



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
15 de noviembre de 2010  
Español  
Original: inglés

### Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

#### Noveno período de sesiones

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

Temas 5 b) y c) del programa provisional\*

**Los bosques para las personas, medios de subsistencia y erradicación de la pobreza: el desarrollo social y las comunidades indígenas y otras comunidades locales que dependen de los bosques, incluida la tenencia de las tierras forestales; aspectos sociales y culturales**

### Valores sociales y culturales de los bosques y desarrollo social

#### Informe del Secretario General

##### *Resumen*

En el presente informe se analiza la problemática social, cultural, económica, ambiental y política derivada de las complejas relaciones que guardan las personas y los bosques y se pone de manifiesto la creciente importancia de la buena gobernanza forestal y sus vínculos con la propiedad de la tierra, la seguridad de la tenencia de las tierras y el desarrollo social. También se reconoce el lugar que ocupa la gobernanza en el fomento de los beneficios socioeconómicos y ambientales de los bosques. Los bosques pueden contribuir notablemente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular por lo que se refiere a los recursos hídricos, la salud y la sostenibilidad del medio ambiente. En el informe se estudian los vínculos entre los bosques y el cambio climático, el agua y la salud y se exponen las siguientes metas fundamentales: la armonización entre las políticas y las investigaciones forestales, la descentralización de la gobernanza forestal y la participación de las comunidades indígenas. También se señalan tres esferas de acción fundamentales relativas a la ordenación sostenible de los bosques que, probablemente, seguirán ocupando un lugar destacado: a) el cambio climático y las nuevas oportunidades de financiación de los bosques; b) la gobernanza, la propiedad, la tenencia y los derechos de uso de los bosques; y c) el papel de los pueblos indígenas y los conocimientos locales en la evolución de las economías mundiales.

\* E/CN.18/2011/1.



# Índice

|                                                                                                                                             | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| I. Antecedentes .....                                                                                                                       | 3             |
| II. Contribución de los bosques a los medios de subsistencia, la erradicación de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ..... | 5             |
| III. Los bosques y el cambio climático .....                                                                                                | 7             |
| IV. Los bosques y el desarrollo social .....                                                                                                | 8             |
| V. Los bosques y las culturas .....                                                                                                         | 10            |
| A. Valores culturales y espirituales de los bosques .....                                                                                   | 10            |
| B. Oportunidades de resiliencia y repoblación .....                                                                                         | 10            |
| C. Aplicación de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques a la ordenación forestal sostenible .....                     | 11            |
| D. Los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y el cambio climático .....                                                 | 12            |
| E. Los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y los servicios de salud .....                                              | 12            |
| VI. Los cambios en los paisajes forestales y su gobernanza .....                                                                            | 13            |
| A. Tendencias y repercusiones de los cambios en los paisajes forestales .....                                                               | 13            |
| B. Contribución de la gobernanza al aumento de los beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de los bosques .....                  | 14            |
| C. Principales sistemas de tenencia de tierra y seguridad de la tenencia .....                                                              | 15            |
| D. La evolución de las formas de gobernanza y su importancia .....                                                                          | 18            |
| VII. Cuestiones incipientes .....                                                                                                           | 19            |
| A. El cambio climático: oportunidades de financiación de los bosques .....                                                                  | 19            |
| B. Propiedad, tenencia y derechos de uso .....                                                                                              | 20            |
| C. Los bosques y el agua .....                                                                                                              | 21            |
| D. Los bosques y la economía ecológica .....                                                                                                | 22            |
| E. Información y comunicaciones .....                                                                                                       | 23            |
| VIII. Conclusiones .....                                                                                                                    | 24            |

## I. Antecedentes

1. Pese al lugar que ocupan los bosques en la imaginación humana como reservas de lo antiguo, lo puro, lo sagrado o lo primordial, su historia consta de una sucesión de cambios que comprenden variaciones en su carácter y su extensión, transformaciones de las necesidades humanas y las formas sociales y nuevos enfoques relativos a la gobernanza y los derechos de uso de los bosques y el acceso a ellos. En consecuencia, la historia de los bosques es también la de la evolución de las relaciones entre las poblaciones y los bosques.

2. Los cambios en las relaciones entre los bosques y los seres humanos se han sucedido con rapidez en los dos últimos decenios a la par que una serie de ingentes transformaciones de orden económico, político y ecológico ocurridas a escala mundial. Las consecuencias de la deforestación y la degradación forestal, la necesidad de implantar una gobernanza forestal sostenible y los intrincados nexos entre la importancia material y económica de los bosques y su relevancia cultural y simbólica se aprecian con especial nitidez en la actual coyuntura histórica.

3. Los actuales contextos de los debates sobre el futuro de los bosques constan de deliberaciones internacionales históricas relativas a la ordenación del medio ambiente, entre ellas las negociaciones que se mantienen al amparo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las medidas relativas a los bosques adoptadas en el marco del Convenio y las demás Convenciones de Río (el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación), el noveno período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, que se celebrará a principios de 2011 (así como las ulteriores reuniones previstas para 2013 y 2015), el Año Internacional de los Bosques (2011), las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), que se celebrará en 2012, el examen de la eficacia de los acuerdos internacionales en materia de bosques, previsto para 2015, la urgencia que reviste la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no más tarde de 2015 y la contribución de los bosques a superar los obstáculos que encuentra dicha consecución.

4. En este contexto, el informe pone de manifiesto cuatro enseñanzas:

a) La primera enseñanza importante, extraída de los últimos 50 años de gobernanza forestal, es que hace falta incorporar la voz de las poblaciones en la gobernanza forestal si se desea cumplir los objetivos de conseguir que estas se beneficien de los bosques y mantener beneficios sostenibles y a largo plazo derivados de los bosques. La experiencia sobre el terreno deja clara la necesidad de que quienes viven en los bosques o en estrecha proximidad a ellos participen en las decisiones que afectan a los bosques. Ineludiblemente, esa participación tendrá lugar en el marco de diversos procesos políticos, vendrá influida por ideas preconcebidas sobre los residentes de los bosques, estará moldeada por mercados y tecnologías que evolucionan a un ritmo vertiginoso y dependerá de los parámetros cambiantes de la salud y la seguridad humana a escala mundial, dentro y fuera de los bosques;

b) Una segunda enseñanza importante extraída de la historia de las modificaciones de los bosques y la gobernanza forestal es que no hay una sola instancia o categoría de agentes provista de los conocimientos, la capacidad y el interés necesarios para mejorar la ordenación de los bosques a escala mundial. Las relaciones de colaboración basadas en una tenencia bien acotada son fundamentales

para mejorar la ordenación de los bosques, pero las colaboraciones centradas en ese objetivo son complejas; para que surtan efecto, exigen compromiso, una demarcación precisa de la tenencia y las funciones de cada instancia y contactos permanentes entre los asociados. Solo gracias a este tipo de colaboración entre los distintos administradores y usuarios de los bosques y en distintos niveles de adopción de las decisiones relacionadas con los bosques será posible mejorar los distintos beneficios que los bosques reportan al ser humano y al planeta;

c) La tercera enseñanza importante tiene que ver con la diversidad de los beneficios derivados de los bosques. Aparte de los bienes consumibles directos de los que dependen cientos de millones de familias (madera, leña, forraje, alimentos, medicamentos y productos forestales no madereros), los bosques también aportan otros beneficios y servicios indirectos incalculables, como el almacenamiento de carbono, la conservación de la biodiversidad, la contención de enfermedades y la regulación de los ciclos hidrológicos, del carbono y de diversos nutrientes. Algunos de estos beneficios son públicos, otros privados; algunos son locales y otros mundiales; los hay inmediatos y los hay a largo plazo. Es fundamental la ordenación adecuada para que los bosques sigan produciendo estos bienes y servicios diversos que son necesarios para la vida y la sostenibilidad;

d) La cuarta enseñanza, más incipiente, es la constatación de que los beneficios fundamentales de los bosques no son sinérgicos por necesidad, es decir, que las mismas medidas relativas a los bosques potenciarán algunos beneficios deseados pero irán en detrimento de otros. Administrando algunos bosques para no obtener productos se mejorará la retención de carbono en los bosques que no son maduros, se protegerá la biodiversidad y se reducirán las probabilidades de que surjan nuevas enfermedades, pero también se impedirá a las personas, los grupos sociales y los Estados nación obtener de ellos beneficios apreciables de orden económico o en cuanto a los medios de subsistencia. En consecuencia, la ordenación de los bosques ha de buscar el equilibrio entre distintas medidas y objetivos normativos. El proceso de determinación de este equilibrio puede basarse en mejoras de las bases científicas y los conocimientos, pero también ha de tener en cuenta los intereses nacionales y la importancia relativa que los encargados de adoptar decisiones conceden a los distintos resultados. El conocimiento científico no sirve para determinar si los encargados de ordenar los bosques han de valorar más la biodiversidad, los medios de subsistencia o la retención de carbono.

