



Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques**Noveno período de sesiones**

Nueva York, 24 de enero a 4 de febrero de 2011

Tema 5 a) del programa provisional*

**Los bosques para las personas, sus medios de subsistencia
y la erradicación de la pobreza****Ordenación de los bosques basada en la comunidad****Informe del Secretario General***Resumen*

La ordenación comunitaria de los bosques está actualmente en una encrucijada. En las últimas tres décadas, el concepto de la ordenación de los bosques basada en la comunidad se ha ampliado sistemáticamente en todo el mundo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, pero su éxito se ha percibido a menudo como disminuido, en parte en razón de que la complejidad del proceso que entraña su ejecución ha sido subestimada en demasiadas ocasiones. Sin embargo, estas tres décadas, en las que se han compartido los conocimientos en todo el mundo, han arrojado un valioso conjunto de experiencias de las cuales podemos extraer conclusiones importantes de manera que podamos lograr que la ordenación comunitaria de los bosques se lleve a cabo de maneras más eficaces. El concepto podría revitalizarse con las oportunidades adicionales que están surgiendo, entre ellas la posibilidad de cerrar la brecha con la industria maderera, el pago por servicios de los ecosistemas, la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal combinada con la conservación, la restauración del paisaje forestal y un mayor interés en la financiación de los bosques. Como resultado de ello, la ordenación comunitaria de los bosques seguirá siendo uno de los instrumentos más importantes en la ejecución de la ordenación sostenible de los bosques.

* E/CN.18/2011/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. La ordenación comunitaria de los bosques: sinopsis	3
III. Tres décadas de experiencia	5
IV. Tendencias actuales: el papel de la ordenación comunitaria de los bosques en el desarrollo rural	8
A. Dependencia de las mujeres y los jóvenes respecto de los bosques	8
B. Ordenación forestal y agricultura comunitarias	10
C. Rendimiento económico de la ordenación comunitaria de los bosques	11
V. Enseñanzas extraídas	15
VI. Cuestiones incipientes y temas de debate	18
A. Las comunidades, las empresas y la producción de madera	18
B. Los pagos por los servicios ambientales, el cambio climático y REDD-plus	19
C. Restauración del paisaje forestal	21
D. La financiación de los bosques	22
VII. Conclusión	23

I. Introducción

1. La ordenación comunitaria de los bosques es, sin duda, la piedra angular de la ordenación sostenible de los bosques. Contrariamente a lo que puede desprenderse de algunos mitos, dondequiera que hay bosques también hay comunidades, que tradicionalmente han sido y seguirán siendo, uno de los principales interesados en los bosques. La inclusión de esas comunidades en la ordenación de los bosques mediante la ordenación comunitaria contribuye considerablemente al mejoramiento de los medios de subsistencia locales y al desarrollo rural, así como a asegurar la sostenibilidad ambiental.

2. Con todo, después de tres décadas de experiencia en la ordenación comunitaria de los bosques en todo el mundo, el valor y el éxito de estas iniciativas siguen sin percibirse nítidamente, al igual que los medios necesarios para mejorar la ordenación comunitaria de los bosques en el futuro. En el presente informe se analizan las cuestiones que hoy día resultan claves para la ordenación comunitaria de los bosques. En particular, se pone de relieve la importancia de los bosques para las comunidades locales, se describen experiencias para analizar las conclusiones extraídas y se centra la atención en las oportunidades que están surgiendo para promover la ordenación comunitaria de los bosques en el futuro cercano.

3. El presente informe ha sido preparado como documento de antecedentes para facilitar las deliberaciones del noveno período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en relación con el tema: “Los bosques para las personas, sus medios de subsistencia y la erradicación de la pobreza”.

II. La ordenación comunitaria de los bosques: sinopsis

4. La ordenación comunitaria de los bosques es ahora un concepto familiar para todos los interesados en la ordenación sostenible de los bosques, en todos los continentes y tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En las últimas décadas, en razón de su creciente popularidad entre quienes se interesan en ella, se la ha consagrado en prácticamente en todas las reformas legales importantes en el sector forestal.

5. No obstante, la ordenación comunitaria de los bosques sigue generando un escepticismo parcial, en parte debido a la confusión creada por el concepto, principalmente a raíz de la proliferación de terminología. Según el país de que se trate, se la llama ordenación participativa, conjunta o de colaboración, silvicultura social, silvicultura comunitaria o coordinación de los bosques. Esos términos tienden a reflejar las expresiones que más se utilizan a nivel nacional, más que diferencias reales entre los medios que permiten llevar el concepto a la práctica. A los fines del presente informe, la ordenación comunitaria de los bosques se definirá en un sentido amplio como la ordenación de las tierras forestales y los recursos forestales por las comunidades locales, o junto con ellas, ya sea con propósitos comerciales o no comerciales. Se caracteriza por: a) el uso de los bosques por personas de las comunidades locales, a título individual o de grupo, con fines de consumo y venta; y b) la ordenación comunitaria de los bosques, es decir, una iniciativa de colaboración a cargo de un grupo de personas de la localidad que ordenan los bosques de manera independiente o con apoyo externo para la producción de recursos con fines de consumo y venta. Desde el comienzo, el objetivo de la ordenación comunitaria de los

bosques ha tenido un doble carácter: contribuir a la conservación de los bosques existentes y promover los medios de subsistencia en las zonas rurales.

6. Si bien esto puede parecer bastante sencillo, actualmente, la ordenación comunitaria de los bosques abarca una amplia gama de formas de ordenación forestal en las que las comunidades locales participan en diverso grado, de diferente manera y en diferentes etapas del proceso de adopción de decisiones. Con el fin de arrojar luz sobre las experiencias de ordenación comunitaria de los bosques y participación comunitaria en general, Elinor Ostrom, galardonada con el Premio Nobel, ha marcado la tónica de toda una escuela de investigación al respecto y, junto con Arun Agrawal, enumera cinco derechos bien diferenciados de las comunidades locales en la ordenación de los recursos naturales¹:

a) Acceso: El derecho a entrar en una zona delimitada y “obtener beneficios que no entrañen extracción” (por ejemplo hacer caminatas, usar la zona como atajo para pasar);

b) Extracción: El derecho a extraer recursos y productos (por ejemplo cortar madera, recoger hojas);

c) Ordenación: El derecho a regular la extracción de recursos y alterar la zona a los efectos de mejorarla (por ejemplo imponer límites a la recolección de madera o de hojas, plantar árboles o ralea el bosque);

d) Exclusión: El derecho a determinar quién está autorizado a entrar en el bosque y hacer uso de él, incluso el modo en que pueden transferirse esas autorizaciones;

e) Enajenación: El derecho a transferir los derechos de ordenación y exclusión mediante la venta o el arriendo.

7. Esta tipología no entraña jerarquías y se basa en cinco variables, por lo que ofrece muchísimas combinaciones, lo que podría explicar la diversidad de maneras en que se ha aplicado la ordenación comunitaria de los bosques en todo el mundo. La ordenación comunitaria de los bosques depende, pues, del contexto y del contenido. Por ejemplo, varios arreglos pueden permitir los derechos de acceso y extracción a determinados usuarios, al tiempo que mantienen el control de otras funciones por las autoridades de gobierno.

8. Sally Jeanrenaud² da un ejemplo de esto con la descripción de una zona común forestada en Portugal denominada *baldios*. La práctica de la agricultura moderna en Portugal ha dado lugar al abandono de muchos de los valores tradicionales asociados con los *baldios*, pero en 1976 el Gobierno aprobó una ley orientada a restituir esas zonas comunes a sus usuarios originales. Los *baldios* están bajo la gestión de consejos de cinco miembros elegidos por las asambleas de comuneros, pero, debido a la disminución de la participación directa de las familias en las tareas agrícolas, muchos

¹ A. Agrawal y E. Ostrom (2001), “Collective action, property rights and devolution of forest and protected area management”, en R. Meinzen-Dick, A. Knox y M. Di Gregorio, *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*, Feldafing (Alemania), Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE)/Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft (ZEL).

