


Agosto 2017

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMISION FORESTAL PARA AMERICA LATIMA Y EL CARIBE

TRIGESIMA REUNION

Tegucigalpa - Honduras, 25 al 29 de Septiembre de 2017

Concesiones forestales para el manejo forestal sostenible

Nota de la Secretaría

I. Antecedentes

1. La importancia de los bosques para el desarrollo sostenible está bien reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de Paris de Cambio Climático. Para poder garantizar que los bosques proporcionen sus beneficios socioeconómicos y ambientales, es crucial fortalecer el manejo forestal sostenible en base a las mejores prácticas disponibles. Si bien se ha visto algún progreso, la proporción global de área terrestre cubierta por bosques aún está disminuyendo. La pérdida de bosques ocurrió principalmente en los trópicos y los países de bajos ingresos, y muy notablemente en África Subsahariana y en América Latina y el Caribe.

2. Un mejor entendimiento de las prácticas que pueden conciliar efectivamente los aspectos ambientales, económicos y sociales de la producción forestal puede apoyar un mayor suministro de productos madereros y no madereros con un enorme impacto sobre el ingreso, el empleo y la mitigación del cambio climático. Las concesiones forestales, si se implementan de manera adecuada, pueden ser un instrumento eficaz para fomentar prácticas de manejo forestal sostenible, contribuyendo a reducir la deforestación y la degradación forestal, generando a su vez beneficios socioeconómicos mayores y sostenidos a partir de los bosques.

3. Con el fin de utilizar las lecciones aprendidas y contribuir al mejoramiento de las concesiones forestales para poder proporcionar mayores beneficios socioeconómicos y ambientales, la FAO y el Programa sobre los Bosques (PROFOR) del Banco Mundial (BM), en colaboración con el Instituto Forestal Europeo (EFI), están desarrollando las “Directrices voluntarias para el manejo sostenible de los bosques naturales de producción de carácter público en países tropicales mediante concesiones forestales en el marco de la Agenda 2030”. Este trabajo está siendo realizado por la Iniciativa de la FAO sobre Concesiones Forestales, iniciada en 2015 en colaboración con el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo (CIRAD), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO), PROFOR, y el Servicio Forestal Brasileño (SFB).

This document is printed in limited numbers to minimize the environmental impact of FAO's processes and contribute to climate neutrality. Delegates and observers are kindly requested to bring their copies to meetings and to avoid asking for additional copies. Most FAO meeting documents are available on the Internet at www.fao.org

4. Las directrices están elaborando en base a los hallazgos obtenidos a partir de tres informes regionales, un informe de síntesis, y una reunión de expertos llevada a cabo en la Sede Central de la FAO el 2015, además de los resultados de un taller regional realizado en Brasil el 2016. Según estos informes, las concesiones han sido un importante instrumento no solo para las políticas forestales, sino también para la asignación de tierras. En América Latina, el estudio se centró en ocho países, de los cuales siete poseen régimen de concesiones (Bolivia, Brasil, Guatemala, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) y una (México) con actividades forestales comunitarias. Esto reveló que, en la región, las concesiones forestales son generalmente instrumentos de las políticas forestales, en particular para el manejo de los bosques públicos destinados para la producción, ya sea por parte de entidades comerciales privadas o de la comunidad. Alrededor del 10% de los bosques públicos están destinados a la producción en la región, y solo un 4% están gestionados bajo concesiones comerciales. Varios países han adoptado concesiones forestales como parte de sus estrategias de conservación de los bosques. Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú son ejemplos de países que han formulado programas robustos de concesiones para integrar prácticas de manejo forestal sostenible y hacer efectivos los beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de la producción forestal sostenible. Otros países de la región también han incurrido en regímenes de concesiones forestales. Sin embargo, en la práctica, aún existen muchos obstáculos, tales como marcos institucionales inestables y poco confiables, competencia con la producción ilegal, y conflictos sobre los derechos de las comunidades locales.