5. Los sistemas de información y la base de conocimientos necesarios para adoptar decisiones con conocimiento de causa y sopesar los objetivos opuestos han mejorado enormemente en los últimos dos decenios, especialmente desde que se dispone de datos espaciales y obtenidos por sensores remotos. No obstante, en muchas partes del mundo es genuina la falta de información y conocimientos necesarios sobre los resultados forestales y sobre la influencia que la ordenación forestal tiene en ellos. Urge contar con más información para abordar las cuestiones relativas a las ventajas relativas de los distintos resultados forestales, como la medida en que cada uno contribuye a los medios de subsistencia, la biodiversidad, la retención de carbono o la conservación del agua; la manera en la que distintos tipos y niveles de adopción de decisiones afectan a los resultados forestales a los que se aspira; y los efectos que tienen en los resultados forestales los factores socioeconómicos, a diferencia de los factores biofísicos. Los gobiernos y los organismos internacionales tienen que destinar más recursos a la creación de una infraestructura de información y conocimientos mejor que la actual.

6. El presente informe se ha preparado como documento de antecedentes para facilitar las deliberaciones que se mantengan en el noveno período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. Los temas que se tratarán en ese período de sesiones en relación con el tema 5 del programa son: a) la ordenación de los bosques basada en la comunidad; b) el desarrollo social y las comunidades indígenas, y otras comunidades locales que dependen de los bosques, incluida la tenencia de las tierras forestales; c) aspectos sociales y culturales<sup>1</sup>. En el informe se combina el examen de los subtemas b) y c) en vista de la estrecha relación entre ambos.

## **II. Contribución de los bosques a los medios de subsistencia, la erradicación de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

7. Cientos de millones de familias dependen de la madera, la leña, el forraje, los alimentos y los productos forestales no madereros; los bosques también aportan otros beneficios y servicios indirectos incalculables. No obstante, los principales beneficios de los bosques no generan obligatoriamente sinergias. En consecuencia, la ordenación de los bosques consiste en sopesar distintas medidas y objetivos normativos.

8. No pueden exagerarse la importancia de los bosques ni la contribución de los ecosistemas boscosos al bienestar humano<sup>2</sup>, pero no ha resultado fácil estimar el valor de los beneficios y servicios generados por distintos ecosistemas, entre ellos los bosques. Un mecanismo conocido utilizado al respecto ha sido el enfoque basado en los servicios de los ecosistemas, que es útil para evaluar y estudiar los múltiples beneficios derivados de los bosques.

9. Los servicios de los ecosistemas son los resultados de los diversos procesos y funciones de un ecosistema. También se entienden como los beneficios que la naturaleza reporta a los hogares, las comunidades y las economías<sup>3</sup>. Los servicios de los ecosistemas constan de los productos y beneficios generados por todos los ecosistemas boscosos, como por ejemplo la calidad y la cantidad del agua, la madera, la leña, la vivienda, los paisajes estéticamente atractivos, las instalaciones para el esparcimiento, los agentes polinizadores, los nutrientes, las plantas medicinales y la flora y la fauna silvestres.

10. En su informe de 2003, la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, proyecto colectivo en el que participaron más de 3.000 científicos de todo el mundo, confeccionó un marco útil para plantearse los distintos servicios de los ecosistemas ofrecidos por los bosques y sus interacciones<sup>4</sup>. Con arreglo a este marco, los servicios de los ecosistemas pueden dividirse en cuatro categorías generales:

<sup>1</sup> Véase el programa de trabajo plurianual para 2007-2015 (E/2007/42-E/CN.18/2007/8 y Corr.1, cap. I, secc. C).

<sup>2</sup> Douglas Krieger, "Economic value of forest ecosystem services: a review" (Washington, D.C., The Wilderness Society, 2001).

<sup>3</sup> James Boyd y Spencer Banzhaf, "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units", *Ecological Economics*, vol. 63, núms. 2 y 3 (1 de agosto de 2007).

<sup>4</sup> Joseph Alcamo et al, *Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment* (Washington, D.C., Island Press, 2003).

servicios de aprovisionamiento, servicios de regulación, servicios de base y servicios culturales.

11. Gran parte de los servicios y tipos de servicios derivados de los bosques no son objeto de valoración financiera. Los propietarios y administradores de bosques encargados de su protección y conservación no reciben compensación financiera por estos bienes y servicios, pese a que benefician a otras muchas personas. En consecuencia, una de las principales cuestiones económicas que plantea la gobernanza forestal es la manera de crear incentivos adecuados para que los ecosistemas forestales sigan ofreciendo de forma sostenible servicios fundamentales para la supervivencia humana.

12. Los actuales conocimientos dan una idea muy esquemática de toda la serie de bienes y servicios de los ecosistemas producidos por los bosques. La información sobre el valor de los bienes derivados de los bosques, como la madera, la leña, el forraje y los productos forestales no madereros, está limitada por el carácter incompleto de los datos presentados, la incoherencia entre las medidas adoptadas en los distintos países y la falta de datos sobre las actividades ilegales. Los servicios ofrecidos por los bosques son complejos y propios del lugar en que se generan y, a menudo, no tienen equivalente monetario, mientras que el carácter de las relaciones que mantienen entre sí es en gran medida confuso.

13. Muchos tipos distintos de productos forestales, en particular los no madereros, son muy valiosos e importantes para los medios de subsistencia locales y los ingresos nacionales, pero su valor no se consigna en las cuentas nacionales. A escala mundial, la madera es uno de los productos más importantes generados por los bosques, especialmente si se tiene en cuenta la rápida tasa de crecimiento económico de muchos países en desarrollo. El comercio de madera también contribuye a atender las actuales necesidades de muchos países consumidores. El volumen anual de la madera extraída en todo el mundo supera los 3.400 millones de metros cúbicos, lo cual supone algo menos del 0,7% de las existencias en pie. El valor anual de la madera extraída supera los 100.000 millones de dólares, cifra que casi equivale a las corrientes de la asistencia internacional para el desarrollo y es más de 50 veces superior a las corrientes de la asistencia para la conservación de la biodiversidad.

14. La biodiversidad y la fauna y la flora silvestres más importantes de todo el planeta residen en bosques clasificados como zonas protegidas. Aunque no cabe duda de que también existe una cantidad apreciable de biodiversidad en mosaicos paisajísticos mixtos ubicados en zonas que no están protegidas, lo cierto es que también en estos casos los bosques cumplen funciones de enorme valor como focos de biodiversidad. Como consecuencia de las actividades de protección de la biodiversidad mediante zonas protegidas ha aumentado notablemente su extensión, hasta el punto de que casi el 12% de la superficie terrestre del planeta se encuentra actualmente sujeto a algún régimen de protección. La superficie forestal a la que se han asignado funciones de protección aumentó en 59 millones de hectáreas entre 1990 y 2010<sup>5</sup>. La ordenación de estas zonas protegidas se propone conseguir que las comunidades locales e indígenas participen y dispongan de acceso para atender sus necesidades básicas.

---

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010* (Roma, 2010).

15. La carne procedente de la caza de animales salvajes es muy apreciada como alimento en los bosques tropicales de todo el mundo; su creciente escasez es fuente de “hambre estacional” para quienes carecen de otras fuentes de proteínas<sup>6</sup>. Hace tiempo que las políticas y las investigaciones se plantean si es posible encontrar un sustituto viable de la carne procedente de la caza de animales salvajes para incorporarlo en la dieta de los habitantes de los bosques. Se han propuesto muchas estrategias para promover otras fuentes de proteínas, entre ellas la domesticación de animales salvajes<sup>7</sup>. Hasta la fecha, ni la abundante investigación ni la experiencia sobre el terreno han dado con una solución clara y viable, especialmente en vista del aumento de la tala ilegal y de la escasa capacidad de los Estados de asumir el seguimiento y el control, lo cual dificulta la ordenación de las zonas protegidas y la protección de las especies amenazadas.

16. Tres factores se combinarán en los próximos dos o tres decenios ejerciendo mayor presión en la deforestación de los bosques naturales: en primer lugar, la preocupación mundial suscitada por el cambio climático y la necesidad de reducir las emisiones; en segundo lugar, la urgencia con que se buscan alternativas a los combustibles fósiles a la luz de la volatilidad de los precios de los mercados energéticos internacionales y del aumento de la demanda de energía; y, en tercer lugar, la mayor demanda de alimentos y fibra, derivada del crecimiento demográfico y del incremento de la urbanización y los ingresos per cápita<sup>8</sup>. Esta combinación de presiones condicionará las actividades internacionales en materia de bosques al obligar simultáneamente a encontrar sustitutos a la energía basada en los biocombustibles y a la madera, mejorar la productividad de las tierras de labranza a fin de reducir la presión para cultivar los bosques naturales y crear mecanismos más sólidos de gobernanza forestal favorable a los pobres para proteger los intereses de los sectores más pobres y marginales de la población.