² S. Jeanrenaud (2001), *Communities and Forest Management in Western Europe: a Regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management*, Gland (Suiza), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

consejos se han disuelto. Para 2000, únicamente subsistían 130 de ellos. En un giro llamativo que tenía por objeto adaptarse a esas condiciones cambiantes, las comunidades que gestionan *baldios* organizan ahora remates de manera de negociar con los concesionarios, la industria maderera y el servicio forestal de Portugal. Las ganancias derivadas de la extracción sostenible de productos forestales se invierten en beneficio de la comunidad, lo que ilustra el modo en que la quinta variable descrita por Agrawal y Ostrom, la enajenación, se adapta a las circunstancias cambiantes, en tanto la gestión real se mantiene en manos de la comunidad.

9. En resumen, esta tipología pone de manifiesto que no hay una receta simple para el éxito de la ordenación comunitaria de los bosques. Por el contrario, dependiendo del contexto, y en particular del conjunto de interesados en las cuestiones forestales, pueden aplicarse distintos tipos de ordenación comunitaria de los bosques a los distintos contextos, lo que puede contribuir igualmente a la ordenación forestal sostenible, incluso al desarrollo rural, ya sea en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

III. Tres décadas de experiencia

10. Dada la considerable variación en la manera en que se ha estado aplicando la ordenación comunitaria de los bosques en todo el mundo, las experiencias han permitido extraer varias conclusiones a nivel mundial. En la presente sección se resume brevemente la historia de la ordenación comunitaria de los bosques en las últimas tres décadas, haciéndose hincapié en la evolución del concepto a nivel internacional, además de examinarse las cuestiones más destacadas que esta rica experiencia ha permitido constatar.

11. La ordenación comunitaria de los bosques, según se ha definido *supra*, ha existido desde tiempos inmemoriales. Las comunidades siempre han ordenado los bosques en que han vivido o que están en su cercanía. Los conocimientos locales, las tradiciones, el folclore y la historia escrita, cuando existen, todos han confirmado esta estrecha relación entre las comunidades locales y los bosques en innumerables lugares en todo el mundo. En los últimos dos siglos, sin embargo, el crecimiento y el surgimiento de nuevos actores, especialmente los Estados y los actores privados a gran escala, han dado lugar a cambios considerables en la ordenación de los bosques, pues estos nuevos actores han tomado las riendas de la ordenación. A raíz de ello, a menudo, los Estados no han reconocido los derechos consuetudinarios de las comunidades locales a la ordenación de los bosques debido a que no estaban consagrados en el derecho legislado.

12. En la década de 1970 y a comienzos de la década de 1980, a medida que se cobraba mayor conciencia de la creciente deforestación, las primeras soluciones propuestas fueron las clásicas: los bosques tenían que ser “protegidos” de las poblaciones locales, muchas de las cuales eran acusadas de causar la deforestación y la degradación de los bosques. Esta posición, que propugnaba la protección de áreas naturales, se contraponía con las prioridades del desarrollo, que a menudo estaban centradas en los medios de subsistencia de las zonas rurales y en el papel del medio ambiente en la promoción del desarrollo rural.

13. A fines de la década de 1980, sin embargo, con el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional e internacional se dieron cuenta de que la conservación del medio ambiente (que

incluía la lucha contra la deforestación) y la promoción del desarrollo rural no estaban necesariamente contrapuestas; si las comunidades locales participaban en la ordenación de los bosques, ello no sólo podría contribuir a reducir la deforestación y la degradación de los bosques, sino también a mejorar los medios de subsistencia locales. Así surgió el concepto de ordenación comunitaria de los bosques como piedra angular de la ordenación sostenible de los bosques.

14. De hecho, la ordenación comunitaria de los bosques había existido por lo menos durante diez años en un pequeño número de países, entre ellos Nepal. En las montañas medias de ese país, los bosques son un componente esencial de los medios de subsistencia rurales, hecho que el Gobierno reconoció en 1978 cuando aprobó una ley que autorizaba el traspaso de los bosques en terrenos públicos a las comunidades locales³. Con arreglo a este sistema, conocido como Programa de Silvicultura Comunitaria de las Montañas, la propiedad de la tierra permanece en manos del Estado, pero los árboles pertenecen legalmente al grupo de usuarios, representados por un comité de miembros elegidos. El grupo de usuarios mantiene el pleno control de la ordenación de dichos bosques, aunque el Departamento de Bosques de Nepal tiene el derecho de veto en caso de contravención de las reglas que rigen la ordenación. El Programa, que se ha estado ejecutando durante más de 30 años, es ampliamente considerado como un éxito rotundo, pese a las preocupaciones que suscitaban las cuestiones de equidad y gobernanza.

15. Cuando se creó el Programa, la experiencia de Nepal en ordenación comunitaria de los bosques fue puesta de relieve en el Congreso Forestal Mundial celebrado en 1978 en Yakarta, lo que despertó el interés de varios países, entre ellos la propia Indonesia, donde una de las compañías madereras nacionales, Perum Perhutani, ya había iniciado un programa de distribución de beneficios con las comunidades locales en las plantaciones de teca de Java.

16. La idea se propagó rápidamente en la década de 1980, impulsada por el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, y adoptó diversas formas dondequiera que se aplicara. En la Amazonia brasileña, los *seringueiros*, dedicados a la extracción del caucho, formaron un movimiento local que abogaba por que los bosques en que vivían sus comunidades debían ordenarse conforme a sus tradiciones; esas exigencias dieron lugar a la creación de reservas de extracción dentro de las cuales las comunidades locales podían llevar a cabo sus propias formas de ordenación forestal sostenible, sin la amenaza de ser expulsadas del lugar.

17. A mediados de la década de 1990, diversas formas de ordenación comunitaria de los bosques se habían extendido en Asia y América Latina y estaban ganando terreno en África, Europa y América del Norte. En 1994, como consecuencia de una reforma de la silvicultura en el Camerún, por primera vez se crearon bosques comunitarios en un contexto africano, y más de una docena de países de todo el continente siguieron rápidamente el ejemplo. Al mismo tiempo, el cantón suizo de Friburgo invitaba a las comunidades locales a participar en la formulación de planes de ordenación forestal, en tanto en Clayoquot Sound (Canadá), tenían lugar consultas públicas orientadas a obtener la participación de las poblaciones indígenas del país en la ordenación de los bosques en los que habían estado operando

³ J. Carter y J. Gronow (2005), "Recent Experience in Collaborative Forest Management: a Review Paper". *Occasional Paper* No. 43, Bogor (Indonesia), Centro de Investigación Forestal Internacional.

empresas multinacionales, lo que dio lugar a la creación de una empresa maderera mixta que tenía en cuenta las preocupaciones sobre el medio ambiente³.

18. La expansión de la ordenación comunitaria de los bosques en todos los continentes quedó plasmada en la importancia que se le asignó en las deliberaciones intergubernamentales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, concluyó con la aprobación de la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo⁴, conocida también como los Principios relativos a los bosques, así como el capítulo 11 del Programa 21⁵, “Lucha contra la deforestación”. En ambos documentos se exhorta a la aplicación de la ordenación comunitaria de los bosques, al igual que en los informes del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques sobre sus períodos de sesiones tercero⁶ y cuarto⁷, los informes del Foro Intergubernamental sobre los Bosques sobre sus períodos de sesiones segundo⁸ y cuarto⁹, y en los informes del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques sobre sus períodos de sesiones cuarto¹⁰, quinto¹¹ y octavo¹².

19. Las comunidades también desempeñan un papel destacado en el Foro de las Naciones Unidas sobre un instrumento sin fuerza jurídica obligatoria para los bosques de todo tipo, en el que se pone de relieve que las comunidades locales son uno de los principales interesados en la ordenación sostenible de los bosques. En dicho instrumento también se cita la reducción de la pobreza entre las comunidades como uno de los objetivos fundamentales de la ordenación sostenible de los bosques; además, se propugnan los programas de educación, la capacitación y divulgación entre las poblaciones locales. Por encima de todo, se destaca que el mejoramiento de los medios de subsistencia de las personas que dependen de los bosques es un componente esencial del segundo objetivo mundial en materia de bosques.