II. Concesiones Forestales en el Marco de la Agenda 2030

5. Los bosques tienen un papel crítico en el cumplimiento de la Agenda 2030. A través de sus productos y servicios, la silvicultura puede contribuir significativamente a reducir la pobreza y la hambruna rural, proporcionando a su vez ecosistemas terrestres más sostenibles, captura de carbono y una producción y un consumo más sostenibles mediante productos de bajo carbono. Como instrumentos para potenciar buenas prácticas de manejo forestal, las concesiones pueden ser un medio efectivo para abordar los ODS, así como también las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) en el marco del Acuerdo de París. Si se diseñan, implementan y monitorean de manera adecuada, las concesiones forestales pueden aplicar eficazmente prácticas de tala de impacto reducido y silvícolas en los bosques tropicales, reduciendo el daño al bosque remanente, incrementando la eficacia de la explotación y el potencial de regeneración del bosque. Además, la generación de empleos calificados y el aumento del ingreso derivados del manejo de los bosques para la producción de madera o de otros productos puede disminuir los costos de oportunidad de las tierras forestales, lo que a su vez puede reducir los riesgos de deforestación. Las potenciales contribuciones a los ODS 15 “Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, manejar los bosques de manera sostenible, combatir la desertificación, y detener y revertir la degradación de la tierra y la pérdida de la biodiversidad” y a REDD+ (Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques, manejo sostenible de los bosques, conservación, y aumento de las existencias de carbono) están claras. En particular, contribuciones a la meta 15.2 “Para el 2020, promover la implementación del manejo sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, restaurar los bosques degradados e incrementar sustancialmente la forestación y la reforestación de manera global” podría tener un resultado directo de concesiones forestales bien gestionadas.

6. No obstante, pese a algunos ejemplos exitosos, los países aún se deben esforzar por aumentar la cantidad de concesiones que materialicen todos los beneficios. El taller global en Brasil en el 2016 demostró que, si bien existe un gran interés en las concesiones forestales en América Latina, la ampliación de la implementación de regímenes de concesiones se ve obstaculizada por la falta de políticas nacionales y de un marco institucional que apoye las concesiones, un acceso precario al financiamiento, sinergias no exploradas entre las concesiones y las actividades forestales comunitarias, problemas en cuanto a la claridad de los derechos de tierra, un vínculo débil con las estrategias para enfrentar el cambio climático y una percepción negativa general de las concesiones forestales y de los productos forestales madereros.

7. En América Latina, el sector forestal representa US\$ 49 billones correspondientes al valor de la producción (se excluye el sector de pulpa y papel), con una cantidad de 1,3 millones de personas empleadas formalmente en 2011. Esto podría aumentar a 4 millones si asumimos un multiplicador por tres sugerido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para incluir a los trabajadores informales en esta cifra. Además, localmente, las comunidades forestales o las comunidades aledañas a los bosques tienen actividades económicas que pueden depender entre un 25 y un 40% en productos derivados de los bosques. Mantener un sector forestal saludable beneficiará sobre todo a la economía de las áreas rurales (casi la mitad de las personas empleadas se encuentran en la región del Amazonas) y contribuirá a la distribución de beneficios relativos a los bosques con los hogares rurales. Sin embargo, a pesar de los potenciales beneficios derivados del manejo forestal y de los más de 30 años de inversiones en el manejo forestal sostenible, solo el 13% de los bosques que existen en la actualidad poseen un plan de manejo y no toda esta porción está bien manejada. Utilizar la certificación forestal como criterio y, asumiendo que la mayoría de los bosques con certificación PEFC son plantaciones forestales, el porcentaje de bosques bien manejados se reduce aproximadamente a un 3% de los bosques naturales de producción en la región. La literatura señala a los costos de manejo relativamente altos, combinados con ineficiencias en la explotación y a lo largo de la cadena de valor como los principales motivos para la baja cobertura del manejo forestal sostenible. Estos motivos se exacerban, por un lado, por los altos costos de transacción y los costos de oportunidad de las restricciones a la explotación, y por las dificultades para recibir un ingreso derivado de otros beneficios, tales como captura de carbono, emisiones evitadas, o mantenimiento o aumento de otros servicios ecosistémicos. Otros elementos que obstaculizan una implementación generalizada del manejo forestal sostenible son los sistemas de innovación nacionales y locales, en su mayoría débiles (educación, extensión, liderazgo local legítimo, organizaciones locales eficaces y mecanismos de aprendizaje), sistemas precarios de monitoreo, pocas oportunidades para el fortalecimiento continuo de capacidades en todos los niveles, y mecanismos de gobernanza a escala inter e intra poco fortalecidos.

III. Procesos para el diseño de las directrices voluntarias para el manejo forestal sostenible de los bosques naturales de producción de carácter público mediante las concesiones forestales

8. Las concesiones forestales no se emplean de manera uniforme a lo largo de las regiones, ni siquiera a lo largo de las regiones tropicales. En algunos países, las concesiones forestales se superponen con las concesiones de tierras y se utilizan como instrumentos para la asignación de tierras o para el manejo de tierras con objetivos diferentes al manejo forestal sostenible. Por esta razón, fue fundamental definir el alcance de este trabajo. Las directrices propuestas se enfocan en el fomento del manejo forestal sostenible en las concesiones de bosques naturales de producción de carácter público en las regiones tropicales. Estas se basan en los Principios y Directrices Voluntarios de la ITTO para el Manejo Sostenible de los Bosques Tropicales Naturales, además de otras orientaciones pertinentes para una buena gobernanza forestal y un manejo forestal sostenible, de modo de brindar una orientación práctica para los nuevos regímenes de concesiones forestales o para la revisión y modificación de los existentes. Las directrices para las concesiones son voluntarias y se originan partir de las lecciones aprendidas en África, el Sudeste Asiático y América Latina. En combinación con procesos de Criterios e Indicadores (C&I), estas directrices suministran un marco para la implementación y el monitoreo de concesiones de modo de entregar un verdadero manejo forestal sostenible.

