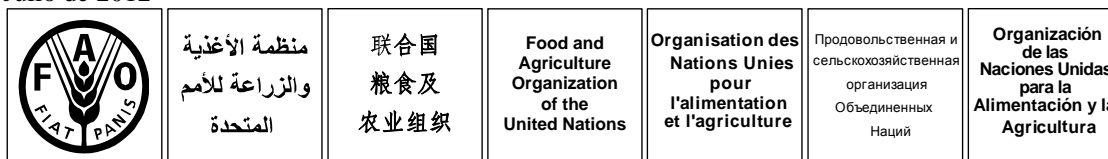


Julio de 2012



## COMITÉ FORESTAL

### 21.º PERÍODO DE SESIONES

Roma (Italia), 24-28 de septiembre de 2012

### EL FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS INTERSECTORIALES DE LA ACTIVIDAD FORESTAL

**Integración de los bosques en las políticas ambientales y de utilización de la  
tierra a todos los niveles**

#### I. ANTECEDENTES

1. La demanda mundial de alimentos está en aumento, influida por el incremento de la población, el crecimiento económico y la urbanización, particularmente en los países en desarrollo. Se espera que esta tendencia aumente durante las próximas décadas y que en 2050 la demanda total de alimentos se haya incrementado un 60 %. Se calcula que hay 925 millones de personas subnutridas, mientras que el “hambre encubierta” afecta a 2 000 millones de personas, aproximadamente. Los bosques contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria de varias maneras, aunque a menudo no se los reconozca en las decisiones clave respecto de la utilización de la tierra.

2. Según la Agencia Internacional de Energía, se prevé que la demanda de energía primaria mundial aumentará de un tercio durante el período 2008-2035. La brecha entre la demanda y la oferta de energía es cada vez mayor a medida que se incrementan la población y los ingresos per cápita en los países en desarrollo. Se calcula que en 2011 un 16 % de las necesidades energéticas totales se satisficieron con energía renovable, incluida la biomasa maderera. En muchos países en desarrollo la madera es la fuente principal de energía **doméstica**. Al mismo tiempo, constituye una fuente adicional de actividad económica e ingresos rurales. La energía proveniente de biomasa maderera seguirá desempeñando una función importante a la hora de enfrentar futuros desafíos energéticos tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

3. Las tendencias para 2050 sugieren que aumentará la escasez de tierras agrícolas, bosques, agua y recursos de la biodiversidad. Esto se debe a la acelerada intensificación de actividades humanas que ejercen una presión creciente sobre los recursos naturales, lo cual amenaza las funciones ecológicas y dificulta más el objetivo de lograr la sostenibilidad. Se compite más por la tierra para la producción de alimentos, biocombustibles y biomasa (“fibra”) como sucedáneo de petroquímicos y otros materiales. Las tendencias en la utilización de la tierra reflejan cambios en la demanda, la competitividad del mercado y las decisiones de políticas a diferentes niveles. Las decisiones para modificar el uso de la tierra tienen sus repercusiones en las oportunidades de subsistencia y la

*Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en la siguiente dirección: [www.fao.org](http://www.fao.org)*

resiliencia de las poblaciones rurales, en la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y la capacidad productiva futura de la tierra.

4. En las últimas décadas han surgido productores primarios en gran escala junto con usos de la tierra de subsistencia y familiar en pequeña escala, lo cual ha cambiado el equilibrio de fuerzas en las decisiones respecto de la utilización de la tierra. Al mismo tiempo, en 2005 todavía había unos 1 400 millones de personas que vivían en condiciones de pobreza extrema y al menos el 70 % de la población extremadamente pobre del mundo vivía en zonas rurales. A menudo la pobreza es un problema de mala calidad de empleo, aunque puede deberse asimismo a los mecanismos de tenencia o a una gobernanza deficiente. Los derechos de tenencia insuficientes o inseguros sobre los recursos naturales no solo afectan al consumo, sino que también afectan en especial modo a la producción, dado que disminuyen los incentivos de los titulares de derechos para invertir en la gestión sostenible del recurso.

5. El cambio climático tiene repercusiones en todos los usos de la tierra y se espera que estas aumenten en las próximas décadas, a pesar de las medidas que puedan adoptarse para mitigarlo. Las comunidades y personas vulnerables que vivan en entornos frágiles, como las tierras secas, las zonas montañosas y el litoral, se verán especialmente afectadas. Las estrategias de mitigación en la agricultura y adaptación al cambio climático, así como la creación de una mayor resiliencia, constituyen una preocupación creciente y deben considerarse en el momento de adoptar decisiones relativas al cambio de utilización de la tierra.

