

Las actividades forestales mundiales en una encrucijada: ¿punto de arranque de un recorrido en solitario o de una trayectoria compartida?

H. Savenije y K. van Dijk

Algunas reflexiones acerca de las tendencias del sector forestal a la luz del XIII Congreso Forestal Mundial.

El XIII Congreso Forestal Mundial fue organizado por Argentina, y se celebró del 18 al 23 de octubre de 2009. Su tema, «Desarrollo forestal: equilibrio vital», alude a la importancia de crear un contrapeso sostenible no solo entre las funciones ecológicas, sociales y económicas de los bosques, sino también entre el sector forestal y otros sectores. En las distintas sesiones plenarias y temáticas, actos colaterales, foros especializados y sesiones de carteles se abordaron temas muy amplios que tocaban prácticamente todas las cuestiones forestales actuales.

Asistieron al congreso más de 7 000 especialistas forestales de más de 160 países que representaban un gran abanico de disciplinas (técnicas, sociales, económicas y ecológicas) y funciones (encargados del diseño de las políticas, científicos, miembros del sector comercial y de la industria, organizaciones no gubernamentales [ONG] y estudiantes). Como el Congreso Forestal Mundial es la principal reunión forestal del mundo, sus conclusiones aportan, colectivamente, un cuadro general de las perspectivas y tendencias del sector. Tomando como punto de referencia las observaciones de los autores acerca del XII Congreso Forestal Mundial (véase el Recuadro), celebrado seis años antes en Canadá, este artículo concluye con algunas recomendaciones que los autores formulan con el propósito de suscitar cambios en virtud de los cuales el sector forestal pueda manifestar su pertinencia, y sus acciones, en el ámbito del desarrollo sostenible, mantener su eficacia.

TEMAS Y TENDENCIAS

En el sector forestal, la globalización y la integración social siguen siendo fuerzas pujantes y variadas

Aunque en la Declaración final del congreso se afirma que las personas se están

distanciando siempre más de los bosques (debido, por ejemplo, a la urbanización), resulta evidente que muchos más individuos y entidades (habitantes de las ciudades, ONG, etc.) son hoy partes interesadas en esos mismos bosques, y que los bosques se consideran integrar un todo de dimensiones superiores. No pocos problemas relacionados con los bosques se extienden más allá de las fronteras geográficas de un país y se entrelazan con otros asuntos allende el sector forestal.

Las exigencias –económicas, sociales y ambientales– a que deben responder los bosques son cuantiosas, y la pluralidad de las partes interesadas, cualquiera sea su escala (mundial, nacional y local) y sus diferentes necesidades, valores y léxicos complican el juego de fuerzas y la toma de decisiones en el ámbito forestal; esta variedad de elementos hace indispensable adoptar un enfoque integrado, coordinado y colaborativo.

En muchos países se puede observar una transformación en las prácticas de gobernanza y en la formulación de las políticas, así como en la función y posición del gobierno central: en otras palabras, se está pasando del gobierno a la gobernanza. Dos son las tendencias de gobernanza más destacadas: una expansión vertical, en que se asciende hacia lo global y se desciende hacia lo local (la multigobernanza); y una expansión horizontal, que abarca los mercados y la sociedad (gobernanza ejercida por agentes múltiples). Los bosques se están convirtiendo en un asunto que despierta preocupaciones crecientes en el seno de la sociedad, e interesa, además de a los forestales, a otros sujetos.

Las conexiones verticales y horizontales se desarrollan eso sí con dificultad

La conexión entre el diálogo internacional y la ejecución local de la ordenación

Herman Savenije trabaja en el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria, La Haya (Países Bajos).

Kees van Dijk pertenece a Tropenbos International, Wageningen (Países Bajos).

Una versión más extensa de este artículo ha sido publicada anteriormente en Internet.

Algunas tendencias observadas en el XII Congreso Forestal Mundial

En 2003, los autores dejaron constancia en sus documentos de las siguientes impresiones tras asistir al XII Congreso Forestal Mundial en Quebec (Canadá).

