

8. Nuevas cuestiones

Están surgiendo varias cuestiones en el escenario internacional que pueden afectar la política forestal en general, y los procesos de reforma de la tenencia en particular. En este capítulo se analizan las más importantes.

DEMANDA CRECIENTE DE GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE Y PRODUCCIÓN LEGAL DE MADERA

En los dos últimos decenios ha aumentado el interés por asegurar que los bosques se gestionen de manera sostenible y que la madera se extraiga legalmente. Esto ha dado lugar a numerosas iniciativas internacionales y nacionales destinadas a respaldar esos objetivos. En el análisis que se expone a continuación se examinan algunas de estas iniciativas desde el punto de vista de la tenencia y la reforma de la tenencia.

Algunos países han adoptado medidas unilaterales para impedir las importaciones de madera talada ilegalmente. Por ejemplo, en 2008, los Estados Unidos de América añadieron disposiciones a la centenaria Ley Lacey destinadas a prohibir el comercio de madera y productos madereros de origen ilegal. Estas disposiciones prohíben la importación de madera procedente de un país donde la madera ha sido extraída en violación de las leyes de ese país. Esta política establece un precedente para el comercio mundial de productos vegetales, que podría apoyar los esfuerzos de otros países por regular sus recursos naturales más eficazmente. Asimismo, refuerza las iniciativas para promover la gestión forestal sostenible y desalentar la producción ilegal de madera.

Uno de los métodos principales para garantizar la sostenibilidad de las prácticas de gestión forestal es a través de la certificación oficial. La mayoría de los sistemas de certificación tienen un conjunto de principios y criterios con respecto a los cuales se juzgan las prácticas de gestión forestal. Entre otros elementos, estos destacan la importancia de asegurar que los derechos de tenencia y uso estén claramente definidos y sean incontestables. Por ejemplo, uno de los principios clave del Consejo de Manejo Forestal (FSC) requiere “Derechos de tenencia y uso de la tierra a largo plazo claramente definidos, plenamente probados y no impugnados”, mientras que en otro se exige el “Reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas” (FSC, sin fecha).

Un enfoque relativamente reciente para reducir la tala ilegal es el proceso de aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT), que surgió a raíz de la preocupación internacional sobre el impacto de la extracción ilegal de madera y el comercio conexo. En 2003, la Unión Europea (UE) adoptó un Plan de Acción FLEGT que se basa en acuerdos voluntarios de asociación (AVA) entre la UE y los países que producen o exportan madera. La finalidad de estos acuerdos es garantizar que todas las exportaciones de madera de un país asociado

estén acompañadas de una licencia que demuestra que la madera ha sido extraída legalmente (Brazill y Broekhoven, 2009). En el marco del proceso de FLEGT, se reconoce ampliamente que la inseguridad de la tenencia suele ser una de las causas de las actividades ilegales de extracción. Por lo tanto, la aclaración de las cuestiones relativas a la tenencia, así como la consulta con una amplia gama de partes interesadas, una mejor gobernanza y marcos reglamentarios de apoyo son factores esenciales para establecer un AVA. Sin embargo, pese a que en un proceso de AVA que define la legalidad se podría abordar la reforma de la tenencia, no se trata de un requisito necesario (Mateo Markopoulos, comunicación personal).

Obviamente, las cuestiones relativas a la tenencia son fundamentales para los enfoques actuales destinados a asegurar que los bosques se gestionan de forma sostenible y que la madera comercializada procede de fuentes legales.

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES Y REDD+⁵

Una esfera importante de creciente interés es la relación que existe entre los pagos por servicios ambientales (o ecosistémicos) (PSA) y la reforma de la tenencia. En los últimos años, el concepto de PSA ha suscitado cada vez mayor interés “como mecanismo para transformar los valores no comerciales externos del medio ambiente en verdaderos incentivos financieros para que los actores locales presten servicios ambientales” (Engel, Pagiola y Wunder, 2008). La idea básica subyacente a un enfoque de PSA es que los beneficiarios externos de un servicio ambiental efectúen pagos directos, contractuales y condicionados a los terratenientes y usuarios locales a cambio de la adopción de prácticas que aseguren la conservación y la restauración de los ecosistemas (Wunder, 2005). Wunder ofrece ejemplos de cuatro tipos de acuerdos de PSA:

- retención y almacenamiento de carbono, como en el caso de una empresa de electricidad del norte que paga a los agricultores en las zonas tropicales por plantar y conservar árboles;
- protección de la biodiversidad, como en el caso de donantes de actividades de conservación que pagan a la población local por reservar, o restaurar naturalmente, zonas para crear un corredor biológico;
- protección de cuencas hidrográficas, como en el caso de usuarios aguas abajo que pagan a los agricultores situados aguas arriba por adoptar usos de la tierra que limiten la deforestación, la erosión del suelo, los riesgos de inundación, etc.;
- belleza del paisaje, como en el caso de un operador turístico que paga a una comunidad local por no cazar en un bosque donde los turistas observan la flora y la fauna silvestres.