## II. PRINCIPALES CUESTIONES

6. Los gobiernos y otras partes interesadas, tanto de manera individual como colectiva, se enfrentan a un desafío fundamental y primordial: la exigencia de encontrar, en un contexto de creciente presión sobre el uso de la tierra, el equilibrio más adecuado entre las necesidades en conflicto. Se considera que una variedad de actores interesados mayor que en el pasado tiene voz legítima en las deliberaciones relativas a la utilización de la tierra. Es necesario que en los mecanismos de gobernanza participe, de modo equitativo, una gama más amplia de partes interesadas que tengan poderes de decisión muy diferentes en los procesos de adopción de decisiones relativos al uso de la tierra, así como en la realización de actividades acordadas conjuntamente. En la práctica tales mecanismos apenas existen o, a menudo, las partes interesadas en la actividad forestal se encuentran neutralizadas por intereses más poderosos. **El primer desafío** consiste en establecer mecanismos de gobernanza en materia de uso de la tierra a todos los niveles (o fortalecer los mecanismos existentes) con miras a permitir el debate y decisiones con conocimiento de causa respecto de cuestiones que afecten a los bosques en materia de utilización de la tierra y cambio de uso de esta.

7. Los bosques contribuyen al crecimiento económico y a mejorar los medios de vida. Aumentar los beneficios que brindan los bosques en el contexto de una necesidad general de incrementar la producción en la tierra disponible al tiempo que se garantiza una ordenación forestal sostenible y respuestas adecuadas al cambio climático es un **segundo desafío**. A tal fin, es necesario contar con instituciones que mejoren eficazmente los entornos propicios para una ordenación forestal sostenible y creen oportunidades de generación de ingresos y empleo mediante mayores beneficios para la sociedad sobre la base de los posibles usos múltiples de los bosques.

8. A menudo quienes deciden acerca del cambio del uso de la tierra no toman en cuenta toda la variedad y el alcance de los beneficios que brindan los bosques. Ello se ve agravado por el hecho de que la importancia de los bosques para los medios de vida y servicios ecosistémicos locales no se comprende del todo ni está bien documentada. Habida cuenta de que en el mundo el 80 % de los bosques son propiedad pública y el Estado se ocupa oficialmente de la gestión de una gran parte de ellos, la participación “visible” de las comunidades y de los particulares en la gestión de los bosques sigue siendo bastante baja. Invitar a las comunidades locales y otras partes interesadas a la participación y compartir los derechos y beneficios tangibles de los bosques de forma más amplia constituyen un componente importante para movilizar su “voz” a favor de los bosques en el momento

de adoptar decisiones respecto de la utilización de la tierra. Cuánto más visibles sean los beneficios que brindan los bosques a un mayor número de partes interesadas, mayor será la eficacia del sector forestal al competir por recursos con las muchas otras cuestiones en el programa de las políticas, tales como la pobreza, la salud, la educación o el desarrollo agrícola. **El tercer desafío** consiste entonces en la manera de compartir los beneficios de los bosques de manera más amplia y fortalecer así el reconocimiento de la función que desempeña la ordenación forestal sostenible en toda la sociedad, sin importar grupo social, género o edad, en particular con respecto a otros usos de la tierra.

### III. EL CAMINO POR RECORRER

9. Es necesario establecer firmes mecanismos de gobernanza en los planos subnacional, nacional e internacional para conseguir el equilibrio adecuado entre las necesidades y oportunidades contrapuestas, para enfrentar los desafíos medioambientales y poner en práctica marcos sólidos de gobernanza de los recursos naturales. Es preciso que estos sean transparentes, garanticen la rendición de cuentas y la equidad, y mejoren la participación de todos los interesados de modo significativo, especialmente de los más débiles en cuanto a representación social o política.