Globalización creciente de las cuestiones forestales. La configuración del contexto medioambiental amplio de las políticas forestales nacionales y de la ordenación parecía deberse cada vez más a los tratados que se han estipulado, pero la vinculación de esos textos con los acontecimientos mundiales relacionados con el uso de la tierra, el comercio, la tecnología de la información y la comunicación, y los nexos entre el ámbito urbano y rural y los progresos en materia institucional y administrativa, no ocurría de manera inmediata.

Integración social en la ordenación forestal. Se reconocía que los bosques tienen funciones múltiples, que las influencias se ejercen de manera pluridimensional, que las partes interesadas son numerosas y que es necesario lanzar puentes mediante la formación de asociaciones, la participación y las nuevas alianzas. Los bosques no podían seguir considerándose como dominio y responsabilidad exclusivos del sector forestal.

Lo mundial y lo local: dos procesos paralelos pero separados. La construcción de las políticas en el plano mundial se había intensificado, pero las conexiones con lo local habían disminuido. Las experiencias ganadas a nivel local a menudo no conseguían influenciar los debates internacionales.

Los bosques como parte integral del paisaje. Gracias al mayor interés que despierta el enfoque paisajístico del bosque, han cobrado mayor importancia las relaciones intersectoriales y las causas que subyacen a la deforestación.

El concepto de separación estricta de las funciones ha dejado de ser viable. Se había hecho patente que la separación estricta entre áreas de protección y áreas de uso no era ni defendible ni factible, y que, para dar apoyo a los medios de vida y combatir la pobreza, era necesario que los objetivos relacionados con la utilización y la protección formaran parte de las acciones de sostenibilidad.

Importancia de la buena gobernanza y de unas instituciones eficaces. Se atribuía a la buena gobernanza, basada en la democratización, la responsabilidad, la potenciación, la transparencia y la equidad, un lugar más importante en los debates forestales a todos los niveles.

Se concede más importancia al incremento de la financiación para intervenciones de ordenación sostenible que a la valoración de los bosques. Se constató gran interés por el pago, o formas de retribución con cargo a los beneficiarios, de los servicios ambientales de los bosques. Y por consiguiente, en las discusiones sobre financiación de la ordenación forestal se daba más importancia a la cooperación internacional que a la cooperación para el desarrollo.

Se hace hincapié en la formación de asociaciones. La apreciación del hecho de que el sector no puede actuar en solitario condujo al desarrollo de varios nuevos tipos de asociación, que involucraban por ejemplo a comunidades locales y empresas, o a ONG y empresas. Las partes interesadas parecían encontrar más terreno de entendimiento común y más oportunidades de cooperación que en el pasado.

forestal sostenible no se ha hecho más robusta desde 2003. El único cambio es que se fomenta ahora la capacidad de los procesos forestales regionales de cubrir las lagunas en materia de comunicación entre el nivel local y el nivel internacional, para

facilitar así la aplicación de los principios internacionales acordados.

Los efectos que otros sectores económicos ejercen en el forestal se han vuelto más importantes, en especial la agricultura en gran escala y la bioenergía. Sin embargo,

pese a que se hace hincapié en las relaciones intersectoriales y en la planificación, en muchos países éstas han mejorado escasamente o no han mejorado en absoluto. Mucho se ha dicho acerca de la necesidad de integrar los bosques en un enfoque que parte del paisaje y de las políticas nacionales, y de reforzar las relaciones con los agentes que influyen en el sector forestal (o que reciben el influjo de éste). Lo cierto es que ni quienes pertenecen al sector forestal ni quienes están en otros sectores han conseguido dar forma a esta integración. La carencia de conexiones intersectoriales también se observa en los debates internacionales sobre el clima, en los cuales la comunidad forestal mira desde la barrera y se siente hasta cierto punto excluida de las decisiones.

El verdadero desafío para el sector forestal es forjar nexos con otros sectores y a diversos niveles.