20. No obstante, en la década pasada, varios donantes no han querido apoyar la ordenación comunitaria de los bosques, y muchos de ellos expresaron su frustración por la falta de resultados tangibles en lo que respecta al estado de los bosques y a los medios de subsistencia en las zonas rurales. Ahora puede verse claramente que el entusiasmo inicial, especialmente en la década de 1990, generó altas expectativas, pero pocos de los interesados cobraron conciencia de la verdadera complejidad del proceso de ejecución de formas de ordenación comunitaria exitosas. Esto tuvo como consecuencia positiva que se vieran las experiencias de ordenación comunitaria de los bosques desde una perspectiva diferente y permitió a los encargados de adoptar decisiones extraer valiosas enseñanzas para aumentar la eficiencia y la eficacia de la ordenación comunitaria de los bosques en el futuro cercano.

⁴ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.93.I.8 y correcciones), vol. I; Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo III.

⁵ *Ibíd.*, anexo II.

⁶ E/CN.17/IPF/1997/2.

⁷ E/CN.17/1997/12.

⁸ E/CN.17/IFF/1998/14.

⁹ E/CN.17/2000/14.

¹⁰ E/2004/42-E/CN.18/2004/17.

¹¹ E/2005/42-E/CN.18/2005/18.

¹² E/2009/42-E/CN.18/2009/20.

IV. Tendencias actuales: el papel de la ordenación comunitaria de los bosques en el desarrollo rural

21. La ordenación comunitaria de los bosques ha pasado ahora a una fase de consolidación. En esta sección se presenta una sinopsis de la importancia de la ordenación comunitaria de los bosques para la promoción de medios de vida sostenibles, desde el punto de vista de la generación de ingresos monetarios y de su valor no monetario.

A. Dependencia de las mujeres y los jóvenes respecto de los bosques

22. El valor de los bosques es ampliamente reconocido, dados los productos forestales madereros y no madereros que se venden en grandes cantidades en todo el mundo. Sin embargo, con harta frecuencia se pasa por alto su valor no monetario. Los bosques proporcionan apoyo cotidiano a los hogares en todas partes. Los investigadores son conscientes de la importancia del valor no monetario de los bosques (conocido también como valor de consumo), pero hasta el momento ese valor no se registra en las estadísticas públicas, por lo que en gran medida sigue siendo invisible, y en realidad se considera nulo. En las encuestas típicas sobre el presupuesto de los hogares y el nivel de vida, realizadas con arreglo a modelos establecidos originalmente por el Banco Mundial o la Organización Internacional del Trabajo, el ingreso abarca lo siguiente:

- a) Los ingresos monetarios procedentes del empleo;
- b) Los ingresos monetarios procedentes de la venta de los cultivos agrícolas;
- c) Los ingresos monetarios procedentes de la venta de productos forestales madereros y no madereros;
- d) Los ingresos “no monetarios” (consumo) relacionados con el consumo de cultivos agrícolas por los hogares.

23. Sin embargo, en esas encuestas no se tiene en cuenta el ingreso “no monetario” (consumo) que proporcionan los bosques, y que está representado, entre otras cosas, por la recolección y el consumo de frutas, frutos secos, vegetales, carne y productos medicinales, así como el uso en el hogar de productos forestales madereros y no madereros, como la leña. Si en el cálculo del ingreso anual total de los hogares de las zonas rurales de un país en desarrollo se tuviera en cuenta el ingreso monetario y no monetario, resultaría evidente que esta fuente de ingresos, que a los efectos oficiales es completamente invisible, en muchos casos reviste una enorme importancia.

Cuadro 1
Uso de los bosques en la aldea de Tenkodogo (Burkina Faso)^a
 (En porcentajes)

<i>Categoría de usuario de los bosques</i>	<i>Ingreso monetario</i>	<i>Ingreso no monetario</i>	<i>Ingreso derivado de los bosques como porcentaje del ingreso total</i>
Hombres (por encima umbral de pobreza medio)	42	58	
Porcentaje derivado de los bosques	7	31	38
Mujeres (por encima umbral de pobreza medio)	36	64	
Porcentaje derivado de los bosques	10	34	44
Hombres (por debajo umbral de pobreza medio)	38	62	
Porcentaje derivado de los bosques	9	36	45
Mujeres (por debajo umbral de pobreza medio)	32	68	
Porcentaje derivado de los bosques	12	38	50
Contribución media del ingreso monetario y no monetario al ingreso total	37	63	
Contribución media del ingreso derivado de los bosques al ingreso total	9	35	44

^a IUCN, Burkina Faso (2009), “Applying the Forests-Poverty Toolkit in the Village of Tenkodogo, Sablogo Forest”, Uagadugú (Burkina Faso).

24. En el cuadro 1 se muestra que en Tenkodogo (Burkina Faso), una aldea agrícola del Sahel, situado a unas tres horas de Uagadugú, el ingreso no monetario hace una contribución anual mucho mayor al ingreso total que el ingreso monetario. En el caso de los hombres ricos o con ingresos superiores al umbral de pobreza medio, los ingresos no monetarios representan el 58% del ingreso total, mientras que en el caso de la categoría de personas más pobres —las mujeres pobres— los ingresos no monetarios representan más de dos terceras partes (el 68%) del ingreso total. El ingreso (monetario y no monetario) derivado de los bosques es, como promedio, el 44% del ingreso total, y resulta evidente que para cada categoría de nivel económico y género el valor de la contribución no monetaria de los bosques al ingreso del hogar es mucho mayor que el valor de su contribución monetaria. Esas mismas conclusiones son válidas para muchas otras partes del mundo, en particular para los países en desarrollo.

25. Aunque quizás la contribución monetaria de los productos forestales al ingreso de los hogares no sea enorme —en el cuadro 1 se muestra que como promedio sólo representa el 9% del ingreso total— ese valor monetario debe situarse en su contexto. Las ventas en efectivo de los productos forestales son un mal indicador del uso total de los bosques por las personas, y sólo representan la punta del iceberg.

26. En las zonas rurales, el ingreso total de los hogares procede, en parte, de ingresos derivados de lo que puede cultivarse en una granja, y, en parte de ingresos no agrícolas, que son una mezcla de ingresos monetarios, como los salarios, e ingresos derivados de recursos naturales no agrícolas, como los bosques, los ríos y el mar. Mientras más apartado es el lugar, menos ingresos monetarios se reciben en forma de salarios, y más se depende de los productos agrícolas y de los recursos naturales no agrícolas. En todos los casos, la importancia de los bosques varía en

función de la importancia de la agricultura, y es necesario entender ambos elementos de conjunto, desde el punto de vista de las poblaciones locales.

27. En consecuencia, la dependencia de los bosques varía de manera predecible: aumenta en las zonas más apartadas, donde los mercados están muy distantes y sólo resultan de interés las ventas de productos forestales de mucho valor (especies como la nuez moscada, por ejemplo), y disminuye donde hay carreteras y mercados, es fácil organizar ventas de cultivos agrícolas, y pueden existir oportunidades de trabajo asalariado. Los estudios han demostrado la estrecha correlación que puede establecerse en los análisis nacionales entre los niveles de pobreza y los bosques. Las diferencias en estos casos pueden observarse a distancias muy cortas y están vinculadas a lo que se considera una distancia de ida y vuelta al mercado que puede recorrerse a pie.