9. En base a la literatura revisada, una encuesta en línea, entrevistas semi estructuradas y consultas directas, la metodología para elaborar este documento tuvo como objetivo garantizar que se aborden los desafíos clave que enfrentan las concesiones forestales y la implementación del manejo forestal sostenible. Las conclusiones obtenidas del taller global en Brasil fueron el punto de partida para definir las cuatro áreas principales en las cuales centrarse para la entrega de las directrices: (i) gobernanza (arreglos políticos e institucionales, incluyendo medios de implementación), (ii) aspectos socioeconómicos (incluyendo viabilidad económica, mercados y beneficios socioeconómicos), (iii) prácticas de manejo forestal (incluyendo monitoreo) y (iv) relación con las comunidades forestales. Una extensa revisión de la literatura sustentó la creación de un marco analítico que proporciona una tipología de las concesiones forestales, incluyendo necesariamente, pero no únicamente, objetivos de las políticas,

aspectos legales y acuerdos contractuales, alcance del manejo forestal (objetivos y actividades), principales grupos de interés, y monitoreo y evaluación. El ciclo de manejo de concesiones propuesto se origina a partir de este marco analítico, el cual respalda la formulación de principios, directrices y recomendaciones. También se formuló una herramienta de auto evaluación para evaluar las condiciones o circunstancias iniciales en torno a los regímenes de concesiones forestales, con el principal propósito de apoyar a los responsables de formular políticas en el establecimiento y manejo de las concesiones forestales, pero además para que sea utilizada por los concesionarios, las comunidades y otros grupos de interés.

10. El proceso para crear las directrices fue fundamentalmente participativo e impulsado por el país. El trabajo fue motivado por una demanda directa del país, basado en un pedido de Brasil a la FAO para evaluar el estado de las concesiones forestales en los países tropicales y discutir medidas para abordar los desafíos de fomento de la producción forestal sostenible derivada de las concesiones. Las consultas regionales se llevaron a cabo el 27 y 28 de junio en Libreville, Gabón; el 6 y 7 de julio en Maputo, Mozambique; el 12 y 13 de julio en Yakarta, Indonesia; y el 19 y 20 de julio en Lima, Perú. Organizadas en estrecha colaboración con los países anfitriones, las consultas proporcionaron oportunidades para revisar el contenido y el lenguaje de los principios, directrices y recomendaciones, en línea con las prioridades relativas a las concesiones evocadas por los participantes. Más de 120 representantes de gobiernos nacionales y provinciales, del sector privado, de las comunidades forestales, organizaciones nacionales e internacionales de desarrollo y de la sociedad civil, y la comunidad científica participaron en las consultas. En América Latina, estuvieron representados los siguientes países: Bolivia, Brasil, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Perú, Surinam y Venezuela. Se invitó a los representantes de los países anfitriones a asesorar sobre la inclusión de los resultados en el documento final mediante la participación en el Comité Directivo de la Iniciativa de Concesiones Forestales.

IV. Resultados de las consultas regionales

11. En cada región se solicitó a los participantes señalar sus prioridades con respecto a las concesiones forestales. Los resultados a lo largo de las regiones convergieron en torno a los siguientes temas: planificación del uso de la tierra y zonaje de la tierra forestal; monitoreo y control; relación con las comunidades y derechos de tenencia; aspectos de producción y económicos; múltiples usos de los bosques; fortalecimiento de capacidades; credibilidad y estabilidad de los marcos regulatorios; y aplicación efectiva del manejo de la explotación y post explotación y prácticas silvícolas.

12. En todas las regiones se ha puesto atención a los problemas relativos a las comunidades, en cuanto a la aclaración de derechos y responsabilidades, pero también abarcando la participación y el compromiso activo. Una fuerte demanda para la transformación de la relación entre las comunidades y los concesionarios emergió en los talleres de consulta. Se mencionó a la pobreza en las regiones forestales como un desafío para los regímenes de concesiones. Una gran cantidad de participantes han solicitado modelos que establezcan roles y responsabilidades claras para los concesionarios privados, que están alrededor de las comunidades y los gobiernos, así como también una mejor capacidad para el manejo forestal comunitario. Las directrices y recomendaciones capturan la necesidad de una participación efectiva con las comunidades, fomentando la colaboración y las sinergias para fortalecer una economía forestal justa y equitativa. La necesidad de trabajar en un modelo comercial para concesiones, el cual tome en consideración supuestos de mercado realistas y un marco regulatorio que reduzca los costos de transacción fue calificado como una prioridad alta. También se destacó el hecho de permitir las condiciones para fortalecer la cadena de valor mediante la producción de productos con mayor valor agregado, en particular en Mozambique y Perú. Las directrices remarcan la necesidad de prestar atención a la capacidad de inversión del concesionario para llevar a cabo planes de manejo forestal, mientras se evalúan los costos de transacción en comparación con la eficacia del marco regulatorio.