### III. Los bosques y el cambio climático

17. Los bosques almacenan más de 289 gigatoneladas de carbono en su biomasa presente sobre el suelo. La climatología ha puesto de relieve los niveles, peligrosamente altos, de los gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera y la manera en que las actividades humanas contribuyen a su aumento. También está generalizado el reconocimiento del papel de los bosques en el control de las emisiones. Como se señalaba en 2008 en el denominado *Eliasch Review*, “las medidas urgentes para frenar la pérdida de cubierta forestal a escala mundial han de ocupar un lugar central en todo pacto internacional que se alcance en el futuro sobre

<sup>6</sup> Igor Garine, “Adaptation biologique et bien-être psycho-culturel”, *Bulletins et mémoires de la Société d'Anthropologie de Paris*, vol. 2, núm. 2.

<sup>7</sup> François Feer, “Les potentialités de l’exploitation durable et de l’élevage du gibier en zone forestière tropicale” en *L’Alimentation en forêt tropicale: interactions bioculturelles et perspectives de développement* (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1996).

<sup>8</sup> Sten Nilsson, “The three Fs: food, fiber and fuel – global development: science and policy for the future”, exposición pronunciada en la conferencia del Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (Viena, noviembre de 2007).

el cambio climático”<sup>9</sup>. Ese acuerdo internacional no deberá limitarse a reducir las emisiones, sino que también deberá beneficiar a los países en desarrollo mediante la transferencia de fondos, el apoyo a la reducción de la pobreza y la contribución a la conservación de la biodiversidad y otros servicios forestales.

18. En el *Eliasch Review* se señalaban cuatro ámbitos fundamentales para la reducción efectiva de las emisiones derivadas de los bosques: a) la fijación de metas eficaces partiendo de información sobre los niveles de referencia de las emisiones en distintas regiones y bosques; b) rigor en la vigilancia, la presentación de informes y la verificación por lo que se refiere a las variaciones en las emisiones; c) mecanismos de vinculación entre la reducción de las emisiones de carbono procedentes de los bosques y los mercados de carbono mundiales, así como participación del sector privado en el mercado del carbono procedente de los bosques; y d) gobernanza sólida y mecanismos eficaces para distribuir los fondos destinados a actividades relacionadas con el carbono procedente de los bosques, pues ello repercutirá en las comunidades locales y los pueblos indígenas.

19. El público tiene mayor conciencia de la importancia de los bosques como sumideros de carbono. Se han reconocido las posibilidades de los bosques a efectos de adaptación al cambio climático y adopción de medidas de mitigación, cuestión que ha pasado a ocupar un lugar central en las deliberaciones mantenidas en relación con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD), que ha sido la medida más debatida, ofrece oportunidades de financiación de los bosques y ordenación forestal sostenible. La clave reside en elaborar los enfoques, políticas y prácticas necesarios para integrar con eficacia los objetivos de la mitigación del cambio climático y la adaptación a este en la ordenación forestal sostenible y velar por su contribución al bienestar de las comunidades locales y los pueblos indígenas.

#### IV. Los bosques y el desarrollo social

20. Desde la publicación en 1987 del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado “Nuestro futuro común” (conocido también con el nombre de informe Brundtland por Gro Harlem Brundtland, Presidenta de la Comisión; véase el anexo del documento A/42/427), la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 en Río de Janeiro (Brasil) y la celebración en 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica) de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la comunidad mundial ha destacado unánimemente la necesidad de proteger el medio ambiente y alcanzar un desarrollo responsable, lo cual plantea al sector forestal oportunidades y escollos singulares, en particular en el ámbito de la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el mantenimiento de los servicios ambientales. Será especialmente importante poner de manifiesto la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza y el lugar central que pueden ocupar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La vinculación de los bosques con los

<sup>9</sup> Johan Eliasch, *Climate Change: Financing Global Forests – The Eliasch Review* (Londres y Sterling, Virginia, Earthscan, 2008), estudio encargado por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Objetivos ha de formar parte del programa de sensibilización previsto en el marco del Año Internacional de los Bosques (2011).

21. Deben establecerse vínculos entre la silvicultura y el desarrollo mediante un enfoque plurisectorial integrado, en particular en las esferas de la agricultura, el agua, la energía y otros recursos naturales, para promover el desarrollo rural y mejorar los medios de subsistencia rurales. A ese respecto, es necesario promover ejemplos de reducción de la pobreza a escala nacional y estatal mediante políticas de ordenación forestal que puedan traspasarse a zonas donde las condiciones socioeconómicas son semejantes.

22. Las pequeñas y medianas empresas forestales y la ordenación colectiva de los bosques deben recibir apoyo en forma de fomento de la capacidad en materia de gestión, financiación y tecnología para ofrecer a los jóvenes oportunidades de trabajo. La preparación de una base de conocimientos para jóvenes en materia de gestión de las empresas forestales debe servir de base para promover y defender el desarrollo rural mediante los bosques, las industrias forestales y las industrias conexas. Las industrias forestales, por ejemplo, ofrecen oportunidades de empleo y generación de ingresos superiores a los que se derivan de la agricultura de subsistencia o la agricultura en pequeña escala.

23. Están surgiendo modelos operacionales de participación de las comunidades y las empresas en la gestión de las concesiones y de responsabilidad social de las empresas ante las comunidades. Va en aumento la tendencia de las empresas a dar cabida a las comunidades en la ordenación de los bosques, la determinación de los lugares sagrados o de importancia cultural y la gobernanza forestal en general. Estos modelos operacionales en ciernes cada vez ofrecen más oportunidades de empleo y reportan más ingresos a las comunidades y las familias locales de las zonas forestales. También están contribuyendo al aumento de los ingresos como consecuencia del reparto de los beneficios en el marco de alianzas entre las comunidades y las empresas al tiempo que se fortalecen las relaciones sociales.

24. La tendencia al alza en el recurso al trabajo asalariado para obtener productos forestales, incluidos los no madereros, presenta una dimensión de género importante a la luz de las anteriores tendencias de muchos habitantes de los bosques, que practicaban una ecología cultural con especialización por géneros, si bien equilibrada, en el marco de la cual los hombres y las mujeres recorrían juntos los bosques haciendo acopio común de distintos tipos de recursos con que alimentaban a su familia y su clan o comunidad inmediatos. Sin embargo, se observa que la transformación de este trabajo en una actividad remunerada tiende a favorecer a los hombres. Ha de procurarse que las mujeres participen plenamente, pues ellas son las usuarias primordiales de los bosques y deben reconocerse sus necesidades y su conocimiento del entorno.

25. Por lo general, las mujeres de los países en desarrollo son las encargadas de atender las necesidades alimentarias y energéticas de su hogar; por ello, el agotamiento de los recursos forestales les impone una mayor carga. La situación es más precaria en el África subsahariana, donde son principalmente mujeres quienes se encargan de cuidar a los miembros del hogar que padecen VIH/SIDA, lo cual les deja menos tiempo para ocuparse de las actividades agrícolas. De ese modo, las mujeres dependen más de los bosques para obtener alimentos y leña. Además, en las situaciones de conflicto las mujeres dependen más que los hombres de los productos y servicios forestales.

## **V. Los bosques y las culturas**

### **A. Valores culturales y espirituales de los bosques**

26. Aunque los árboles y los bosques encierran para el ser humano inmensos valores culturales y espirituales, estos no se reconocen debidamente, en parte por la falta de un método común para valorar los bienes y servicios forestales. La imagen dominante de los bosques surgida en los últimos 300 años, de índole económica, materialista, científica y, en lo fundamental, utilitaria, se superpone a una serie de valores mucho más antiguos que han moldeado una relación cultural muy poderosa entre los bosques y los humanos. Estos valores culturales y espirituales intangibles sobreviven hoy en muchos contextos, pero no se valoran lo suficiente o se pasan por alto. Tampoco se tiene en cuenta su contribución al bienestar humano.