28. En muchas sociedades, las mujeres recurren a los bosques para diversificar los alimentos de subsistencia que ofrecen a sus familias y añadirles nutrientes, así como para obtener ingresos en efectivo. Muchas veces son ayudadas en esta tarea por los jóvenes, que a menudo recorren los bosques en busca de alimentos para su propio consumo o para enriquecer la dieta del hogar. Normalmente sucede que las mujeres y los jóvenes dependen más de los bosques que los hombres para obtener ingresos no agrícolas, como se muestra en el cuadro 1, y que los hombres dependen más a esos efectos del trabajo asalariado. Por ejemplo, entre los akan del sur de Ghana, si bien es el cabeza de familia masculino recibe las ganancias de todas las actividades agrícolas, las mujeres suelen generar ingresos que ellas mismas controlan para asegurar su futuro. Las mujeres casadas pueden optar, entre otras cosas, por enviar remesas a sus familias natales como garantía en caso de divorcio. En el Camerún y Benin, las mujeres redoblan sus actividades de recolección y venta de productos forestales no madereros justo antes de la fecha en que se deben abonar los derechos de matrícula de los hijos, en las épocas del año en que las enfermedades son más comunes, y en el período previo a la cosecha, cuando arrecia el hambre.

29. No sólo las mujeres y los jóvenes, sino también las personas más pobres en general, dependen más de los bosques para obtener ingresos monetarios y no monetarios, lo que obedece, en parte, a que carecen de tierras o de capacidad para trabajar en actividades agrícolas de mayor envergadura o para convertirse en trabajadores migrantes. Si bien los hogares más ricos pueden recolectar más productos forestales por volumen, lo que recolectan los hogares pobres representa un porcentaje mucho mayor de su ingreso monetario y no monetario total. La pobreza crónica (visible, difícil de dejar atrás y heredada de una generación a otra) es más común en las zonas boscosas apartadas que en las zonas menos apartadas.

B. Ordenación forestal y agricultura comunitarias

30. El tipo de dependencia de los bosques en lo que respecta a los ingresos no monetarios varía de un lugar del mundo a otro, en relación con los tipos de agricultura. Si bien la producción agrícola casi siempre es fundamental, la familia agricultora depende del bosque directamente (por su aporte a la dieta, por ejemplo), e indirectamente (por su aporte a la sostenibilidad de la empresa agrícola). En muchas partes de África, los animales se alimentan en los bosques durante una buena parte del año. Para quienes crían ganado, el principal valor no monetario del

bosque es que mantiene el activo fundamental del hogar vivo y en buen estado de salud durante todo el año, en períodos en que no hay pasto.

31. En los sistemas de agricultura de montaña de Nepal, el ganado se alimenta en los bosques o con forraje de los bosques, y se mantiene en terrazas a fin de que su estiércol se pueda utilizar para proporcionar nutrientes a los cultivos. Ese sistema de agricultura demuestra cuán estrecha puede ser la relación simbiótica con el bosque. Hoy día, con el creciente reconocimiento de esta estrecha relación, se está trabajando cada vez más en la restauración del paisaje forestal en un intento por crear una situación favorable para todos en la que exista un paisaje mixto que comprenda, por un lado, bosques, y, por otro, tierras agrícolas. El tema de la restauración del paisaje forestal se describe en mayor detalle en la sección C del presente informe.

32. En el pasado, antes de que los fertilizantes se compraran, en casi todo el mundo los agricultores aprovechaban la fertilidad de suelos forestales aplicando un sistema de agricultura itinerante. El empobrecimiento de los suelos, en los que, después de dos o tres años, la acumulación de malezas y la toxicidad comenzaban a hacer imposible la agricultura, llevaba a los agricultores a trasladarse a otras parcelas de forma cíclica. En muchos sistemas, desde los del África occidental hasta los de Indonesia, los agricultores enriquecen las parcelas que abandonan temporalmente con especies de árboles que consideran necesarias, de modo que cuando regresen después de unos años tengan un bosque más valioso que el que dejaron atrás. Los parques cultivados del Sudán, en África, y la lenta transición a los agrobosques de múltiples pisos de Indonesia, Viet Nam y otros países son ejemplos de esta práctica. La agricultura proporciona tubérculos y carbohidratos, mientras que el bosque puede proporcionar hierbas, proteínas, vitaminas y minerales.

33. Como han indicado los estudios, las posibilidades de reducir la pobreza directamente con los ingresos monetarios que pueden generar las ventas de los productos forestales no madereros pueden ser limitadas en las zonas donde la comercialización de los productos forestales es más difícil, como las que tienen poco o no tienen ningún acceso físico a los mercados, ya sea porque están geográficamente distantes o porque el costo de transportación hace inviable la venta de esos productos. Por otra parte, como todas las oportunidades de generación de ingresos monetarios son limitadas, la contribución de los ingresos derivados de los bosques no es despreciable. En cualquier caso, la verdadera enseñanza que se desprende de esto es que, con frecuencia, el apoyo fundamental para los pobres que viven en los bosques y sus alrededores proviene de los ingresos no monetarios, cuya invisibilidad hace que su importancia se subestime muy fácilmente.

C. Rendimiento económico de la ordenación comunitaria de los bosques

34. La mayor parte de la información de que se dispone sobre el papel de la ordenación comunitaria de los bosques en el desarrollo rural se centra en el rendimiento económico directo, no en los ingresos no monetarios; aun así, esa información es limitada, dado que los datos sobre las empresas y los ingresos forestales se encuentran dispersos por diversos organismos y bases de datos, lo que indica que las empresas forestales comunitarias generan mucho más ingresos que los

que aparecen en las cuentas nacionales o se reflejan en datos totales, como los de la evaluación quinquenal de los recursos forestales.

35. Las empresas forestales comunitarias se definen en esta sección como empresas estructuradas o no estructuradas, gestionadas por más de un miembro de una misma comunidad. Este tipo de empresas, que opera en los sectores económicos no estructurados de países en desarrollo con recursos forestales, genera múltiples puestos de trabajo, ganancias e ingresos locales para las actividades madereras y no madereras del sector estructurado. Los pequeños agricultores están aumentando la producción de una variedad de productos forestales no madereros, como la rota, el bambú, las fibras de papel y de tela, los materiales tradicionales para empajar, los alimentos étnicos y las especias, las plantas y hierbas medicinales, las frutas, los frutos secos y los productos especiales (como la miel, los nidos de aves, los tintes derivados de insectos, y las fibras, resinas y otros). El interés en los productos naturales entre las personas de ingresos medios y el uso cada vez mayor de esos productos en las instalaciones turísticas han creado dos mercados en rápido crecimiento.

36. En consecuencia, los productos forestales comunitarios no se limitan a la madera; sin embargo, el mercado de productos forestales no madereros no se comprende bien. Se sabe que es enorme y diverso, y que muchos productos tienen posibilidades comerciales, aunque limitadas, y pueden ser importantes fuentes de ingresos. En 2005, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimó que el valor de las importaciones de alrededor de 34 productos forestales no madereros diferentes era de 7.000 millones de dólares; sin embargo, más del 90% del comercio total de los productos forestales no madereros se llevaba a cabo internamente, tendencia que se mantiene, sobre todo en las regiones en desarrollo. El valor total de las plantas medicinales a nivel mundial, incluidas las variedades sembradas, supera ya los 100.000 millones de dólares. Según una estimación conservadora, el valor de las importaciones de productos forestales no madereros es de 7.000 millones de dólares y el valor del comercio total de esos productos es de 70.000 millones de dólares, sin incluir el trueque ni el uso local para la subsistencia. La ordenación comunitaria de los bosques sólo representa una parte de esas cifras, pero esto ilustra claramente las posibilidades de crecimiento que tienen las empresas forestales comunitarias en este nicho del mercado.

37. A modo de ejemplo, en 1999 cuatro tipos de frutos secos, hierbas y frutas básicas de la cocina del África occidental generaron 20 millones de dólares, al precio local, y se vendieron al por menor en Europa por 220 millones de dólares. Además, las ventas de esos productos registraron un aumento anual del 5% y se ampliaron a los Estados Unidos de América y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Las nuevas tendencias de inmigración y gastronomía de esos países de la diáspora indican que es probable que después de 1999 esas ventas hayan aumentado de forma drástica, lo que demuestra claramente que si bien los recolectores e inversionistas en gran escala se harán con algunos mercados, las empresas forestales comunitarias podrían llenar fácilmente muchos nichos en pequeña escala.