Wunder define los PSA como una transacción voluntaria entre un comprador de servicio, como mínimo, y por lo menos un vendedor de servicio, centrada en un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que probablemente asegurará ese servicio) y que depende del cumplimiento del contrato.

⁵ Esta sección es una adaptación de Gilmour, 2009b con adiciones.

Wunder, Engel y Pagiola (2008) analizan estudios de casos de PSA de países tanto desarrollados como en desarrollo. La mayor parte están en América Latina, pero también se incluyen ejemplos de China, Francia y Australia. Los autores distinguen entre programas financiados por los usuarios y programas financiados por el gobierno, donde los primeros suelen ser de una escala mucho menor que los segundos. Los programas financiados por el gobierno también suelen perseguir objetivos no ambientales, como la mitigación de la pobreza o el desarrollo regional, además de los objetivos ambientales principales. Además, estos programas normalmente están bajo la dirección de organismos nacionales creados específicamente para ese propósito o que ya trabajan en el sector. En casi todos los casos, alguien tiene que actuar como intermediario entre los que pagan por el servicio y quienes lo proporcionan:

El trabajo con los proveedores es particularmente complejo desde el punto de vista logístico (y representa gran parte de los costos de transacción), ya que generalmente hay muchos proveedores dispersos a lo largo de todo el paisaje. Alguien tiene que negociar con ellos y/o comunicar los pagos que se ofrecen, contratar con los proveedores interesados, vigilar el cumplimiento y efectuar los pagos. (Wunder, Engel y Pagiola, 2008)

En casi todos los casos, los pagos se hacen directamente a los terratenientes, que pueden ser individuos, grupos comunitarios, cooperativas y comunidades indígenas.

La función de los bosques en la retención y el almacenamiento de carbono ofrece una oportunidad para los PSA, y ha convertido a los bosques en un elemento importante en las recientes deliberaciones internacionales sobre el cambio climático. Actualmente, se está elaborando un nuevo concepto para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD+), que se aplicará en la fase del Protocolo de Kyoto posterior a 2012. Si bien la idea subyacente a las transferencias de carbono es pagar a la población o los gobiernos por plantar árboles para la captura de carbono, la idea subyacente a la REDD es pagar a la población a fin de evitar la deforestación y la degradación forestal. Los países amenazados por la reducción de grandes superficies forestales o el grave deterioro de la calidad forestal pueden generar ingresos en el marco de este sistema (Vickers, 2008). El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y el Programa ONU-REDD dirigido por la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tienen previsto preparar a los países en desarrollo para que puedan participar en un mercado de contrapartidas de las emisiones de carbono para los proyectos forestales.

Hay muchas dificultades prácticas relacionadas con la puesta en práctica de un sistema de PSA. A menudo, el vínculo entre el servicio que se debe prestar y el cambio de uso de la vegetación o el terreno es indirecto, por lo que se plantean importantes cuestiones de auditoría. En la mayoría de los casos, habrá que acordar medidas

sustitutivas o indirectas (como la superficie de tierras marginales reforestadas, o el aumento en la densidad de árboles/vegetación) para determinar el cumplimiento.

Wunder, Engel y Pagiola (2008) también se preguntan si los programas están promoviendo el uso correcto de la tierra, dado que las vinculaciones biofísicas subyacentes no se han medido totalmente y son objeto de controversias. Sin embargo, los autores también sostienen que “en muchos casos en que los paisajes se hallan actualmente en un estado casi natural y los servicios son satisfactorios, existen buenas razones en favor de la conservación basándose en el principio de la precaución, sobre todo porque evitar los cambios adversos de uso de la tierra... resultaría mucho más económico que las actividades de restablecimiento” (Wunder, Engel y Pagiola, 2008).