27. Los bosques de importancia cultural se encuentran entre las primeras zonas protegidas. A lo largo de los tiempos las comunidades tradicionales y religiosas han reservado a determinados bosques, superficies boscosas o incluso árboles concretos funciones culturales, sagradas y religiosas. Esas zonas suelen ser objeto de ordenación y mantenimiento adecuados a causa de los valores culturales, espirituales y religiosos que llevan aparejados. La incorporación de los valores culturales y espirituales en los programas forestales nacionales ofrece la posibilidad de salvaguardar las zonas protegidas y garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Estas zonas protegidas tienen la capacidad de albergar un alto grado de biodiversidad junto con sus valores sagrados, y a menudo suelen estar mejor protegidas que las zonas de protección designadas por los gobiernos. Ha de procurarse conscientemente alentar a los propietarios tradicionales de algunos bosques sagrados a obtener una mejor protección de sus espacios, en particular incorporándolos en las zonas protegidas designadas por los gobiernos, como reservas forestales o parques nacionales.

### **B. Oportunidades de resiliencia y repoblación**

28. En el contexto mundial, en el que el cambio climático de origen humano ha obligado a replantearse por completo la relación de la especie humana con la biosfera, el resto de los bosques a los que se han reservado funciones culturales, sagradas o religiosas ofrecen oportunidades únicas de contribuir a frenar la destrucción de los bosques y promover la protección, la regeneración e incluso la repoblación. Cada vez se tienen más indicios de que las comunidades religiosas de todo tipo ya están empezando a obrar en ese sentido y de que, con el apoyo adecuado, en particular mediante el fomento de la capacidad y la financiación de los bosques, puede hacerse mucho más por proteger a los bosques en todo el mundo.

29. Al margen de la biodiversidad y la continuidad cultural, cada vez se reconoce más la contribución de los bosques al bienestar humano, por ejemplo en el mundo de los profesionales de la salud. Este reconocimiento abarca también una dimensión espiritual que a su vez está directamente relacionada con la salud física y mental.

30. Existen oportunidades de intensificar las investigaciones en torno a los bosques de importancia cultural, sagrada y religiosa, lo cual podría servir de contrapeso a la dimensión económica y científica de los bosques, actualmente determinante en el marco de la gestión de las empresas forestales y las políticas al respecto.

### **C. Aplicación de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques a la ordenación forestal sostenible**

31. Los conocimientos y los sistemas de uso de las tierras han resultado mucho más apropiados, resilientes y complejos desde un punto de vista ambiental de lo que en un principio suponían las personas ajenas a tales prácticas. Los conocimientos tradicionales cada vez son objeto de mayor reconocimiento por su contribución a las políticas encaminadas a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular a efectos de erradicar la pobreza y promover la sostenibilidad económica, social y ambiental. También han contribuido notablemente al mantenimiento de los medios de subsistencia y a la mejora del bienestar humano, y a lo largo de los tiempos se han utilizado para gestionar recursos naturales como los bosques y las aguas.

32. Va en aumento el reconocimiento de la función que cumplen los conocimientos tradicionales relativos a los bosques en la ordenación forestal y la conservación de la biodiversidad forestal, así como en la determinación de valiosos recursos genéticos. Estos conocimientos, que son dinámicos, reflejan la capacidad de las comunidades locales y los pueblos indígenas de adaptarse a la evolución de las condiciones ambientales, sociales, económicas y políticas a fin de conseguir que los bosques sigan generando bienes y servicios como alimentos, medicamentos, madera y otros productos forestales no madereros y agua, así como valores espirituales, sociales y culturales. A pesar de este reconocimiento, la repercusión de la pérdida de estos conocimientos en los medios de subsistencia y en la diversidad cultural y biológica, así como la capacidad de los paisajes boscosos de generar bienes y servicios ambientales, siguen sin entenderse bien ni valorarse lo suficiente. En consecuencia, la ordenación forestal saldría ganando del intercambio de conocimientos y prácticas entre los sistemas de conocimientos ecológicos tradicionales y los de las ciencias forestales.

33. Los principales obstáculos a la promoción de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques en la ordenación sostenible de los bosques son los siguientes:

a) Las cuestiones relativas al reparto equitativo de los beneficios y la protección de los derechos de propiedad intelectual. La futura labor del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en este ámbito debe inspirarse en las actuales negociaciones mantenidas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica en relación con un protocolo sobre el acceso y la participación en los beneficios, así como en los trabajos del grupo de tareas sobre conocimientos forestales tradicionales de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal;

b) La función adecuada de las ciencias forestales en la elaboración y documentación de una base de conocimientos tradicionales relacionados con los bosques a fin de permitir un intercambio más intenso de conocimientos entre los dos sistemas (los conocimientos tradicionales sobre los bosques y las ciencias

forestales) y, con ello, promover los medios de subsistencia y el bienestar humano.

34. Debe plantearse debidamente la posibilidad de intensificar las investigaciones sobre la ordenación forestal tradicional y su contribución a la conservación y la ordenación forestal sostenible. Deberá procurarse entender el fundamento científico de los sistemas de ordenación tradicional de los bosques. También es crucial realizar estudios económicos, normativos y de mercado a fin de mejorar las oportunidades de generar ingresos rurales procedentes de productos y servicios derivados de la aplicación de conocimientos tradicionales relacionados con los bosques, para lo cual es preciso que quienes estén en posesión de estos conocimientos colaboren firmemente con las instituciones de enseñanza a fin de fomentar las aptitudes en este ámbito y fomentar el interés en este tipo de conocimientos.

#### **D. Los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y el cambio climático**

35. Para colmar las lagunas a las que se enfrenta la climatología pueden establecerse vínculos con los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques, cuya importancia deriva de la estrecha relación entre los pueblos indígenas y los bosques. La observación a escala local de los cambios en el medio ambiente ha permitido a las comunidades locales y los pueblos indígenas adaptarse al cambio climático, en particular por lo que se refiere a las variaciones climáticas. Por ejemplo, muchas comunidades de agricultores de África, Asia y América Latina saben pronosticar con eficacia las próximas precipitaciones, lo cual da idea del potencial derivado de almacenar un gran volumen de información mediante su documentación.

#### **E. Los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y los servicios de salud**

36. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que entre un 60% y un 80% de los habitantes de países en desarrollo hacen uso de la medicina tradicional para atender sus necesidades cotidianas en el ámbito de la salud. La medicina tradicional se basa en gran medida en plantas procedentes de los bosques. De hecho, algunos medicamentos modernos se basan en plantas utilizadas con los mismos fines que les dan los pueblos indígenas. Sin embargo, el desarrollo de la medicina tradicional se ve obstaculizado por la falta de legislación que regule las prácticas comerciales a escala nacional, regional e internacional. Esta falta de regulación ha limitado asimismo la elaboración de bases de conocimientos sobre el uso de plantas y su adecuación para el tratamiento de distintas enfermedades; asimismo la falta de regulación y documentación hace a veces que las comunidades locales y los pueblos indígenas se vean privados de los derechos de propiedad y los beneficios generados. Será decisiva la labor de documentación de los conocimientos tradicionales.

## **VI. Los cambios en los paisajes forestales y su gobernanza**

### **A. Tendencias y repercusiones de los cambios en los paisajes forestales**

37. Con unos 4.000 millones de hectáreas, los bosques ocupan casi un 31% de la superficie terrestre mundial según estadísticas oficiales<sup>5</sup>. Las tasas de deforestación se han reducido, de 16 millones de hectáreas anuales en los años noventa a cerca de 13 millones de hectáreas entre 2001 y 2010. Con la plantación de nuevas zonas forestales, la pérdida neta de cubierta forestal rondó los 5 millones de hectáreas anuales el pasado decenio, frente a los 8 millones de hectáreas anuales entre 1991 y 2000. No obstante, los nuevos bosques carecen en su mayor parte de la diversidad que albergan los bosques naturales.

38. La cubierta forestal total sigue disminuyendo, y Sudamérica y África siguen registrando un alto índice de pérdida neta de bosques. La única región importante del mundo que registró un crecimiento neto de la cubierta forestal entre 2001 y 2010 fue Asia, fundamentalmente como consecuencia de plantaciones a gran escala en China que compensan la deforestación acusada imperante en muchos países de Asia meridional y sudoriental.

39. La mayor parte de los bosques de todo el mundo son de propiedad gubernamental, pero cada vez es más habitual la propiedad privada y de otro tipo, y los gobiernos suelen conceder a determinadas comunidades el uso de zonas concretas. Solo un tercio de los bosques son naturales. Más de la mitad es bosque regenerado, y cerca del 7% es bosque plantado.

40. Gran parte de los bosques de todo el mundo (un 12%) está clasificado con fines de protección de la biodiversidad, mientras que otro 7% está designado con fines de conservación de los suelos y las aguas. Alrededor de un 30% de los bosques se utiliza fundamentalmente para generar madera y productos no madereros, otro 24% está clasificado para usos múltiples y el 4% está clasificado principalmente con fines de esparcimiento u otras funciones sociales y culturales. Las zonas clasificadas fundamentalmente con fines productivos han disminuido en casi 50 millones de hectáreas en los dos últimos decenios, mientras que las clasificadas para usos múltiples han aumentado en 10 millones de hectáreas.