38. En los últimos tiempos, el acuerdo sobre el acceso y la participación en los beneficios, alcanzado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los

recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización), proporciona nuevas oportunidades de generación de ingresos a partir de la ordenación comunitaria de los bosques. Ese acuerdo tiene por objeto reforzar las medidas existentes en relación con el uso de los recursos genéticos y el patrimonio comunitario de conocimientos tradicionales, sobre todo ampliando la participación justa y equitativa en los beneficios para incluir el uso de los derivados de los recursos genéticos. Según los signatarios del nuevo Protocolo, las comunidades locales, incluidas las poblaciones indígenas, se beneficiarán considerablemente con su aplicación.

39. También están proliferando los mercados de servicios de los ecosistemas, con numerosos acuerdos sobre cuencas hidrográficas, servicios hídricos y biodiversidad, y nuevos regímenes para el comercio del secuestro de carbono, que representan tanto amenazas como oportunidades. Los reglamentos aún se están formulando, y la forma en que se definan estos mercados repercutirá en gran medida en el papel que desempeñe en ellos la ordenación comunitaria de los bosques. En principio, los mercados de servicios de ecosistemas podrían ser mecanismos útiles para captar parte del valor no económico o menos tangible de la ordenación comunitaria de los bosques. De ahí que las empresas forestales comunitarias se estén convirtiendo en agentes importantes, y puedan llegar a ser agentes fundamentales, del mercado forestal.

40. Las empresas forestales comunitarias pueden ser muy rentables cuando la tenencia es segura y el ambiente es propicio para crecer y madurar. Un informe sobre ese tipo de empresas publicado en 2007 halló que, en los 20 casos de países tropicales estudiados, las actividades relacionadas con productos forestales madereros y no madereros representaban entre el 10% y el 50% de los ingresos de esas empresas. El informe también halló que las empresas más maduras invertían en la diversificación, con lo que hacían un mayor uso de sus recursos forestales, al tiempo que gestionaban el riesgo y creaban nuevas fuentes de empleo y habilidades comunitarias. Esta tendencia refleja la versatilidad y la viabilidad a largo plazo de estas empresas. Los nuevos servicios de los ecosistemas y los mercados de carbono también pueden contribuir de forma lucrativa y creciente al rendimiento económico de estas empresas.

41. Hay otros dos aspectos importantes de los beneficios que reportan las empresas forestales comunitarias a la economía local. El primero es su valor como complemento de otros tipos de empresas, para crear una economía sólida en general. Estas empresas pueden generar una serie de bienes y servicios que no generan otras empresas ni la industria privada. Las empresas forestales comunitarias tienden a invertir más en la economía local que sus contrapartes del sector privado y fomentan la cohesión social y la equidad a largo plazo. Con sus estructuras flexibles y adaptadas al contexto local, pueden pasar de una mezcla de productos a otra y aplicar los conocimientos tradicionales a sus operaciones. Así, crean enfoques innovadores y hallan nuevas formas de aumentar el empleo y diversificar las estrategias de generación de ingresos.

42. El segundo aspecto importante es que, además de los servicios de ecosistemas, las empresas comunitarias contribuyen en gran medida a la conservación. Con el creciente reconocimiento de los derechos de las comunidades locales, y en relación con las tierras y los recursos indígenas, la cantidad de bosques que esas comunidades conservan efectivamente ha ido aumentando. Puede tratarse de tierras

forestales, agroforestales o de mosaicos forestales. Estos recursos forestales conservados por la comunidad son un complemento creciente e importante a las zonas protegidas de propiedad gubernamental o con patrocinio de los gobiernos. Según una estimación inicial conservadora, la superficie forestal total de África, Asia y América Latina protegida por las comunidades alcanza los 370 millones de hectáreas —casi tanto como los 479 millones de hectáreas de bosques que en 2000 la FAO estimó que eran zonas protegidas públicas. La contribución financiera de las comunidades a las iniciativas de conservación también es importante y es probable que aumente, como se muestra en el cuadro 2 *infra*¹³.

Cuadro 2

Contribuciones para financiar las actividades de conservación, 2004

	<i>Fuente de los fondos</i>		
	<i>Apoyo gubernamental a los sistemas de zonas protegidas</i>	<i>Asistencia oficial para el desarrollo y apoyo de fundaciones</i>	<i>Inversión de la comunidad</i>
Tendencia	Estable	Decreciente	Creciente
Cantidad	3.000 millones de dólares anuales a nivel mundial, a saber, 1.000 a 3.000 dólares por hectárea en los países desarrollados y 12 a 200 dólares por hectárea en los países menos desarrollados	Asistencia oficial para el desarrollo: 1.300 millones de dólares anuales; otros, 200 millones de dólares anuales	1.500 millones a 2.500 millones de dólares anuales, como mínimo

Nota: Las cifras relativas a la inversión de la comunidad se basan en datos de las comunidades sobre el gasto medio anual y el trabajo en especie en materia de control de incendios, vigilancia, control biológico y restauración del hábitat.

43. Más allá de las cifras como tal, los beneficios sociales del empleo en las empresas forestales comunitarias pueden ser enormes. En los países salidos de conflictos, como Liberia, donde las fuentes de empleo para los excombatientes en sus aldeas de origen escasean, las oportunidades que ofrecen las empresas forestales comunitarias pueden ser considerables, tanto desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista de la reintegración social. Las mujeres también se benefician del empleo; pueden ampliar sus propias actividades y organizarse en grupos. Las empresas forestales comunitarias maduras del Estado Plurinacional de Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Honduras, México, Nepal y el Perú han desempeñado un papel fundamental en la financiación de caminos vecinales, escuelas, servicios de asistencia sanitaria, pensiones de vejez, y actividades culturales y de protección contra incendios, así como en la realización de otras inversiones en el ámbito de la conservación.

¹³ A. Molnar, S. J. Scherr y A. Khare (2004), *Who Conserves the World's Forests? A New Assessment of Conservation and Investment Trends*, Washington, D.C., Forest Trends.

V. Enseñanzas extraídas

44. Los bosques desempeñan un papel esencial en la subsistencia de 1.600 millones de personas, como fuente de ingresos monetarios y no monetarios. Sin embargo, a pesar de la enorme contribución que la ordenación comunitaria de los bosques podría hacer al desarrollo rural, los donantes y las organizaciones que invierten recursos financieros, técnicos y humanos en la promoción de la ordenación comunitaria de los bosques sobre el terreno se han percatado de que la aparente simplicidad del concepto se sustenta en un complejo proceso social e institucional. La enseñanza fundamental que se ha extraído es que algunos interesados todavía no están muy entusiasmados con la idea de dar participación a las comunidades locales en la ordenación de los bosques. A pesar de la modificación de prácticas, un pequeño número de interesados todavía se resiste a aplicar estos nuevos principios de ordenación de los bosques por creer erróneamente que las poblaciones locales son la causa fundamental de la deforestación.

45. Por fortuna, estos ejemplos cada vez son menos, pero en muchos casos las instituciones y las leyes no se han armonizado para facilitar la puesta en práctica de la ordenación comunitaria de los bosques. En particular, muchas iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques abarcan la creación de empresas forestales comunitarias, pero los marcos normativos y reglamentarios pueden ser un gran obstáculo para su creación y crecimiento, sobre todo porque, por lo general, las normas se conciben para operaciones a escala industrial o para un pequeño número de empresas.

46. No obstante, los gobiernos también desempeñan un papel importante en la promoción de empresas forestales comunitarias. Por ejemplo, en México, en 1996, con apoyo del Banco Mundial, se puso en práctica un programa innovador, a saber, el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales, el cual se estableció como proyecto piloto en el estado de Oaxaca con objeto de apoyar y promover la ordenación comunitaria de los bosques, así como de alentar y fomentar la silvicultura comunitaria en Oaxaca, donde un gran número de comunidades obtuvo derechos de tenencia más sólidos en relación con sus bosques en las reformas realizadas en las décadas de 1980 y 1990.