Sin duda, la función de los bosques en la retención de carbono es un aspecto importante en el debate general sobre el cambio climático, y los enfoques de REDD+ podrían perfectamente tener un papel en los futuros escenarios de la gestión forestal. Esto significará esencialmente que los objetivos importantes a nivel nacional o internacional se añadirán a la combinación actual de objetivos de gestión forestal locales. Sin embargo, hay que ejercer mucha cautela en relación con la reforma de la tenencia, ya que la aplicación eficaz de las actividades de REDD+ en muchos países dependerá de la reforma de la tenencia. Otra gran preocupación es que probablemente, en la política de REDD, los aspectos de los bosques relacionados con el carbono tendrán más importancia que los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Cada vez más se reconoce que la REDD+ solo puede funcionar si la tenencia de los bosques es clara, porque los pagos por los servicios deben destinarse a quienes tienen derechos sobre esos recursos (Cotula y Mayers, 2009; Fisher, 2009), para asegurar que las personas que dependen de los bosques son compensadas cuando su acceso a los recursos forestales está restringido. Además de esta cuestión de simple justicia, también hay una cuestión pragmática: es poco probable que las personas conserven los bosques si no reciben una compensación por evitar los usos que causan la degradación forestal. Cotula y Mayers (2009) también observan que para la REDD+ es esencial disponer de capacidad institucional a nivel local, y conocimiento y preparación para llevar a cabo actividades forestales apropiadas. Para ello será necesario disponer de derechos de propiedad efectivos y equitativos a nivel local. Por ende, el examen de la tenencia tendrá que ser el punto de partida, y no ser considerado como un aspecto de importancia secundaria. Si no se resuelven las cuestiones relativas a la tenencia antes de la REDD+, tanto los medios de vida como el posible éxito del sistema desde el punto de vista de la conservación resultarán perjudicados. Debido a la lentitud con que generalmente se lleva a cabo una reforma eficaz de la tenencia, existe el riesgo de que a causa de la prisa indebida derivada de la ejecución de la REDD+ se asignen los derechos a las personas equivocadas (es decir, a quienes no tienen derechos tradicionales) (Fisher, 2009).

Cada vez más se recomienda la REDD+ porque se considera que tiene beneficios favorables para los pobres. Como Fisher *et al.* (2008) señalan sobre los PSA, en general no hay nada automático acerca de los beneficios en favor de los pobres de la REDD+, y esta actividad tendría que orientarse cuidadosamente para que

resultara favorable a los pobres. Al mismo tiempo, a menos que se resuelvan las cuestiones relativas a la tenencia, la REDD+ tiene el potencial de perjudicar los medios de vida y aumentar la pobreza.

Aparentemente, en los debates se ha manifestado la voluntad de modelar los paisajes con objeto de optimizar los presupuestos de carbono, aunque no está claro el modo en que esto se llevará a la práctica. Si el dinero debe fluir de las fuentes internacionales o industriales a los gobiernos nacionales a cambio de aumentos garantizados en la captura y el almacenamiento de carbono, la utilización de los bosques para ese fin tendrá el potencial de volver a centralizar el poder cuando los gobiernos nacionales controlan el programa de gestión. Esto podría cambiar la dinámica de la transferencia de los derechos de gestión forestal. En particular, es muy posible que se distorsione, o incluso se descarte, el proceso de deliberación, adaptación y reflexión para realizar la reforma de la tenencia y las reformas asociadas, que es fundamental para el enfoque propuesto en esta publicación. Los beneficios previstos de la REDD+ pueden desincentivar a los gobiernos a transferir la tenencia (Fisher, 2009). Así pues, existe un peligro real de que se anulen muchos de los efectos beneficiosos de la descentralización y la transferencia de competencias de la gestión forestal. Lewis (2009) sostiene que el debate sobre la REDD:

... se ha centrado en los obstáculos técnicos y metodológicos y en la obtención de financiación del carbono... (y que) Sin una planificación cuidadosa, la REDD puede crear un gran número de “refugiados del carbono” a medida que los gobiernos ponen freno a las actividades de deforestación poco fructuosas financieramente, como las de los pequeños agricultores y recolectores de leña...

Lewis continúa citando estudios que afirman lo siguiente:

... zonas más extensas de bosque y un alto grado de autonomía comunitaria en la toma de decisiones están relacionados con un elevado almacenamiento de carbono y beneficios para los medios de vida. Por el contrario, los usuarios locales que no tienen derechos seguros de propiedad extraen los recursos a un ritmo insostenible.

Por estas razones, es imperativo que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes participen en el debate sobre el cambio climático para ejercer influencia sobre las normas de intervención, en particular para proteger los derechos de comunitarios. La introducción de nuevos programas (como el de la REDD+ y otros enfoques relacionados con la captura de carbono) puede desviar la atención de la prosecución de la reforma de la tenencia, y en particular de la labor de hacer que los marcos reglamentarios y los sistemas de gobernanza conexos sean los más propicios posibles. Una vez que estos sistemas sean funcionales y eficaces, será posible agregar más programas, siempre y cuando se establezcan salvaguardias adecuadas para garantizar los medios de vida locales y el empoderamiento de la población local.