10. Con objeto de abordar las demandas contrapuestas de alimentos, fibras y combustible, existe la necesidad concreta de participar activamente en los diálogos bilaterales con los sectores clave en cuestiones de interés conjunto, como unas políticas integradas de utilización de la tierra más coherentes. Por ejemplo, la cuestión de la seguridad alimentaria no puede resolverse solo con la agricultura, sino que precisa de una estrategia coherente sobre el uso de la tierra, el desarrollo, el agua, la energía y el desarrollo rural. Los bosques y los árboles, incluidos los sistemas agroforestales, pueden contribuir en todos estos ámbitos de modo sustancial. De igual manera, es menester que la producción y uso de biocombustibles provenientes de los bosques se encuadren en una estrategia más amplia que apunte a la seguridad energética, la seguridad medioambiental y al desarrollo nacional general, incluida la reducción de la pobreza.

11. Se puede fortalecer la colaboración intersectorial de varias maneras, por ejemplo iniciando el diálogo sobre propuestas concretas relacionadas con un tema específico de posible interés común. Si bien las cuestiones forestales desempeñan una función menor en la consideración de otros sectores, será necesario adoptar un enfoque dinámico para iniciar el diálogo, por ejemplo mediante el ofrecimiento de una contribución para resolver cuestiones de otros sectores. Esto, a su vez, requiere que se entiendan y valoren las necesidades e intereses de los principales actores de los respectivos sectores.

12. En el marco de la política forestal mundial, los países han acordado utilizar los programas forestales nacionales como marcos de políticas forestales combinadas que sean participativos, estén bajo el control de los países y sean intersectoriales, y que apunten a la integración de las cuestiones forestales en objetivos de desarrollo más amplios. En el último decenio el Mecanismo para los programas forestales nacionales ha prestado apoyo a más de 70 países en todo el mundo en la aplicación de programas forestales nacionales. El Mecanismo ha dado a gran número de interesados la posibilidad de participar más plenamente en los procesos de políticas forestales a nivel nacional. Una mayor integración de los bosques en otras políticas medioambientales y de utilización de la tierra será una de las esferas prioritarias del mecanismo sucesor, el Mecanismo Bosques y Fincas, que está poniéndose en marcha actualmente. Su objetivo es prestar apoyo a los países para que mejoren sus estructuras de gobernanza en los planos local, nacional y regional con miras a lograr la gestión sostenible del paisaje forestal al tiempo que se incrementa la seguridad alimentaria y se promueve la agricultura climáticamente inteligente. A nivel local, este mecanismo prestará apoyo a las asociaciones entre agricultores, comunidades y pueblos indígenas para darles la posibilidad de hacer oír sus voces en los procesos normativos relativos a cuestiones del paisaje forestal en todos los planos. A nivel nacional, prestará apoyo a los gobiernos para garantizar que la actividad forestal forme parte de plataformas multisectoriales nuevas o existentes.