La toma de conciencia acerca de las funciones e importancia de los bosques es un signo alentador, pero la ordenación y la protección forestal mejoran aún muy lentamente

Las mayores amenazas para los bosques provienen de dominios no forestales y nacen del acelerado crecimiento de la demanda de alimentos, piensos y combustible. Ante los grandes dilemas que enfrenta la humanidad –la pobreza, el hambre, la energía, el agua, el cambio climático, la crisis financiera, las situaciones de emergencia y los conflictos– y la urgencia política y social de abordarlos, los bosques, si se los considera aisladamente de esos dilemas, se convierten fácilmente en una prioridad política de segundo orden, pese a los discursos retóricos que se les pueda consagrar.

Si bien se reconoce cada vez más que es importante proteger los bosques por su función de agentes reguladores y debido a la biodiversidad que encierran, la intensa demanda de tierras y de madera como materia prima (para construcción y producción de energía) conducen a una presión forestal que va en aumento. ¿Será posible encontrar un equilibrio entre estas múltiples demandas mediante una forma sostenible de ordenación forestal integrada? La pregunta aún no ha recibido respuesta, sobre todo porque si bien es cierto que de las funciones productivas es posible derivar dinero de inmediato (de modo legal

o ilegal), los bienes colectivos forestales, tales como las funciones reguladoras de los bosques, rara vez reciben precio o retribución.

Los bosques y el clima: ¿es dable forjar expectativas, o se trata solo de dos asuntos publicitados exageradamente?

Poca luz se había vertido sobre el tema de los bosques y el clima en 2003, y el asunto fue escasamente tratado en el XII Congreso Forestal, pero en 2009 despertó un fuerte interés y atrajo a un público numeroso.

En un mensaje formulado durante el congreso para ser transmitido a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Copenhague (Dinamarca) en diciembre de 2009 se «observa[n] con preocupación los impactos del cambio climático sobre los bosques y [se] subraya la importancia del papel de los bosques en la mitigación y adaptación al cambio climático, así como la necesidad de que las comunidades dependientes de los bosques y los ecosistemas forestales se adapten a este desafío». El concepto principal del mensaje es que los bosques tienen muchas más funciones que la sola absorción de carbono.

La reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, en particular, se presentó como una oportunidad para hacer afluir más dinero a la protección, recuperación y otros aspectos de la ordenación forestal sostenible. Es claro que el triunfo del argumento climático (¿o se trata de un intento de agarrarse a un clavo ardiendo?) no tardó en dar ánimos a todo el sector forestal, y en poco tiempo ha creado un entusiasmo intenso, ha abierto nuevas expectativas y ha hecho brotar numerosas iniciativas relacionadas con los bosques y el carbono.

No obstante, también han surgido dudas y aprensiones acerca de la posibilidad de concretizar estas expectativas. Quedan por resolver problemas contundentes en el campo de la tecnología, la metodología y la implementación, por ejemplo en cuanto a definiciones y el seguimiento y comprobación de los cambios. Se teme también que el mecanismo de reducción de emisiones acabe siendo tan complejo e impracticable para los bosques como lo fue en su tiempo el mecanismo para un desarrollo limpio (como lo demuestra la escasez de proyectos de forestación y reforestación realizados bajo dicho mecanismo). La mayor parte de los países candi-

datos para financiación bajo el mecanismo de reducción de emisiones no disponen en la actualidad de la capacidad institucional que les permitiría hacer un buen uso de este procedimiento.

La deforestación y la degradación forestal son problemas cuyas causas profundas siguen encontrándose en las condiciones macroeconómicas, políticas e institucionales, en las relaciones de poder, en la propiedad de las tierras y en la pobreza; no hay soluciones rápidas para ninguno de ellos.

Los bosques y la energía: un dilema polémico

Las opiniones expresadas en el congreso difirieron sobre si el rápido aumento de la demanda industrial de fuentes energéticas renovales era beneficioso o perjudicial para los bosques.

Algunos pronostican que los avances futuros en la tecnología de biorrefinación y bioelaboración se traducirán en mayores oportunidades de producción de bioenergía proveniente de los bosques, comprendida la expansión potencial de las plantaciones forestales de ordenación intensiva, a partir de las cuales se produce biomasa.