41. La restauración del paisaje forestal une a las personas forjando relaciones sostenibles entre las comunidades, los intereses comerciales y los ecosistemas dañados de los que dependen todas las instancias. Ha contribuido en gran medida a generar medios de subsistencia alternativos y a crear empleo e infraestructura socioeconómica a largo plazo para prestar apoyo a las comunidades vulnerables. Su razón de ser es demostrar la viabilidad de otras formas de generar ingresos que no absorban constantemente los recursos de un bosque. Se ha aplicado con éxito en la región de los Grandes Lagos (Burundi, la República Democrática del Congo y Rwanda).

42. Para surtir efecto, los proyectos de restauración exigen la colaboración de todos los interesados en el paisaje forestal, desde los agricultores locales y los propietarios de las tierras hasta las empresas madereras y los negocios familiares que producen carbón vegetal. La restauración del paisaje forestal ha de contar con el apoyo de las comunidades cuyos medios de subsistencia dependen de los bosques. Por ejemplo, la población local de los manglares de la región caribeña de Colombia

dirige la transformación de los mangles amenazados en el marco de un proyecto ejecutado por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

## **B. Contribución de la gobernanza al aumento de los beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de los bosques**

43. De forma directa e indirecta, los bosques aportan medios de subsistencia y otros beneficios económicos a más de 1.600 millones de personas<sup>10</sup>. Hace ya tiempo que se los considera depósito y fuente de gran parte de la biodiversidad de especies del planeta. El carbono almacenado en los bosques supera las 650 gigatoneladas, es decir, más del doble del acumulado en la atmósfera, lo cual es indicio de que, con la desaparición de los bosques, se multiplicarán por más de dos los actuales niveles de emisión de gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera hasta situarse muy por encima de los niveles que los climatólogos consideran tolerables.

44. Estas estadísticas sobre los bosques son importantes en la medida en que dan idea de su importancia capital para la supervivencia de la especie humana, pero la vida real de quienes viven en los bosques y gracias a ellos y el modo en que dependen de los recursos forestales tienen una pertinencia más inmediata cuando se estudia la manera de gobernar los bosques para velar por la seguridad de los medios de subsistencia de la población pobre y marginal que depende de estos recursos.

45. Toda gobernanza satisfactoria comporta una evolución de las normas. Las fascinantes interacciones institucionales relativas a la complejidad socioecológica y el cambio contextual han contribuido a generar abundantes investigaciones sobre los bosques. El volumen, la variedad y el contenido de estas investigaciones captan razonablemente bien la gran diversidad de facetas de la importancia pasada y presente de los bosques para la supervivencia, los medios de subsistencia y la prosperidad del ser humano.

46. En los últimos tiempos, la gobernanza forestal ha abandonado en gran medida las políticas reglamentarias centralizadas e impuestas desde arriba que caracterizaron a la gobernanza forestal durante buena parte de los siglos XIX y XX. A diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de la época colonial, cuando los Gobiernos de África, Asia y América Latina procuraban hacerse con el control de los bosques a causa de los recursos, el valor estratégico y los beneficios económicos que representaban, el proceso reciente, con variaciones de una región a otra, ha sido más bien el opuesto.

47. Gracias a las reformas de descentralización emprendidas en los últimos 20 años, en el marco de las cuales se ha promovido una participación local y más democrática en la gobernanza, las comunidades y organizaciones locales han pasado a administrar cerca de 200 millones más de hectáreas de superficie forestal.

48. Comunidades locales y organizaciones comunitarias ordenan muchos bosques de propiedad gubernamental como recursos comunes destinados a usos múltiples. Empresas madereras gobiernan eficazmente otros muchos bosques clasificados

<sup>10</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Tenure security for better forestry: understanding forest tenure in South and South-East Asia” (Roma, 2007).

como propiedad pública en virtud de concesiones madereras privadas<sup>11</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil y los incentivos de mercado contribuyen cada vez más a la gobernanza forestal en virtud de procesos de certificación, políticas gubernamentales de adquisición y modificaciones de las preferencias de los consumidores. Esta tendencia de la gobernanza se entiende como respuesta de la sociedad civil a las preocupaciones públicas suscitadas por la deforestación y la gobernanza forestal.

49. Aunque el pago por los servicios ambientales de los bosques no ha cobrado preponderancia si se atiende al tamaño de la superficie a la que se aplican planes de ese tipo, hay motivos para pensar que, sobre todo si se consolidan los proyectos y políticas del mecanismo REDD, el pago por las iniciativas de servicios ambientales supondrá en el futuro una reorientación apreciable de la gobernanza forestal.

### **C. Principales sistemas de tenencia de tierra y seguridad de la tenencia**

50. Cabe clasificar la tenencia de los bosques con arreglo a las siguientes categorías principales: a) propiedad pública o gubernamental; b) propiedad privada o del mercado; y c) propiedad comunitaria o de la sociedad civil. La mayor parte de los bosques de todo el mundo (casi un 80%) pertenecen a organismos gubernamentales. La tenencia privada y la tenencia colectiva o indígena constituyen un 11,9% y un 8,3%, respectivamente, pero en los países en desarrollo los agentes comunitarios e indígenas ocupan un lugar más destacado. Las instancias privadas apenas poseen cerca de un 5,6%, frente al 14,1% de los bosques sujetos a tenencia comunitaria, pero, en vista de que la subsistencia de por lo menos 500 millones de personas puede depender de los bosques, la superficie total sujeta a propiedad y control de las comunidades parece bastante baja. Cabe pensar que las últimas tendencias favorecen el mayor acceso y control de las comunidades locales con respecto a los bosques.

51. Es importante tener en cuenta las variaciones entre regímenes de tenencia, pues cada uno ofrece a los titulares incentivos distintos y, en consecuencia, los induce a actuar de distintas maneras cuando usan, ordenan o conservan los recursos que poseen. En la práctica, el reparto de los derechos de tenencia de los bosques suele ser mucho más complejo y estar más distribuido entre los distintos grupos sociales. Los estudios de los derechos de propiedad y los recursos naturales distinguen entre cuatro elementos básicos que inciden en el uso y la gobernanza de los bosques: a) los derechos de acceso y extracción; b) los derechos de ordenación; c) los derechos de exclusión; y d) los derechos de enajenación (transferencia). Cuando un hogar, una comunidad o un grupo tiene derechos de acceso y uso en relación con un bosque, puede percibir los beneficios derivados de este. Cuando también tiene derechos de ordenación, puede considerarse que es el titular del recurso. Cabe considerar propietarios del bosque a quienes tienen derechos de acceso y uso, derechos de ordenación y el derecho a excluir de los bosques a otros usuarios. Se denomina dueños a quienes tienen el conjunto completo de derechos de propiedad con respecto a los bosques.

<sup>11</sup> Alain Karsenty, "Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives" (Paris, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, 2007).

52. El hecho de que la tenencia de los bosques y el derecho a explotar, ordenar y enajenar los bosques o a excluir de ellos a otros usuarios correspondan a una comunidad, un dueño privado o un organismo público tiene importantes repercusiones en los resultados de la ordenación forestal. Es más probable que algunos tipos de tenencia de los bosques fomenten mayor eficiencia económica y más resultados.

53. Así como la propiedad privada de los bosques suele asociarse con un gran volumen de beneficios económicos (y deforestación), otros regímenes de tenencia, como la propiedad gubernamental, se consideran necesarios para conservar la biodiversidad de las plantas y la fauna y la flora silvestres de las zonas forestales. Puede también que otros regímenes estén más vinculados con la retención de carbono. De hecho, los distintos servicios de los ecosistemas forestales guardan relaciones diversas con distintos tipos de reparto de los derechos de tenencia de los bosques.

54. Aunque puede que, en la práctica, las distintas formas de tenencia y propiedad sólo existan en relaciones mixtas o híbrida, sigue siendo útil señalar los principales resultados que suelen obtenerse mediante cada régimen. La tenencia pública o gubernamental tiende a favorecer la exclusión de numerosos tipos de derechos de uso de los bosques, se centra en la conservación y la protección y se basa en la capacidad de restringir el uso. De hecho, la mayoría de los bosques protegidos sujetos a los regímenes más restrictivos del mundo son de tenencia gubernamental. Los gobiernos poseen la mayor parte de las zonas protegidas del mundo, al igual que poseen y ordenan los bosques de acceso cerrado con fines de conservación de los suelos y las aguas. Se encuentran entre los pocos grupos de agentes que pueden seguir invirtiendo en la protección de los bosques más de lo que reciben en concepto de ingresos derivados de los bosques.

