la reforma de la recolección de ingresos forestales y de los sistemas de administración puede hacer más atractiva la inversión en el manejo de bosques. Puede promover la inversión del sector privado y el manejo de bosques en colaboración.

Préstamos para aprendizaje e innovación (PAIs)

- *Socavan*: creciente demanda no sostenible y de sitios específicos para materias primas forestales.
- *Benefician*: demostrar y promover el manejo sostenible de bosques y actividades que les quitan presión a los bosques.

Reducción de la deuda y del servicio de la deuda

- *Socavan*: casos en que la reducción de la deuda y del servicio de la deuda llevan a una creciente disponibilidad de recursos para planes de conversión de bosques y de colonización patrocinados por el gobierno, puede conducir a una deforestación significativa.

- *Benefician*: casos en que la reducción de la deuda y del servicio de la deuda llevan a una creciente disponibilidad de recursos para agencias gubernamentales a cargo de hacer cumplir las políticas de uso de recursos forestales y de leyes forestales, pueden disminuir la presión sobre los bosques.

Canjes de deuda por naturaleza

- *Socavan*: donde los trueques de deuda por naturaleza se negocian sin participación de las comunidades locales y pueblos autóctonos (como ha sucedido en varios casos) pueden socavar los medios de subsistencia de poblaciones locales, y su interés a largo plazo por salvaguardar y manejar los bosques.
- *Benefician*: podrían utilizarse para promover la inversión en actividades de conservación de bosques. Pueden ayudar a disminuir incentivos nocivos que impactan negativamente a los bosques.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

- *Socavan*: creciente dependencia del país de recursos externos de financiación, posiblemente disminuyendo la capacidad de recursos autóctonos y sostenibles de financiación.
- *Benefician*: inversión en actividades de conservación de bosques.

Fondo para políticas y desarrollo de recursos humanos

- *Socavan*: apoya proyectos que dañan a los bosques.
- *Benefician*: apoya proyectos de conservación de bosques.

Asistencia técnica

- *Socavan*: dependencia excesiva de soluciones técnicas inadecuadas impuestas de afuera para el manejo de bosques.
- *Benefician*: manejo de bosques racional, específico en cuanto a país y sitio.

Convocar a coordinación de posibles donantes

- *Socavan*: pérdida de soberanía nacional e imposición externa de posiciones inadecuadas provenientes de agendas de donantes.
- *Benefician*: ayuda concertada y coordinada para la conservación de bosques.

Papel de las plantaciones

El WWF ha tenido alguna experiencia limitada, por medio de cabildeo y de campañas, en el desarrollo de plantaciones industriales. Sin embargo, tanto la UICN como el WWF se han involucrado más con iniciativas más amplias de repoblación/reforestación, por medio de proyectos de campo, estudios y grupos de trabajo. De estas experiencias hemos aprendido:

- Los gobiernos están abiertos a ampliar su perspectiva sobre actividades de repoblación/reforestación. En el Bajo Mekong la UICN ha trabajado activamente con gobiernos sobre aspectos de plantación/restauración de bosques. Vietnam ha estado de acuerdo en que por lo menos el 20% de sus actividades de reforestación en los próximos ocho años serán “no industriales” y se darán primordialmente por medio del empleo de técnicas de regeneración.

- Las comunidades locales pueden proporcionar un impulso poderoso a la repoblación/reforestación, ambiental y socialmente adecuadas. Sin embargo, en muchos casos la actitud de los departamentos forestales es la que frena el avance. Como en el caso del CFM, los departamentos forestales necesitan mejorar destrezas sociales, de negociación y de extensión. De igual modo, la comunidad y las plantaciones agrícolas puede contribuir de manera importante al bienestar social y ecológico pero no tienen necesariamente que basarse en modelos de plantación industrial.
- Las actividades de repoblación/reforestación emprendidas por medio del Desarrollo Forestal Rural, del Manejo de Recursos Naturales basado en la Comunidad y del Manejo de Bosques en Colaboración pueden conducir a que se establezca de manera rápida y sucesiva la cubierta forestal que luego se puede manejar mejor que algunos planes de plantación industrial. El proyecto de Manejo de Recursos Naturales del Banco Mundial en Benin condujo a que se enriquecieran 3000 hectáreas con especies nativas y en un 80% de supervivencia de plántones. La participación comunitaria también condujo a un mejor manejo de recursos y a que disminuyeran drásticamente los incendios.
- Las políticas o regulaciones que restringen el desarrollo de plantaciones a escala industrial a “tierras baldías” son insuficientes para prevenir impactos negativos directos o indirectos sobre la biodiversidad. En países como China términos como “tierras baldías” o “sitios deteriorados” se utilizan de modo flexible y a menudo se aplican a bosques secundarios importantes o a comunidades de arbustos. El bajo valor comercial no debe verse como de escasa importancia para la conservación o para la economía local.
- Permitir que bosques secundarios se restablezcan en terrenos exagrícolas puede proporcionar beneficios importantes para la sociedad y para la conservación a una fracción del costo de establecer plantaciones convencionales. Estudios realizados en Costa Rica han mostrado que la recuperación de bosque secundario se ha convertido en un recurso importante en fincas en el norte del país, con una contribución significativa a algunas economías locales.