Otros se muestran preocupados porque el aumento de la demanda de bioenergía, en particular de biocombustibles de primera generación, ya está ocasionando cambios de envergadura en el uso de la tierra que representan, directa o indirectamente, una amenaza para los bosques, por ejemplo la conversión de los bosques naturales en plantaciones dedicadas al cultivo de soja, palma de aceite y otros cultivos de biomasa de crecimiento rápido. Los eventuales riesgos sociales y medioambientales de este tipo de cambio de uso de la tierra se hicieron notar; especialmente las repercusiones en el suelo, el agua y en la biodiversidad y en los ingresos, los derechos de propiedad y en los medios de vida de las poblaciones locales.

Los resultados positivos o negativos que pueda tener el desarrollo de la bioenergía para los bosques y las personas que subsisten gracias a ellos dependerán en gran medida de las reglas, normas e incentivos que se creen para la producción de biomasa y de la eficacia con que se lleven a ejecución tales instrumentos.

Lo que es sorprendente (¿o acaso tratase de una advertencia de riesgos implícitos?) es que el congreso abordó los problemas

relacionados con los bosques y la energía principalmente desde un punto de vista medioambiental (es decir, planteando las alternativas a la energía proveniente de combustibles fósiles) pasando casi por completo por alto las cuestiones socioeconómicas, en especial el vínculo entre el uso de la leña y la pobreza. Este problema, que acucia aún a muchos países, ha desaparecido casi por completo de los programas de cooperación internacional.

La recuperación de paisajes forestales y la ordenación de bosques secundarios son cuestiones que no deben ser desatendidas

Los debates sobre el clima y la energía han generado un renovado interés por la conservación de los bosques naturales y la creación de plantaciones forestales. Sin embargo, la recuperación de los paisajes forestales degradados y la ordenación eficaz de los bosques secundarios son igualmente importantes, porque a menudo los bosques son componentes esenciales de un paisaje del cual dependen los medios de vida y la cultura de las personas pobres. Estas zonas forestales también juegan un papel vital para la biodiversidad (y la recuperación de la biodiversidad) y para la regulación ecológica. En las sesiones sobre recuperación de paisajes forestales y ordenación de bosques secundarios se

La importancia de proteger los bosques debido a la biodiversidad que encierran y a su capacidad de proporcionar otros servicios medioambientales es hoy cada vez más reconocida





H. SAVENIJE

concluyó que estos problemas representan dos de los principales desafíos para el sector forestal que es necesario considerar con más atención.

¿Siguen despertando interés la forestería comunitaria y la forestería social?

Durante muchos años, la participación de la población local en la ordenación de los bosques, por conducto de programas de forestería comunitaria y forestería social, se fomentó enérgicamente como una forma de ordenación forestal sostenible. Aunque el interés en este tema no ha desaparecido por completo, su lugar en los debates es hoy menor. Por ejemplo, los proyectos y programas sobre la relación de las personas con los bosques en zonas áridas generó abundantes experiencias en el pasado, pero la cuestión ha quedado relegada a un plano subsidiario a medida que otros problemas –en particular el cambio climático– han captado la atención del público.

La valoración de los bosques no es suficiente; en última instancia, para la ordenación y la protección lo que se necesita es una base financiera sana

La financiación se considera cada vez más como el elemento clave de una ordenación forestal eficaz, y en este campo se han desarrollado muchas reflexiones y experimentos innovadores. La funcionalidad múltiple de los bosques se subraya porque representa la base para la generación de inversiones e ingresos adicionales con que financiar la ordenación. También han surgido ideas para crear cuentas nacionales «verdes» (que incorporan el valor de los servicios medioambientales a la contabilidad pública) que permiten cuantificar la contribución real de los bosques a la economía y la sociedad.