55. En cambio, la propiedad privada suele coincidir con una mayor eficiencia en la ordenación de los bosques, con la capacidad de obtener mejores resultados y beneficios económicos y con la capacidad de mejorar los objetivos económicos orientados al desarrollo. En consecuencia, la mayoría de los bosques de todo el mundo que se ordenan con ánimo de lucro son propiedad de empresas privadas. Aun en los casos en los que los gobiernos poseen esos bosques, los correspondientes derechos de ordenación suelen subastarse a empresas privadas, como ocurre en el caso de las concesiones. La ordenación de las plantaciones está en manos de los gobiernos y agentes privados, pero suelen ser empresas privadas las que poseen y ordenan las plantaciones con las que se pretende obtener beneficios elevados, por ejemplo mediante la venta de madera, productos de cultivos comerciales o carbono. De hecho, es más probable que las nuevas esferas de acción importantes, como la retención de carbono, generen en el futuro un mercado viable como consecuencia de la aspiración de las empresas privadas a poseer más tierras, especialmente en los países tropicales, con ánimo de beneficiarse de la retención de grandes cantidades de carbono a un costo relativamente bajo y devengar los beneficios derivados del aumento de los precios del carbono. Será fundamental que las comunidades locales e indígenas perciban los beneficios generados por esas transacciones.

56. Por su parte, la tenencia consuetudinaria o colectiva suele coincidir con una ordenación de los bosques orientada a usos y objetivos múltiples, como los medios de subsistencia locales, la promoción en los bosques de la diversidad orientada al uso y, a menudo, cuando los derechos de tenencia son seguros, la mejora de la

biomasa forestal<sup>12</sup>. Se supone que los intereses permanentes de las comunidades, la población local y los grupos indígenas en los bosques como medio de subsistencia se traducen en la voluntad de ordenarlos con miras a obtener beneficios a largo plazo y de protegerlos a corto plazo para garantizar futuras ganancias.

57. Otra manera de mejorar los resultados de los bosques es conseguir que se complementen los intereses y capacidades de los distintos tipos de tenencia privada, comunitaria y pública. En vista de que la tenencia de los bosques comprende una serie de derechos diversos que en la práctica suele ser posible separar, es fácil imaginar formas híbridas de tenencia de los bosques con arreglo a las cuales las instancias comunitarias pueden tener derecho a acceder a un bosque y a usarlo y ordenarlo mientras que el derecho a excluir a otros usuarios y transferir el recurso puede corresponder a organismos gubernamentales. Cabe imaginar una combinación análoga en el caso de los gobiernos y las instancias o empresas privadas o en el de los regímenes de tenencia mixtos en los que distintas organizaciones comunitarias tienen derechos distintos, pero también puede plantearse una situación en la que distintos tipos de instancias pueden tener derechos específicos. De hecho, abundan los intentos de forjar ese tipo de amalgamas de asignación de derechos a fin de compaginar los intereses de quienes adoptan decisiones en los planos privado, colectivo y público, lo cual podría generar distintos tipos de regímenes híbridos de tenencia y gobernanza en relación con los bosques.

58. Aunque la concesión de la tenencia o incentivos a distintos grupos de instancias decisorias, organismos gubernamentales, empresas y comunidades determina claramente si es más probable que los bosques se conserven con fines de biodiversidad, se usen para generar medios de subsistencia o beneficios económicos o se protejan para retener carbono, en todos estos ejemplos es necesario que la tenencia sea segura, pues solo así esta contribuye eficazmente a la obtención de los resultados sociales a los que se aspira.

59. El análisis de la seguridad de la tenencia de los manglares de Indonesia y Viet Nam demuestra que suelen gestionarlos correctamente comunidades locales que hacen uso de ellos como medio de subsistencia sin poner en peligro la sostenibilidad del sistema de recursos. Sin embargo, cuando los gobiernos centrales trataron de ordenar los mismos manglares, los usuarios locales tuvieron la sensación de que habían perdido los derechos seguros a obtener beneficios de ellos<sup>13</sup>. En consecuencia, la explotación de los manglares resultó mucho menos sostenible a raíz de su nacionalización y de la reclamación efectiva de la titularidad de los humedales.

60. La inseguridad en la tenencia desincentiva a los dueños a la hora de mejorar sus bienes, protegerlos de los usos ilegales o actuar en defensa de sus propios intereses a largo plazo. No sorprende que gran parte de los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas de todo el mundo, entre

<sup>12</sup> Ashwini Chhatre y Arun Agrawal, "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 106, núm. 42 (20 de octubre de 2009).

<sup>13</sup> W. Neil Adger y Cecilia Luttrell, "Property rights and the utilization of wetlands", *Ecological Economics*, vol. 35, núm. 1, págs. 75 a 89 (octubre de 2000).

ellos el Grupo de Accra sobre los Bosques y el Cambio Climático y los Gobiernos de Noruega y Belice, reclamen mayor claridad en la tenencia de los bosques<sup>14</sup>.

#### **D. La evolución de las formas de gobernanza y su importancia**

61. Los agentes locales, las empresas y los donantes internacionales pueden modificar la gobernanza forestal promoviendo posiciones normativas y movilizándose para presentar reclamaciones a los gobiernos y otras instancias decisorias de alto nivel. En todo el mundo abundan los ejemplos de movilización de instancias locales para que se escuche mejor lo que tienen que decir con respecto a la gobernanza de los bosques. También hay ahora más posibilidades de que las poblaciones y comunidades locales influyan en la suerte de los bosques de los que dependen, pero para ello deben recibir apoyo de los gobiernos. También debe haber una relación de trabajo estrecha y coordinada entre el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas para abordar las cuestiones de los pueblos indígenas relativas a los bosques sin dejar de estar “unidos en la acción”.

62. Destacan tres tendencias marcadas de la gobernanza forestal: a) la descentralización de la ordenación, especialmente en el caso de los bosques que, a pesar de su escaso valor comercial, contribuyen de forma importante a la subsistencia de cientos de millones de hogares rurales de países en desarrollo; b) la destacada participación de las empresas madereras en la gestión de las concesiones forestales, normalmente con fines de tala selectiva en los bosques tropicales; y c) la importancia en auge de las labores de certificación orientadas al mercado. Aunque esas labores se dirigían en un principio a las maderas tropicales, también han cobrado relevancia en otras zonas, principalmente en bosques de zonas templadas de países desarrollados. Una tendencia incipiente que podría reorientar apreciablemente la gobernanza de los bosques en el futuro es la de los pagos por servicios ambientales, algo que más adelante podría ganar protagonismo si se consolidan los proyectos y políticas en el marco de la iniciativa REDD-plus. Lo fundamental es conseguir que los beneficios procedentes de los pagos por los servicios ambientales se reinviertan en los bosques y que se disponga de un mecanismo transparente para que las comunidades locales y los pueblos indígenas perciban los beneficios. El éxito de ese mecanismo en el marco de la iniciativa REDD-plus dependerá en gran medida de la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas.

63. Hace mucho tiempo que existe el modelo de gobernanza forestal basado en las concesiones privadas<sup>15</sup>. Con arreglo a ese modelo, los gobiernos centrales o los

<sup>14</sup> Véase el documento “Principles and processes as preconditions for reducing emissions from deforestation and forest degradation” del Grupo de Accra sobre los Bosques y el Cambio Climático, en el que se resumen las principales inquietudes de los asistentes a una reunión de grupos de la sociedad civil y pueblos indígenas celebrada en Accra del 18 al 20 de agosto de 2008 para examinar la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación. Estas inquietudes volvieron a expresarse durante el 14º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Poznan (Polonia) en diciembre de 2008.

<sup>15</sup> Rebecca Hardin, “Concessionary politics in the western Congo basin: history and culture in forest use”, documento de trabajo sobre la gobernanza ambiental en África, núm. 6 (Washington, D.C., Programa de Instituciones y Gobernanza del Instituto de Recursos Mundiales, noviembre de 2002).

departamentos forestales conceden a sociedades madereras derechos de extracción a largo plazo de recursos en bosques con valor comercial a cambio de percibir cierta corriente de ingresos. Las concesiones siguen siendo la modalidad predominante de gobernanza forestal en muchos bosques tropicales de Asia sudoriental, partes de Amazonia y, especialmente, África central y occidental, donde por lo menos 75 millones de hectáreas de superficie boscosa están sujetas a regímenes de concesión a empresas madereras<sup>11</sup>. La gobernanza basada en concesiones forestales obedece a la demanda de troncos y madera, a menudo en mercados alejados, y a la necesidad de los gobiernos de devengar ingresos. El limitado cumplimiento de los acuerdos de concesión en la mayoría de los países de Asia sudoriental y África ha supuesto asimismo que la tala legal en el marco de una concesión coexista con niveles de tala ilegal costosos e insostenibles. El Banco Mundial estima que con la tala ilegal los países en desarrollo pierden 15.000 millones de dólares al año.