47. En poco tiempo, el programa se extendió a otros cinco grandes estados productores de madera del país. Ese proyecto colabora con las comunidades interesadas para financiar conjuntamente la preparación de planes de ordenación forestal y otros estudios silvícolas, de conservación y de mercado, atendiendo a la demanda de la comunidad, y fomentar las habilidades y la capacidad de los miembros de la comunidad y los proveedores de servicios del sector privado para que las comunidades puedan dirigir sus propias actividades y empresas de ordenación forestal. El proyecto ha colaborado con el Fondo Mundial para la Naturaleza con el fin de sufragar los gastos de evaluación para la certificación forestal de un subconjunto de comunidades, y ha promovido la diversificación de empresas a partir de productos forestales no madereros, actividades turísticas y servicios culturales, incluida la atención médica tradicional. El Gobierno halló que su apoyo se tradujo rápidamente en un aumento de la actividad económica y en la creación de empleos a nivel local, y reportó importantes beneficios en materia de conservación e inversiones en otros sectores.

48. En segundo lugar, los obstáculos a la aplicación satisfactoria de la ordenación comunitaria de los bosques pueden deberse a las propias comunidades. Cuando el concepto surgió y se popularizó en los años ochenta, con demasiada frecuencia se tendía a pensar que las comunidades locales tenían ya la capacidad de organizarse y los conocimientos técnicos necesarios para ordenar los bosques con ánimo de lucro, pero en los años noventa fue entendiéndose paulatinamente que, por lo general, la población local carecía de las estructuras institucionales internas para ordenar colectivamente los bosques y de los conocimientos técnicos para poner en práctica la explotación forestal de impacto reducido u otras formas de explotación forestal fundamentales para mejorar sus medios de subsistencia.

49. Para empezar, las comunidades locales deben generar la voluntad política y social necesaria para establecer un bosque comunitario. Tras decenios de desconfianza entre los gobiernos y las comunidades locales, estas últimas suelen mostrarse en un principio renuentes a colaborar con funcionarios gubernamentales. Aunque las comunidades estén dispuestas a aplicar la ordenación comunitaria de los bosques, es necesario un compromiso firme para solventar los complejos procesos de aprobación, producción y comercialización y sus problemas conexos, así como las perturbaciones sociales derivadas del crecimiento institucional. Las organizaciones no gubernamentales pueden prestar apoyo a estas actividades iniciales, así como a la agrosilvicultura y a la creación de empresas forestales comunitarias. El apoyo internacional y no gubernamental al desarrollo de esas empresas ha sido en muchos casos fundamental para crear el espacio político necesario para la innovación y la adaptación a las reformas gubernamentales en el sector forestal. Cuando se prestó apoyo a la información sobre los mercados, la capacitación técnica y el fomento de la capacidad empresarial e institucional, varias iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques surtieron efecto, mientras que las que carecieron de ese apoyo a menudo fracasaron.

50. Desde la perspectiva de las comunidades, una dimensión esencial del éxito de la ordenación comunitaria de los bosques es la inclusión y la representación. Se trata de una cuestión especialmente compleja, pues entraña una labor orientada a que todas las categorías de la comunidad participen en la adopción de decisiones y entiendan que la ordenación del bosque les reportará beneficios materiales. Sin embargo, hasta la fecha han sido desiguales los resultados registrados por muchas iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques por lo que se refiere a la incorporación de los sectores más marginados de la comunidad, en particular de las mujeres y los muy pobres, aunque en gran parte de los estudios monográficos sobre empresas forestales comunitarias se observaba que el grado de inclusión aumentaba a medida que estas se consolidaban. La diversificación de las corrientes de ingresos y las oportunidades de empleo es un mecanismo importante para conseguir que las mujeres y los jóvenes participen y perciban beneficios. La diversificación ha consistido en la obtención y comercialización de productos de la madera no tradicionales y productos forestales no madereros y en el ecoturismo.

51. En el otro extremo del espectro de la inclusión se encuentra el riesgo de que una élite acapare el control. Aprovechando las limitaciones de la capacidad y el nivel educativo imperantes en muchas comunidades, un grupo reducido de particulares adinerados o poderosos puede apropiarse de la facultad de adoptar decisiones, así como de una parte desproporcionada de los beneficios.

52. En algunos casos, las élites locales han estado al frente de bosques comunitarios ficticios o empleado otras estrategias administrativas de ese tipo para privar de los beneficios a quienes eran sus destinatarios¹⁴. Esas medidas obligan a conocer mejor los sistemas legales y administrativos y a disponer de una capacidad de utilizarlos superior a la que tienen otras instancias locales, en particular a falta de actividades de fomento de la capacidad. En esos casos, aunque las prácticas de ordenación sean sostenibles desde el punto de vista ambiental, no cumplirán el objetivo de reducir la pobreza y mejorar los medios de subsistencia locales, pues siguen permitiendo que el rendimiento generado por el bosque se concentre en manos de unos pocos.

53. El fomento de la capacidad con ayuda de organizaciones externas, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, es una manera de resolver estas cuestiones. De esa manera, más miembros de la comunidad adquieren las técnicas institucionales y empresariales necesarias para ordenar los bosques comunitarios, con lo cual aumenta el número de agentes comunitarios que participan en la ordenación comunitaria de los bosques y se contribuye a una distribución más inclusiva de los beneficios y las facultades de adoptar decisiones.

54. El aprendizaje horizontal es otro mecanismo eficaz de fomentar el desarrollo y el crecimiento de las iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques. No está limitado al plano nacional; en ocasiones, el aprendizaje horizontal ha tenido lugar a escala internacional en el marco de la cooperación Sur-Sur. El intercambio de experiencias entre iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques provistas de estructuras institucionales y productos forestales semejantes puede ser fundamental para encontrar soluciones adecuadas a los problemas o determinar un nuevo conjunto de oportunidades, especialmente en el caso de las prácticas de ordenación de los bosques por las comunidades y de la creación y la gestión de empresas basadas en la prestación de servicios de los ecosistemas. Algunas políticas forestales nacionales han dejado expresamente margen para que las comunidades se asocien entre sí (por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y México). En Liberia, se ha creado un sindicato de trabajadores de la tala con motosierra para prestar apoyo a la creación de nuevas políticas y contribuir a la forja de relaciones a largo plazo con las comunidades forestales en condiciones mutuamente aceptables.

55. No obstante, la importancia del aprendizaje no se reduce en modo alguno a la ordenación comunitaria de los bosques de los países en desarrollo. En los años noventa, el Servicio Forestal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos creó una serie de ámbitos de ordenación adaptable en el marco de los cuales se estableció un programa de aprendizaje en colaboración que desde entonces se viene utilizando con éxito para adoptar decisiones sobre las políticas en materia de recursos naturales y conseguir que las comunidades tomen parte en las deliberaciones sobre las políticas. Con arreglo a sus principios fundacionales, el programa se centra en las preocupaciones e intereses y no en posiciones, favorece la comunicación y la interacción con fines de negociación a efectos de fomentar el aprendizaje y los avances y reconoce que un grado apreciable de aprendizaje sobre la ciencia, los problemas y las diferencias entre los conocimientos científicos y

¹⁴ J. C. Ribot (2002), "African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability", documento sobre democracia, gobernanza y derechos humanos núm. 8, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

locales es fundamental para aplicar la ordenación sostenible de los bosques con ayuda de las comunidades locales¹⁵.

56. Otro planteamiento útil para las iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques es la creación de asociaciones que favorezcan naturalmente la forja de redes sólidas y la organización social para gestionar de forma más eficaz las empresas forestales comunitarias. Las asociaciones también han contribuido positivamente al intercambio de conocimientos entre empresas y comunidades que tienen intereses y preocupaciones semejantes. Esos vínculos han ayudado a los pequeños explotadores y las comunidades a prestar apoyo al gobierno, en colaboración con el sector privado, para establecer normas y marcos reglamentarios y crear una plataforma de mediación en caso de conflicto. También han servido para que los pequeños explotadores de tierras forestales que carecían de derechos de tenencia accedieran a los bosques con fines de ordenación colectiva y desarrollo de empresas comunitarias.