La recuperación de los paisajes forestales representa un desafío mayor, porque muchos habitantes locales pobres dependen de los bosques para satisfacer sus necesidades de subsistencia y culturales

Gran interés ha suscitado el pago por los servicios ambientales, un concepto que en el congreso de 2003 era nuevo y no había sido elaborado aún, pero que ahora se ha convertido en un elemento de la corriente dominante de pensamiento. Se ha ganado gran experiencia, pero las principales publicaciones revelan que el pago por estos servicios es todavía una idea en curso de elaboración. Entre los problemas que esperan solución está por ejemplo saber cómo cuantificar ciertos servicios del ecosistema, cómo determinar su precio, quiénes son los usuarios y cómo deberían éstos pagar por el servicio recibido. Sin embargo, el pago por los servicios ambientales no necesariamente debe hacerse a través de los cauces de mercado como se pudiera suponer; en algunos casos puede implicar pagos obligatorios que adoptan la forma de una tarifa o de un derecho.

La atención también se está concentrando en las nuevas fuentes de financiación, entre las que se incluyen los inversores institucionales. Ahora bien, muchos países están solo ahora comenzando a explotar estas fuentes. Gran dificultad se encuentra en

generar más dinero a través del mercado de capitales (que ya es la fuente de financiación más importante) y en utilizar esos fondos de manera socialmente responsable y sostenible para la recuperación forestal, la ordenación y la protección. El sector forestal debe crear hoy, más intensamente de cuanto lo hiciera en otros tiempos, un vínculo práctico con el sector financiero; y esto implica que para poder hacer negocios cada uno de los sectores debe aprender a hablar el lenguaje del otro, sobre todo en lo que respecta a la provisión formal de financiamiento a los productores pequeños.

¿Es la certificación un método eficaz, o tratase solo de un procedimiento que conduce a la proliferación de las normas?

La certificación de los productos forestales sigue resultando atractiva como instrumento de mercado para promover la ordenación y la producción sostenibles, pero en el ámbito de los bosques tropicales (para los cuales este concepto había sido elaborado originalmente) no ha sido aceptada aún. Los procesos de certificación son impulsados aún por el mercado internacional; pero en los mercados nacionales, que son aquellos donde se vende la mayor cantidad de madera y otros productos forestales, la certificación está muy poco difundida y es allí donde podría rendir los mayores beneficios en cuanto a ordenación sostenible. Entre las razones que explican el escaso éxito de la certificación están los costos directos e indirectos que acarrea y que no son compensados por los precios; los requisitos específicos por cumplir, y sobre todo la carencia de condiciones políticas e institucionales previas para la ordenación forestal sostenible.

Al mismo tiempo, los gestores forestales se enfrentan a una plétora de nuevas normas

Para poder hacer negocios juntos, el sector forestal y el de las finanzas deben aprender a conocerse mejor reciprocamente, en particular en lo que respecta a la provisión de financiación formal a pequeños productores



H. SAVENIJE

y sistemas de verificación –por ejemplo en materia de biomasa, energía, absorción de dióxido de carbono, comercio justo y legalidad–. Esta proliferación reglamentaria, además de ocasionar confusión, puede conducir a costos más altos para productores y consumidores; también conlleva el riesgo de requisitos dispares en los diversos sistemas. Para conseguir la credibilidad, efectividad y alcance esperados, el mercado de la certificación debe ser armonizado y dotado de métodos coherentes.

Sin una buena gobernanza e instituciones eficaces, el alcance de la ordenación forestal sostenible seguirá siendo limitado

La gobernanza era un tema incipiente en el Congreso de 2003, y en torno a ella se celebraban discusiones prudentes acerca de la corrupción, la ilegalidad y la mala gobernanza. La atención que se le presta hoy es mayor, como queda reflejado en el proceso relativo a la observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques y en el Plan de acción sobre aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales. La buena gobernanza y unas instituciones sólidas se consideran los factores decisivos de la ordenación forestal sostenible. La buena gobernanza forestal (o una gobernanza suficientemente buena) es ahora un concepto aceptado en los debates forestales; y se considera que es la noción que encierra no solo los principios de confianza, transparencia y responsabilidad, sino también los cánones de participación y organización justa y equitativa en el diseño de los roles, derechos, responsabilidades y poderes entre partes interesadas e instituciones en todos los niveles, y no únicamente en el sector forestal. Se han logrado progresos substanciales en el funcionamiento de las cadenas de producción sostenible, en la lucha contra la ilegalidad, en la modernización del sector forestal y en la actividad comercial responsable.