64. La certificación forestal voluntaria ha surgido como mecanismo para subsanar las deficiencias de la gobernanza forestal. Puede que las labores de certificación se hayan emprendido para mejorar la sostenibilidad de la ordenación de los bosques tropicales, pero su uso se ha propagado en los bosques de las zonas templadas y boreales de los países desarrollados. Cada vez es más normal que, tras la implantación de políticas de adquisición, leyes e iniciativas como el Plan de acción sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales de la Unión Europea o las enmiendas de la Ley Lacey, los gobiernos emprendan iniciativas mundiales de lucha contra la tala ilegal.

## **VII. Cuestiones incipientes**

### **A. El cambio climático: oportunidades de financiación de los bosques**

65. Cada vez se reconoce más el papel que cumplen los bosques de los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático por medio de incentivos para la iniciativa REDD, lo cual ofrece oportunidades de fomentar la reducción de la pobreza implantando la adaptación al cambio climático. Los planes de pago por servicios ambientales que comportan bienes o funciones públicos de ámbito mundial procedentes de los bosques, como por ejemplo la mitigación de los efectos del cambio climático y la biodiversidad, ofrecen oportunidades de financiar los bosques.

66. La iniciativa REDD-plus brinda oportunidades de elaborar un mecanismo por el que donantes de países desarrollados, empresas, organizaciones no gubernamentales y particulares compensarán a los países en desarrollo por las reducciones de las emisiones procedentes de los bosques, en particular mediante mecanismos de mercado. REDD-plus será una estrategia fundamental para mitigar las emisiones, como queda demostrado en las abundantes inversiones de donantes con el objeto de preparar a los países en desarrollo para aplicarla (por ejemplo, en 2012 seis países desarrollados habían aportado 4.500 millones de dólares). Está previsto que para 2020 las inversiones en REDD-plus asciendan a 30.000 millones de dólares, lo cual abre la posibilidad de incrementar la financiación de los bosques.

67. En el marco de REDD-plus, los gobiernos receptores idearán estrategias para la planificación nacional del uso de las tierras y el sector forestal, las negociaciones entre interesados, la delimitación de la tenencia, la intermediación en el intercambio

de derechos de emisión de carbono, la contabilización del carbono a escala nacional y el suministro de fondos y servicios a instancias locales. Será decisivo que las comunidades locales y los pueblos indígenas participen en las deliberaciones sobre REDD-plus y en su implantación. Además de las posibilidades de financiar los bosques, será posible hacer menos hincapié en la descentralización, pues puede que las institucionales estatales especializadas en silvicultura deseen ordenar esos recursos.

68. Los futuros mecanismos que se adopten en el marco de la iniciativa REDD-plus deben velar por la incorporación formal de los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas en los programas relativos al cambio climático. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales, su participación en los procesos de adopción de decisiones políticas y el reparto equitativo de los beneficios son los tres principios por los que deben guiarse los futuros mecanismos adoptados en el marco de REDD-plus.

69. Los mecanismos de aplicación de REDD-plus surtirán efecto si se obtienen salvaguardias y beneficios comunes, como la conservación de la biodiversidad, servicios de los ecosistemas y la erradicación de la pobreza padecida por las comunidades locales y los pueblos indígenas.

70. Las iniciativas en curso o incipientes en materia de cambio climático, como el Mecanismo de Asociación para el Carbono Forestal, el Programa de Inversión Forestal, el Fondo Amazonia y el Fondo Forestal para la Cuenca del Congo, deberán ofrecer oportunidades de repasar las enseñanzas extraídas y preparar un mecanismo que mejore la asignación de fondos para remediar las deficiencias en la financiación de la ordenación forestal sostenible.

## **B. Propiedad, tenencia y derechos de uso**

71. Está claro que la tenencia y la asignación de derechos forman parte de los factores más importantes que determinan la administración y ordenación de los bosques y los resultados derivados de la gobernanza forestal.

72. Las organizaciones regionales notifican que la tenencia de las tierras forestales es un mecanismo eficaz de movilización de los agricultores con fines de protección y buena ordenación de los bosques a la vez que se mejoran sus medios de subsistencia. Las reformas de la tenencia de las tierras en países como China, Nepal y Viet Nam han mejorado los medios de subsistencia y la participación de las comunidades en la ordenación forestal sostenible. La reciente reforma del régimen de tenencia de tierras en China puede calificarse como la mayor emprendida en toda la historia, pues afecta a más de 400 millones de propietarios y 100 millones de hectáreas de bosque. A raíz de la reforma han aumentado los ingresos de los agricultores y la plantación de árboles<sup>16</sup>. El caso de China brinda experiencias y enseñanzas a otros Estados Miembros que se plantean el reconocimiento de los derechos colectivos sobre la tierra.

73. Las reformas de la tenencia de la tierra se ven rodeadas por asuntos problemáticos como la necesidad de un marco jurídico que garantice los derechos de

<sup>16</sup> Jintao Xu, Andy White y Uma Lele, "China's forest land tenure reforms: impacts and implications for choice, conservation and climate change" (Washington, D.C., Iniciativa para los Derechos y Recursos, 2010).

los pueblos indígenas y facilite la participación de las comunidades locales e indígenas en el ámbito de la tenencia y la propiedad de las tierras, así como la exclusión histórica de que han sido objeto las comunidades locales y los pueblos indígenas. En el informe del Secretario General sobre la ordenación de los bosques basada en la comunidad (E/CN.18/2011/4) figura más información sobre la tenencia de las tierras.

### **C. Los bosques y el agua**

74. Los bosques están íntimamente ligados a los recursos hídricos. La ordenación forestal sostenible es de importancia capital para el abastecimiento de agua dulce de calidad, la protección frente a peligros naturales, como las inundaciones y la erosión del suelo, y la lucha contra la desertificación. Por ejemplo, el 10% de los bosques europeos están clasificados fundamentalmente con fines de protección de los suelos y las aguas, pero el cambio climático está alterando la función que cumplen los bosques en la regulación de los cursos de agua y la disponibilidad de los recursos hídricos. En consecuencia, la relación entre los bosques y el agua es una cuestión fundamental que ha de abordarse con carácter prioritario para que se plasme su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

75. Uno de los principales valores de los bosques reside en el abastecimiento sostenible de agua. Sin embargo, a lo largo de la historia los encargados de ordenar los bosques no han prestado demasiada atención a los recursos hídricos y los encargados de la ordenación de estos recursos tampoco han reparado lo suficiente en los bosques. Cada vez es mayor la necesidad de que estos dos grupos colaboren en el examen de las relaciones que guardan los bosques y el agua para que el sector forestal y el sector del agua puedan intercambiar información. Puede que en el futuro haya que ordenar los bosques tanto con fines de abastecimiento sostenible de agua pura (uno de los objetivos de la ordenación forestal sostenible), en atención a la demanda en aumento de agua pura para el consumo de la población rural y urbana, como con fines agrícolas.

76. El acceso al agua pura sigue siendo una de las cinco esferas temáticas clave (agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad) propuestas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, lo cual corrobora que la ordenación sostenible e integrada de los recursos naturales como los bosques es fundamental para el desarrollo sostenible. A ese respecto, para frenar la actual tendencia a la degradación de los bosques deben aplicarse estrategias que incluyan objetivos convenidos a escala nacional y, cuando proceda, regional con el objeto de proteger los ecosistemas y alcanzar una ordenación integrada de las tierras, las aguas y los recursos vivos presentes en las zonas forestales. Para ello habrá que fortalecer la capacidad en los planos regional, nacional y local.

77. En muchas regiones del planeta, la disponibilidad y la calidad del agua corren cada vez más peligro como consecuencia de su uso excesivo o indebido y de la contaminación, y cada vez se reconoce más que los bosques influyen decisivamente en una y otra cosa. Manteniendo la calidad del agua los bosques aportan su contribución más destacada a las características hidrológicas de los ecosistemas de las cuencas hidrográficas al reducir al mínimo la erosión del suelo de la zona, disminuir los sedimentos de las masas de agua (humedales, estanques, lagos, arroyos y ríos) y retener o filtrar en la hojarasca otros contaminantes de las aguas.

Por ejemplo, la zona forestal de Lange Erlen (Suiza) se inunda una docena de días al mes con agua del río Rin para que el suelo forestal pueda filtrar el agua a fin de mejorar su calidad y reponer el nivel de las aguas subterráneas de la cercana ciudad de Basilea. El nexo entre los bosques y el agua ofrece oportunidades de mejorar los medios de subsistencia y el bienestar humano.