VI. Cuestiones incipientes y temas de debate

57. En vista de a) su importancia para el desarrollo y los medios de subsistencia rurales, b) el hecho de que aparece consagrada en muchas legislaciones de todo el mundo y c) el número de segmentos de mercado en los que puede encajar (como se señala en la sección IV.C), la ordenación comunitaria de los bosques encierra enormes posibilidades de expansión en el futuro inmediato, lo cual contribuye en un plano más general a la ordenación sostenible de los bosques y a la mejora de los medios de subsistencia rurales. Las distintas cuestiones incipientes que se examinan a continuación podrían ofrecer nuevas oportunidades de ampliación y aplicación satisfactoria de la ordenación comunitaria de los bosques, si bien deben adoptarse medidas para que las nuevas iniciativas mencionadas beneficien a ese tipo de ordenación.

A. Las comunidades, las empresas y la producción de madera

58. En el último decenio se ha observado una tendencia incipiente al estrechamiento de la relación entre los productores industriales de madera y las comunidades locales. Aunque este fenómeno no puede definirse como ordenación comunitaria de los bosques en un sentido pleno, está relacionado con ella y constituye un nuevo ámbito que puede beneficiar a las comunidades y permitir la expansión de la ordenación comunitaria de los bosques.

59. En muchos países, sobre todo en aquellos donde abundan los bosques, la ordenación forestal y la producción de madera han estado dominadas tradicionalmente por grandes empresas madereras que presentan un historial desigual en lo que respecta a la colaboración con las comunidades locales y la promoción del desarrollo rural, lo cual ha suscitado la crítica de que los modelos de tenencia en que se funda tal actividad industrial a gran escala, incluidos los sistemas de concesiones predominantes en África central y partes de Asia sudoriental y la

¹⁵ B. Rose (1995), Cispus Adaptive Management Area, Randle and Packwood Ranger Districts, Gifford Pinchot National Forest, Executive summary, Servicio Forestal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

propiedad estatal de los bosques, no promueven el desarrollo local. Se ha sostenido igualmente que las pequeñas y medianas empresas forestales reportan a las comunidades locales beneficios mucho más directos, por lo que la legislación debe favorecerlas en vista de que contribuyen en mayor medida a los medios de subsistencia rurales.

60. Sin duda, es más probable que las pequeñas y medianas empresas forestales, en particular las de carácter comunitario, reporten beneficios directos a las comunidades locales y las involucren en la ordenación forestal, sobre todo cuando su gestión o su propiedad están en manos de los propios miembros de la comunidad. Sin embargo, la tendencia en alza a certificar los productos forestales también está contribuyendo decisivamente a que las grandes empresas se esfuercen por colaborar con las comunidades locales como condición fundamental para obtener la certificación.

61. En el Camerún, por ejemplo, la relación entre las grandes empresas madereras, muchas de las cuales tienen su origen en el extranjero, y las comunidades locales ha sido históricamente difícil, pero en los últimos años el aumento de la demanda de productos forestales certificados, impulsado por la adopción de nuevas políticas de adquisición pública en Europa, ha supuesto para esas empresas un gran aliciente para crear programas comunitarios. Algunos de estos tienen por objeto favorecer a las comunidades locales en el empleo; crear programas de fomento de la capacidad de las comunidades para que estas puedan gestionar los fondos manejados por la empresa como medida de participación en los beneficios; y ofrecer programas de divulgación rural encaminados a ayudar a las comunidades locales a tomar parte en modalidades más sostenibles de explotación agrícola y ganadera.

62. La evolución de las preferencias del mercado y, en general, de las estructuras de gobernanza también está contribuyendo al fomento de la cooperación entre las comunidades locales y las grandes empresas por lo que se refiere a la ordenación de los bosques y el reparto de los beneficios. El Servicio Forestal Canadiense, por ejemplo, puso en marcha en 1990 el Programa de Bosques Modelo, en parte como respuesta al aumento de los conflictos entre los interesados en los bosques. Un bosque modelo aglutina y asocia a distintas personas y organizaciones en torno a un objetivo común: la ordenación forestal sostenible. Estos interesados no son únicamente las grandes empresas, sino también las administraciones locales, los propietarios de las tierras y los pueblos indígenas, que en el Canadá se conocen con el nombre de Primeras Naciones. En el marco de los bosques modelo, los asociados pueden entender mejor las opiniones dispares y combinar los conocimientos locales y científicos para mejorar la ordenación forestal. El principal objetivo de esta red de bosques modelo es resolver los conflictos y obtener apoyo local, pero lo cierto es que, en la práctica, ha promovido la participación comunitaria, el reparto de los beneficios y la ordenación comunitaria de los bosques en general. Con la creación de la Red Internacional de Bosques Modelo ya se ha establecido bosques modelo en 25 países de todo el mundo, tanto desarrollados como en desarrollo.

B. Los pagos por los servicios ambientales, el cambio climático y REDD-plus

63. A lo largo del último decenio se ha generalizado una segunda tendencia, la de los pagos por los servicios ambientales, pero el incipiente debate sobre el cambio

climático y, sobre todo, la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, combinada con la conservación (REDD-plus)¹⁶, podrían generar una abundante corriente de fondos destinados a la ordenación sostenible de los bosques. La ordenación forestal comunitaria podría salir ganando notablemente de estas dos iniciativas, pero deben sortearse una serie de posibles escollos.

64. El pago por los servicios de los ecosistemas consiste en el aporte de una indemnización monetaria a cambio de servicios de los ecosistemas. Estos pagos comprenden actividades como la retención y el almacenamiento de carbono, la protección de la biodiversidad, la protección de las cuencas hidrográficas y el embellecimiento paisajístico. El pago por los servicios de los ecosistemas no siempre tiene lugar en un contexto forestal, pero los bosques son ideales para aplicar este tipo de enfoque en vista de los numerosos beneficios que reportan cuando se ordenan de forma sostenible. Conviene señalar que esos pagos son transacciones voluntarias correspondientes a un servicio de ecosistema claramente definido y que los derechos de las comunidades con respecto a los bosques que ordenan también han de estar definidos con claridad. En algunos casos, se exige incluso la propiedad oficial.

65. Así pues, los pagos por los servicios de los ecosistemas plantean una dificultad concreta a las iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques, que pueden beneficiar a las comunidades pobres que dependen de los bosques más que otro tipo de medidas de conservación. Cuando están ubicados a poca distancia de los mercados, los bosques ofrecen muchos servicios que pueden generar economías de escala, pero sigue sin quedar claro quién será el beneficiario efectivo de esos pagos y si se reconocerá en su justa medida el papel de las comunidades locales. En ese sentido, es imprescindible que esos planes tengan presente la función esencial que cumplen las comunidades como administradoras de los bosques para que la ordenación comunitaria se beneficie plenamente de la adopción de estas nuevas medidas.

66. Cada vez es más normal pensar que los pagos por los servicios de los ecosistemas son un subconjunto de REDD-plus; en ese sentido, puede que la ordenación comunitaria de los bosques encuentre dificultades semejantes. Además, puede que la financiación y los requisitos de REDD-plus se compaginen mal con la tendencia a la descentralización de la que ha formado parte la ordenación comunitaria de los bosques¹⁷. En particular, la fuente de financiación generosa y sostenida en que podría convertirse REDD-plus aliviaría las anteriores cargas financieras que en principio habían motivado la descentralización. Por ejemplo, el valor de mercado de la deforestación evitada en Indonesia, cifrado en 108 millones de dólares al año según un cálculo conservador, es superior al presupuesto total para 2005 del Ministerio de Asuntos Forestales del país.