¿QUÉ DEPARA EL FUTURO?

Las tendencias descritas sugieren que el sector forestal debe, más que en el pasado, concentrarse en el mundo exterior y en las preguntas y la valoración que éste formula. En la actualidad, el sector mantiene una perspectiva enfocada en su propio interior en cuanto a problemas y soluciones, y con frecuencia considera los demás sectores y la sociedad en general como la causa de las dificultades que lo aquejan (o se lamenta de

no recibir el apoyo y reconocimiento que le harían falta), en lugar de ver en ellos a unos asociados y facilitadores capaces de aportar soluciones.

No pocas veces los remedios a los problemas forestales deben provenir de otros sectores, de la sociedad en general y de los círculos políticos. Asimismo, los principales beneficios que unos bosques adecuadamente manejados pueden proporcionar a la sociedad y el costo que representa la pérdida de los bosques no son destacados bastante. El sector forestal debe adoptar una postura más activa, estratégica y política en los debates públicos y contribuir a plasmar los programas políticos e intersectoriales en vigor; e indicar cuáles son las contribuciones que el sector de los bosques puede realizar. Su capacidad de persuasión frente al sector agrícola y financiero y a los círculos políticos en general será determinante. Los nuevos programas, por ejemplo los programas sobre el clima mundial, pueden crear oportunidades para el sector forestal.

Sin embargo, las pericias estratégicas y de comunicación aún no han sido bien desarrolladas por el sector. Se necesitan inversiones para acrecentar las habilidades de comunicación, manejar los conflictos, lograr el consenso y establecer relaciones de colaboración. Esto implica que el sector pueda deber renunciar a una parte de su autonomía real (o supuesta) y aceptar que forma parte de un conjunto más amplio.

Las instituciones forestales deben proyectar su mirada hacia el exterior y convertirse en proveedores de servicios, conceptos y métodos, considerables destrezas políticas y capacidad de ejecución gracias a los cuales los bosques puedan contribuir de la mejor forma al desarrollo sostenible. Compete pues al sector forestal elucidar el valor que

representan los bosques, es decir los bienes y servicios que entregan, incluida su función en la lucha contra la pobreza.

El mundo del año 2009 es diferente, en lo forestal, de lo que era en 2003, y es difícil predecir cuál será la situación en 2015 cuando se celebre el próximo Congreso Forestal Mundial. Ahora bien, lo cierto es que los acontecimientos y tendencias esbozados en este trabajo –la globalización y la descentralización continuadas, la integración social, los procesos de interconexión y complejización, los cambios en la gobernanza y las demandas múltiples de que son objeto los bosques– representan desafíos mayores para el sector forestal y para los especialistas. La cuestión es saber cómo abordarlos.

El sector forestal no puede abordar estos desafíos desligado de otros sectores. Para despertar el interés de sus interlocutores, hacer aportaciones pertinentes y ser socios eficaces a la hora de elaborar y ejecutar los programas mundiales y locales, los forestales deberán, además de mantener su facultad para proporcionar experiencias significativas, ser capaces de presentar ideas, actitudes y métodos flexibles.

En Buenos Aires, Francis Seymour, Director General del Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), se preguntaba: «¿Seremos capaces de producir buenas vibraciones?». Seymour hacía referencia a la pregunta acerca de qué políticas e instituciones es necesario diseñar para que la ordenación forestal sostenible pueda tener repercusiones positivas en los hogares locales y en la sociedad en general.

Los autores creen que el sector tiene en efecto esta capacidad si consigue salir de su caparazón, conexiarse y cooperar con otros agentes, y ocupar un lugar de partícipe plenamente reconocido que actúa en condiciones de igualdad. ♦

¿Recorrer la ruta en solitario o compartir la trayectoria con otros sujetos?



H. S. VENTURA