13. Es preciso que la probabilidad cada vez mayor de conflicto sobre cuestiones relativas a la tenencia de la tierra se gestione de modo intersectorial, dado que la ausencia de derechos a la tenencia de la tierra perpetuará la pobreza. Si no se aborda la inseguridad de los derechos a la tenencia, los pequeños agricultores evitarán hacer inversiones individuales, lo cual obstaculizará de hecho el aumento de productividad. Numerosos problemas relacionados con la tenencia surgen a partir de una gestión pública deficiente, en cuanto a normas y reglamentos, y al gestionar conflictos sobre el terreno. Tratar acerca de estas cuestiones constituye una contribución importante al fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza.
14. En mayo de 2012 los Estados Miembros de la FAO adoptaron las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, que representan el primer acuerdo de las Naciones Unidas respecto de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques jamás negociado a nivel internacional. Mediante el establecimiento de principios y normas aceptadas internacionalmente para efectuar prácticas responsables, las Directrices voluntarias fomentan derechos seguros a la tenencia y un acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques como medio para erradicar el hambre y la pobreza, apoyar el desarrollo sostenible y mejorar el medio ambiente. Es importante que los países apliquen las Directrices voluntarias en todos los sectores a fin de reducir los conflictos sobre la utilización de la tierra y formular políticas de uso de la tierra más coherentes.
15. Existirán numerosas maneras de enfrentar el desafío que representa incrementar los beneficios de los bosques al tiempo que se asegura una ordenación sostenible y de ampliar la variedad de grupos en la sociedad que se benefician de los bosques y los árboles. A tal fin, en muchos contextos será menester incluir formas de aumentar y asegurar los derechos a la tenencia de la tierra. Teniendo los derechos para gestionar las tierras y recursos forestales y sacar provecho de estos, se obtienen los incentivos para invertir, aumentar la productividad y mejorar de esa forma los medios de vida de pequeños agricultores, pueblos indígenas y comunidades locales. Integrar las preocupaciones de mujeres y jóvenes es particularmente importante, en especial en vista de la urbanización y de los cambios en los sistemas agrarios.
16. Abordar la cuestión del cambio climático a través de medidas de mitigación y adaptación idóneas es una forma posible de aumentar los beneficios de los bosques y los árboles, por ejemplo a través de una agricultura climáticamente inteligente y sistemas agroforestales que se adapten a las regiones. La mitigación del cambio climático por medio de la captura de carbono a través del cultivo de árboles puede contribuir además a que las personas creen una mayor resiliencia, ya que los árboles son una fuente de energía, fibra y alimento.
17. A fin de encontrar nuevas formas de que los bosques generen beneficios harán falta entornos favorables eficaces para las correspondientes inversión e innovación públicas y privadas. Para ello, a su vez, es necesario adaptar los marcos de gobernanza y hacerlos más propicios a la innovación y cooperación por parte de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil a todos los niveles. Se requiere asimismo el aumento y alineación de las capacidades de las administraciones públicas relacionadas con los bosques mediante la formulación de nuevos mandatos y funciones para dirigir y gestionar tales cambios sobre el terreno de manera operacional o prestarles su apoyo.
18. Si las personas no conocen las oportunidades y beneficios que brindan los bosques y los árboles, probablemente no defiendan la exigencia de protegerlos y gestionarlos en modo sostenible. En consecuencia, es preciso sensibilizar y fortalecer la comunicación y el diálogo con distintos grupos de la sociedad, como, por ejemplo, los principales responsables de las decisiones en otros sectores. Una comunicación buena y convincente respecto de los bosques es fundamental para demostrar el valor y la contribución de estos, y hace falta una mayor capacidad para reforzar dicha comunicación.
19. Las organizaciones de integración regionales y los foros de diálogo, como las comisiones forestales regionales, cumplen una función importante para la promoción de un diálogo bilateral e intersectorial más amplio a todos los niveles, y al ofrecer lugares de reunión para el intercambio de información y experiencias acerca de cuestiones estratégicas entre los países, como son la manera de fortalecer los mecanismos de gobernanza de manera rentable, la forma de aumentar los beneficios de los bosques y garantizar que amplios segmentos de la sociedad sean conscientes de los bosques y se beneficien efectivamente de ellos.

#### **IV. ASUNTOS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL COMITÉ**

- El Comité quizá considere oportuno invitar a los países a que refuercen el diálogo y cooperación a todos los niveles entre el sector forestal y otros sectores clave relacionados con la utilización de la tierra con objeto de aumentar la eficacia en la consecución de objetivos de desarrollo nacionales y saldar compromisos internacionales.
- El Comité quizá considere oportuno invitar a los Estados Miembros a que apliquen las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.
- El Comité quizá considere oportuno recomendar a la FAO que preste apoyo a los países, en especial para:
  - fortalecer los mecanismos de gobernanza de todos los usos de la tierra en los planos nacional, regional y mundial, por ejemplo mediante programas forestales nacionales, así como sirviendo de sede y brindando apoyo al Mecanismo Bosques y Fincas;
  - promover la integración de las cuestiones forestales en las políticas clave en materia medioambiental y de utilización de la tierra a todos los niveles, por ejemplo mediante el apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques;
  - promover la contribución sostenible de los bosques a los medios de vida, la seguridad alimentaria y energética, y fortalecer así la función de los bosques para alcanzar objetivos nacionales de desarrollo y saldar compromisos internacionales;
  - reforzar el diálogo y la cooperación entre organismos y sectores en los planos regionales, promoviendo medidas en aras de la ordenación forestal sostenible en un contexto más amplio de políticas sobre el uso de la tierra, como en el contexto de la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo.
  
- El Comité quizá considere oportuno recomendar a la FAO que fortalezca su capacidad en la planificación del uso de la tierra rural de modo interdisciplinario, tanto en términos de labor normativa como de apoyo a los países por medio de proyectos.
- El Comité quizá considere oportuno invitar a la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) a que haga del fortalecimiento de la colaboración intersectorial con relación a los bosques el punto central de su próximo análisis en el contexto de la Iniciativa de los grupos de expertos sobre los bosques del mundo.