67. Además, la implantación de REDD-plus impondrá a los encargados de la ordenación nacional de los bosques nuevas demandas consistentes en elaborar planes pormenorizados de ordenación de los bosques centrada en el carbono, disponer de datos de referencia fiables, garantizar el seguimiento cuantitativo y

¹⁶ “REDD” son las siglas en inglés de “reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal”; “REDD-plus” incorpora la función de conservación y ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

¹⁷ Phelps, Webb y Agrawal (2010), “Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance?” *Science*, vol. 328, págs. 312 y 313.

evaluar la situación nacional y presentar los correspondientes informes. En vista de la complejidad técnica de la tarea y de la avanzada tecnología necesaria para generar esos datos, las comunidades podrán participar en la reunión de los datos relativos a los bosques, pero puede que la contabilidad del carbono, que es un destacado componente de REDD-plus, exija modalidades más centralizadas de ordenación de los bosques.

68. Se ha observado asimismo que el aumento del valor de mercado de los bosques como consecuencia de la financiación de REDD-plus podría ofrecer a los gobiernos centrales un aliciente para ejercer de nuevo mayor control sobre los bosques. En ese sentido, se aduce que, con arreglo a un mecanismo de pago basado en los resultados, los gobiernos se verán obligados a evitar el riesgo de impago que surgiría si las instancias locales no implantaran debidamente la ordenación sostenible de los bosques.

69. Sin embargo, todos estos problemas pueden evitarse. Si se excluye a las comunidades de la estructura global de REDD-plus existe un verdadero peligro de que se queden sin los beneficios de un mecanismo concebido inicialmente para reconocer el valor de los bosques existentes, a cuya ordenación sostenible contribuyen. No obstante, si se tiene en cuenta a las comunidades en relación con los pagos por los servicios de los ecosistemas, especialmente en el marco de REDD-plus, y si los gobiernos nacionales reconocen oficialmente su contribución decisiva a la ordenación forestal sostenible e incluso hacen campaña a su favor, la ordenación comunitaria de los bosques podrá beneficiarse notablemente de esas fuentes de financiación nuevas e innovadoras.

70. Un beneficio derivado de REDD-plus que las comunidades locales ya han percibido es la importancia que se ha concedido en los correspondientes debates a los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques. La Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, integrada por el grupo de países que en un primer momento promovieron REDD-plus y, con ello, contribuyeron a su actual importancia en el contexto de las políticas internacionales, siempre se ha preocupado de que los pueblos indígenas y otras poblaciones que dependen de los bosques reciban la atención que merecen, lo cual indudablemente ha contribuido al destacado lugar que hoy ocupan en las deliberaciones relativas a REDD-plus.

C. Restauración del paisaje forestal

71. No puede ni debe pensarse que la ordenación comunitaria de los bosques se limita al sector forestal y la producción de madera. En vista del creciente reconocimiento de los vínculos intersectoriales y de la importancia de tomar en consideración otros sectores al aplicar la ordenación sostenible de los bosques, ha de admitirse que la ordenación comunitaria de los bosques también forma parte del panorama más amplio de la ordenación del medio ambiente y los medios de subsistencia rurales.

72. La meseta de Loess (China) es uno de los mejores ejemplos de lo que se indica. En solo 15 años, las comunidades locales, en colaboración con el Gobierno, han convertido una tierra yerma y erosionada en un rico paisaje de bosques, actividades agrosilvícolas, explotaciones agrícolas en terrazas y prados. Los bosques cumplen funciones de retención del suelo y producción de agua que son fundamentales para las actividades agrícolas y ganaderas llevadas a cabo aguas

abajo, mientras que las comunidades locales ordenan los bosques en colaboración con el Gobierno y tienen la capacidad de extraer de forma sostenible madera y productos forestales no madereros para el consumo propio o su venta en los mercados locales.

73. Actualmente se llevan a cabo en otros países iniciativas semejantes en el marco de la Alianza Mundial para la Restauración del Paisaje Forestal. Mediante la interacción, la colaboración y el intercambio de ideas e información entre los gobiernos, las comunidades, las organizaciones y los particulares, la Alianza promueve un enfoque integrado que tiene por objeto restaurar, conservar y emplear de forma eficaz los bosques, los árboles y las funciones que cumplen en aras de los medios de subsistencia sostenibles y la integridad ecológica. La Alianza promueve la interacción, la negociación y la colaboración de todos los interesados, especialmente de las comunidades locales, que son las primeras que salen ganando de la iniciativa. Los interesados convienen juntos un conjunto de funciones forestales que deben restaurarse y, mientras dura el proceso, aprenden constantemente maneras de mejorar las condiciones ambientales y de adaptarse a ellas.

74. Este ámbito ofrece enormes posibilidades, pues se han detectado más de 1.000 millones de hectáreas de superficie degradada que podrían ser objeto de restauración del paisaje forestal. En el marco de estos paisajes, la ordenación comunitaria de los bosques dejaría de entenderse como enfoque aislado para incorporarse en otras actividades económicas rurales practicadas. De ese modo se contribuiría a a) repartir entre varios sectores los costos de la capacitación técnica y el fomento de la capacidad, lo cual reduciría los gastos sufragados exclusivamente por la ordenación comunitaria de los bosques; y b) adoptar un enfoque más integrado en relación con el desarrollo y los medios de subsistencia rurales. A su vez, ello podría dar a conocer las repercusiones, positivas o negativas, de los distintos sectores en la ordenación comunitaria de los bosques en un intento de aplicar formas más sostenibles de ordenación forestal partiendo de las sinergias determinadas.

D. La financiación de los bosques

75. Cabe señalar por último, aunque su importancia no es menor, el hecho de que el creciente interés en la financiación de los bosques como medio de ordenación forestal sostenible podría generar nuevas oportunidades de ordenación comunitaria de los bosques. En 2009 el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques aprobó en el período extraordinario de sesiones en el marco de su noveno período de sesiones una resolución sobre los medios de ejecución de la ordenación sostenible de los bosques, en virtud de la cual puso en marcha dos iniciativas gemelas, el Grupo Especial de Expertos Intergubernamentales de Composición Abierta sobre la Financiación de los Bosques y un proceso de facilitación.

76. Uno de los principales objetivos de ambas iniciativas consiste en ayudar a los países a movilizar fondos destinados a la ordenación forestal sostenible, cuya piedra angular es la ordenación comunitaria de los bosques. Pasado ya un año, el Grupo Especial de Expertos y el proceso de facilitación siguen siendo incipientes, pero en uno y otro caso se hace especial hincapié en conseguir que la ordenación comunitaria de los bosques reporte beneficios apreciables a medida que se aplica la resolución. No obstante, los posibles beneficios que la financiación de los bosques

reportaría a la ordenación comunitaria de los bosques siguen estando supeditados al aporte de fondos externos procedentes de fuentes públicas y privadas con miras a garantizar la aplicación eficaz del plan de trabajo estratégico para la financiación de los bosques.

VII. Conclusión

77. La ordenación comunitaria de los bosques se encuentra actualmente en una encrucijada. Por una parte, tras el entusiasmo inicial de los años ochenta y noventa, que generó expectativas en el sentido de que este tipo de ordenación ofrecía una fórmula mágica para “salvar los bosques”, el apoyo de los donantes se ha estabilizado a medida que los interesados se han percatado de que la ordenación comunitaria de los bosques puede ser un proceso complejo, costoso y laborioso. Por otra parte, la experiencia acumulada a lo largo de tres decenios ofrece diversas enseñanzas valiosas que pueden ayudar a las iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques a obtener en el futuro un éxito notablemente superior. Combinada con una serie de oportunidades incipientes como los pagos por los servicios de los ecosistemas y REDD-plus, las asociaciones con la industria maderera, la restauración del paisaje forestal y el creciente interés en la financiación de los bosques, y siempre que no surjan los escollos característicos de algunas de estas cuestiones, la ordenación comunitaria de los bosques podría ser uno de los mecanismos más eficaces para aplicar la ordenación forestal sostenible en todo el mundo.