ANEXO 3:

Contactos para información más detallada sobre las áreas temáticas

Prioridades en conservación y biodiversidad

- Per Angelstam, WWF
- Colin Bibby, Birdlife
- Eric Dinerstein, WWF
- Georgina Mace, UICN Comisión de Supervivencia de Especies
- Simon Rietbergen, Programme Officer, UICN Programa de Conservación de Bosques spr@hq.iucn.org
- Rodolphe Schlaepfer, EPFL
- Simon Stuart, UICN Programa de Especies

Pobreza y bosques y comunidades

El trabajo de la UICN y de los siguientes miembros/comisiones de la misma ayudarían a estudiar esta área temática más en detalle:

- Sameer Karki, UICN Red de Productos Forestales No Maderables
- Grupo de Trabajo sobre Participación Comunitaria en el Manejo de Bosques, forests@iucn.org
- Steve Edwards, Iniciativa de Uso Sostenible (IUS) (UICN)
- Comisión de Economía Ambiental y Política Social de la UICN

Papel de las plantaciones

- Stewart Maginnis, Senior Forest Officer, WWF-International, smaginnis@wwfnet.org
- Unidad Programática Bosques por la Vida, WWF

ANEXO 4: Lecturas adicionales acerca de las áreas temáticas

Prioridades en conservación y biodiversidad

Gilmour, D.A. and Halliday, Patricia (1995). *Conserving biodiversity outside protected areas*. IUCN, Gland.

Hawthorne, W. D. and Abu-Juam, M. (1995). *Forest protection in Ghana, with particular reference to vegetation and plant species*. IUCN, ODA and Forest Department Republic of Ghana, Gland.

Howard, Peter (October 1, 1997). *Planning Conservation Areas in Uganda's Natural Forests*. Oryx Journal v. 31 n 4, pp. 253-264.

Johnson, Nels (1995). *Biodiversity in the balance: approaches to setting geographic conservation priorities*. Biodiversity Support Program (WWF, TNC and WRI), Washington D.C.

Poore, Duncan and Sayer, Jeffrey (1987). *The Management of Tropical Moist Forest Lands: ecological guidelines*. IUCN, Gland.

Underwood, Emma; Burgess, Neil; D'Amico, Jennifer; Olson, David; and Dinerstein, Eric (1999 in press). No title. Conservation Science Program, WWF, Washington, D.C.

Ajuste estructural y bosques

Shepherd, Gill (ed.) (1992). *Forest Policies Forest Politics* (ODI Agricultural Occasional Paper 13). London: ODI.

Reed, David (1995). *Structural Adjustment and the Environment*. WWF-US.

Comunidades y pobreza y bosques

Poffenberger, M. (Ed.) (1999). *Communities and Forest Management in Canada and the United States – A regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management*. The Working Group on Community Involvement in Forest Management and IUCN. 140 p.

Poffenberger, M. (Ed.) (1999). *Communities and Forest Management in Southeast Asia – A regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management*. The Working Group on Community Involvement in Forest Management and IUCN. 137 p.

Barrow, E.; Gichohi, H.; and Infield M. (1999 in press). *Sustaining Eden: Rhetoric or Reality? A Review of Community Conservation Policy and Practise in East Africa*. Evaluating Eden Series?. IIED and IUCN. 190 p.

Hulme D., Murphree M. (Eds) (1999 in press). *African Wildlife and African Livelihoods, the Promise and Performance of Community Conservation*. James Currey, Oxford

Scott, P. (1998). *From Conflict to Collaboration – People and Forests at Mount Elgon, Uganda*. IUCN. 149 p.

Arnold, J.E.M. (1998). *Managing forests as Common Property*. FAO Forestry Paper No. 136. ODI and FAO, Rome.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge CUP.

Shepherd, G. (1992). *Managing Africa's Tropical Dry Forests: A Review of Indigenous Methods*. ODI, London.

Working Group on Community Involvement in Forest Management (1996). *Communities and Forest Management: With Recommendations tot he Intergovernmental Panel on Forests*. IUCN, Cambridge.

Papel de las plantaciones

Asante-Owusu. R. (1999). *The impact of biotechnology on the forest sector - a scoping study*. WWF-International.

Maginnis, S., Jackson, W.J., Dudley, N. (in preparation). *Forest plantations and intensive roundwood production: a joint WWF/IUCN discussion paper*.

Greenpeace (1999) *Resource - Market Alternatives to Ancient Forest Destruction*. Greenpeace publication.

Para más información, contactar con:

William Jackson
Coordinator
Forest Conservation Programme
IUCN – World Conservation Union
Rue Mauverney
Gland, Switzerland
Tel: + 41 22 999 0264
Fax: + 41 22 999 0025
Email: forests@iucn.org

Jean Paul Jeanrenaud
Head of Unit
Forest Programme
World Wide Fund for Nature International (WWF)
Avenue due Mont Blanc
Gland, Switzerland
Tel: + 41 22 364 9011
Fax: +41 22 364 0640
Email: jpjeanrenaud@wwfnet.org

Un agradecimiento especial a las redes de la UICN y del WWF, sobre todo:

Andrea Bagri, Edmund Barrow, Astrid Bjorvik, Bruce Cabarle, Sonja Canger, Danielle Cantin, David Cassells, T.H. Culhane, Don Gilmour, Charles Di Leva, Lucy Emerton, Scott Hajost, Andrew Ingles, Bill Jackson, Jean-Paul Jeanrenaud, Sameer Karki, Yemi Katerere, Alvaro Luna, Stewart Maginnis, Simon Rietbergen, Carole Saint-Laurent, Victor Teplyakov, Dagmar Timmer, Tomme Young.

30 de marzo de 2000