78. Las cuencas de captación arboladas suministran gran parte de las aguas destinadas a atender las necesidades domésticas, agrícolas, industriales y ecológicas de las zonas situadas aguas arriba y aguas abajo. Los encargados de ordenar las tierras, los bosques y las aguas tienen ante sí la tarea compleja y decisiva de potenciar al máximo la amplia gama de beneficios plurisectoriales derivados de los bosques sin que sufran menoscabo los recursos hídricos y las funciones de los ecosistemas. Para conseguirlo, urge entender mejor las relaciones entre los bosques y las aguas, especialmente mediante investigaciones, actividades científicas y conocimientos tradicionales, a fin de crear conciencia y fomentar la capacidad en el ámbito de la hidrología forestal, con lo cual estos conocimientos y los resultados de las investigaciones pasarían a inspirar políticas que mejorarían los medios de subsistencia.

79. Los programas forestales nacionales deben servir de plataforma para incorporar los planes de ordenación de los recursos hídricos en los programas forestales en el marco de un proceso más amplio de planificación de las cuencas hidrográficas. Asimismo, al ordenar las cuencas hidrográficas y fluviales transfronterizas debe prestarse más atención a la relación que guardan la cubierta forestal situada aguas arriba y los cursos de agua situados más abajo. Ejemplo de ello es el Programa de Desarrollo Sostenible del Rin, iniciativa transfronteriza que adopta medidas de forestación y conservación forestal para facilitar la retención de aguas e impedir que se inunden las zonas próximas situadas aguas abajo.

80. Es necesario realizar más investigación aplicada en materia de bosques y aguas y estrechar las asociaciones entre las instituciones financieras, políticas, de investigación y de enseñanza. Hacen falta valoraciones comparadas precisas de los servicios forestales, tanto hidrológicos como de otro tipo, en particular de su contribución a los medios de subsistencia de los habitantes de los bosques, la producción de biocombustibles, el mantenimiento de la biodiversidad y el valor estético y para el esparcimiento. Estas necesidades son más acuciantes ahora que el cambio climático complica la relación entre los bosques y las aguas e influye en las políticas forestales e hídricas de muchas regiones del mundo. Entre los encargados de formular políticas para los sectores forestal e hídrico deben promoverse soluciones nuevas e innovadoras que garanticen beneficios a todos los segmentos de la sociedad.

## **D. Los bosques y la economía ecológica**

81. En el informe sobre la economía ecológica del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente se propugna el aumento de las inversiones públicas y privadas en “sectores ecológicos” como la agricultura sostenible, las ciudades y los edificios, la energía renovable, la pesca, la silvicultura, la industria, el transporte, la gestión y el reciclado de desechos y los recursos hídricos. El informe tiene por objeto motivar y capacitar a los encargados de formular políticas, los ejecutivos de las empresas y los interesados en general para invertir en sectores

ecológicos y en reformas ecológicas de las políticas. La inversión en energías no contaminantes, transporte sostenible, bosques y agricultura inocua para el medio ambiente es fundamental para cumplir los objetivos acordados internacionalmente con el objeto de reducir la pobreza.

82. El sector forestal presenta oportunidades de contribuir a la transición a una economía ecológica que reporte a la sociedad beneficios ambientales y socioeconómicos y de estudiar planes de pago por servicios de los ecosistemas y otras medidas que amplían y diversifican la base financiera de la ordenación forestal sostenible y contribuyen al mantenimiento de las funciones de protección que cumplen los bosques.

83. La energía derivada de la madera, la infraestructura y los edificios ecológicos y el papel de los recursos forestales como sumideros de carbono ofrecen distintas oportunidades al sector forestal. La energía derivada de la biomasa puede convertirse en una pieza esencial del futuro suministro de energía y cuenta con mejores credenciales ambientales que los biocombustibles derivados de cultivos anuales. En cuanto al análisis de los materiales de construcción basado en el ciclo vital, la madera presentará ventajas relativas en comparación con otros materiales de construcción, por lo que es posible que aumenten su cuota de mercado y su uso en el marco de la futura construcción ecológica.

## **E. Información y comunicaciones**

84. Un obstáculo importante a la gobernanza forestal eficaz es la insuficiencia de los conocimientos necesarios para adoptar decisiones apropiadas. Hacen falta conocimientos mejores para decidir qué bosques son ecológicamente idóneos para determinados fines. Se dispone de datos limitados sobre las condiciones de los bosques, los derechos de propiedad y la adecuación de los distintos bosques para diversos objetivos. En el marco de las deliberaciones sobre el cambio climático y las posibilidades de intercambiar derechos de emisión de carbono, la necesidad de datos e información planteará dificultades a la ordenación sostenible de los bosques y a su uso con diversos fines.

85. Las inversiones en mejoras de la información y los conocimientos sobre los bosques y su capacidad y sobre los interesados y lo que les preocupa pueden contribuir a aumentar notablemente la ordenación forestal. Son necesarios mejores sistemas de información y análisis perfeccionados para someter a los bosques a una gobernanza que genere mejores resultados y beneficios. Es también fundamental dar a conocer esos análisis y esa información a quienes los necesitan y pueden beneficiarse de su uso. En consecuencia, es importante aprovechar la tecnología de la información y las comunicaciones disponible para facilitar a bajo costo a los usuarios los datos sobre los bosques que necesitan y ayudarles a adoptar decisiones mejores. De ese modo surgen nuevas oportunidades de mejorar el intercambio de información y la acumulación de conocimientos, para lo cual será necesario perfeccionar las iniciativas de enseñanza y acceso en el sector forestal. El Año Internacional de los Bosques podrá servir de plataforma para lanzar esta campaña de información y comunicaciones en el sector forestal a fin de aumentar la conciencia y potenciar el desarrollo normativo mediante mejoras en el intercambio de información y conocimientos.

## **VIII. Conclusiones**

86. En los últimos tres decenios, los derechos y la gobernanza relativos a los bosques han experimentado cambios sin precedentes, especialmente en lo que respecta a las relaciones entre las comunidades y los gobiernos. Durante este período se ha producido una mayor apertura de las instancias decisorias en el ámbito forestal por lo que se refiere a la participación de la población local en la gobernanza y en el reparto de los beneficios derivados de los bosques. Es de importancia capital que en el futuro prosigan y se consoliden estas tendencias.

87. Una de las principales enseñanzas derivadas de los últimos 50 años de gobernanza forestal es la necesidad de incorporar en ella la opinión de las personas si se desea que estas perciban sus beneficios y que los beneficios derivados de los bosques se mantengan y sean sostenibles a largo plazo.

88. Es importante consolidar los actuales procesos de gobernanza en los que confluyen distintos grupos de instancias decisorias de las comunidades, las empresas y los organismos gubernamentales en torno a objetivos de gobernanza forestal que revisten mutuo interés, es decir, objetivos de gobernanza híbrida. Es complicado concebir y mantener tal régimen de gobernanza. Los organismos gubernamentales acostumbrados a ordenar los bosques excluyendo de su uso y su gobernanza a otras instancias en el marco de sistemas coloniales heredados que han perdurado a lo largo de la historia tendrán que dar cabida a nuevas partes interesadas en los bosques a fin de atender la mayor demanda de que son objeto los bosques y la competencia entre los objetivos a los que aspira cada parte.

89. Puede que en el futuro haya que ordenar los bosques tanto con fines de abastecimiento sostenible de agua pura (uno de los objetivos de la ordenación forestal sostenible), en atención a la demanda en aumento de agua pura para el consumo de la población rural y urbana, como con fines agrícolas.

90. Es importante subrayar la necesidad de reformar los derechos y regímenes de tenencia en atención a los intereses de las comunidades locales y los pueblos indígenas, en particular a efectos de velar por que perciban los beneficios derivados de todo mecanismo relativo a la iniciativa REDD-plus que surja en el marco de las actuales negociaciones sobre el cambio climático.

91. La valoración de los bienes y servicios forestales puede ofrecer oportunidades de financiar los bosques y contribuir a la mejora del bienestar humano.

92. Es necesario disponer de mejores conocimientos sobre los bosques para determinar la idoneidad ecológica de los distintos bosques para diversos objetivos y los principales titulares e interesados en relación con los distintos bosques. Son necesarios mejores sistemas de información y análisis perfeccionados para someter a los bosques a una gobernanza que permita obtener resultados y beneficios mejores. Deben aprovecharse las novedades en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar a bajo costo a los usuarios y los responsables de elaborar políticas los datos sobre los bosques que necesitan y ayudarles a adoptar decisiones mejores.