13. Como resultado directo de las consultas, se introdujo un principio específico sobre el desarrollo de capacidades. Fortalecer las capacidades a nivel público, privado y comunitario para formular, aprobar e

implementar planes de manejo forestal fue reportado como una importante restricción para promover una producción forestal sostenible. Se ha observado la falta de estructuras para fortalecer capacidades de manera sistemática, con la necesidad de actualizar el currículo de los cursos técnicos y universitarios, además de la creación de centros de capacitación.

V. Las directrices voluntarias

14. Las directrices voluntarias consideran cuatro dimensiones en el manejo de concesiones: mejor gobernanza, viabilidad económica, inclusión social e integridad ambiental. Están estructuradas bajo ocho principios que requieren: (1) coherencia con las políticas forestales y aquellas relativas a los bosques para paisajes sostenibles; (2) marcos legales e institucionales claros, creíbles y eficaces; (3) planificación, asignación, implementación y monitoreo de las concesiones forestales de forma transparente y responsable; (4) capacidad técnica para el manejo y la operación de los regímenes de concesiones en todos los niveles; (5) viabilidad económica y financiera a largo plazo; (6) claridad y seguridad de los derechos de tenencia; (7) participación de la comunidad y beneficios; e (8) integridad ambiental en las concesiones forestales. Para cada principio, se formulan y se ilustran directrices y recomendaciones, de acuerdo con las buenas prácticas identificadas por los grupos de interés pertinentes y son aclaradas por el Comité Directivo de la Iniciativa de Concesiones Forestales. La herramienta de autoevaluación contiene preguntas que reflejan las directrices y proporciona instrumentos prácticos para decidir sobre los ajustes al régimen de concesiones.

15. Los principios y directrices para las concesiones forestales en países tropicales no se pueden dissociar de los 11 principios contenidos en los “Principios y Directrices de la ITTO para el Manejo Sostenible de los Bosques Tropicales Naturales”. Deben ser vistos como un aporte para responder frente a necesidades específicas de las concesiones forestales, abordando, por lo tanto, problemas que deben ser observados para hacer de las concesiones un instrumento eficaz de la política forestal. Ilustrando las directrices y recomendaciones con experiencias concretas, el documento también creará una oportunidad para el intercambio de conocimientos.

16. Las directrices voluntarias son parte del trabajo de la FAO para apoyar una producción forestal sostenible y liberar las contribuciones a los ODS y la mitigación del cambio climático. Reconociendo la necesidad de concientizar sobre el suministro de productos forestales sostenibles y sus potenciales usos y aplicaciones, así como también todos los beneficios derivados de la silvicultura sostenible, se realizará una conferencia sobre productos madereros sostenibles, “Madera Sostenible para un Mundo Sostenible”, organizada por la FAO, en colaboración con la ITTO y el Banco Mundial en Roma el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2017. Se espera que, conectando a los encargados de las políticas con los productores, consumidores y el sector financiero, poniendo a su vez a disposición herramientas prácticas para una mejor gobernanza para la producción sostenible, se podrá implementar de manera eficaz el cambio transformacional necesario para garantizar el manejo forestal sostenible.

VI. Puntos a considerar

17. La Comisión podría alentar a los países a:

- Respalda las “Directrices voluntarias para el manejo sostenible de los bosques naturales de producción de carácter público en países tropicales mediante concesiones forestales en el marco de la Agenda 2030”.
- Cumplir con estas directrices voluntarias al momento de implementar o revisar la política forestal o los regímenes de concesiones forestales.
- Promover estas directrices voluntarias a todos los grupos de interés pertinentes.
- Alentar la participación de la industria y de expertos forestales en la conferencia mundial sobre productos madereros sostenibles “Madera Sostenible para un Mundo Sostenible” la cual se realizará en Roma el 31 de octubre y el 1 de noviembre de.

18. La Comisión podría solicitar que la FAO:

- Apoye a los países en sus esfuerzos por mejorar sus regímenes de concesiones forestales y su gobernanza para la producción en bosques naturales de producción de carácter público; y
- Desarrolle un trabajo adicional sobre cadenas de valor forestales sostenibles.