



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

**2016**

# EL ESTADO DE LOS BOSQUES DEL MUNDO

**RESUMEN**

**LOS BOSQUES Y LA  
AGRICULTURA: DESAFÍOS  
Y OPORTUNIDADES**

# ÍNDICE

El contenido de este booklet recoge los mensajes claves de los Capítulos 2, 3 y 4 de la publicación *El estado de los bosques del mundo 2016*. Las figuras y los recuadros son de dicha publicación.

<b>PRÓLOGO</b>	<b>4</b>
<b>MENSAJES CLAVE</b>	<b>6</b>
<b>TENDENCIAS EN EL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA</b>	<b>8</b>
▶ <b>FIGURA 2.1</b> Superficie ocupada por las principales clases de uso de la tierra, 2010	9
▶ <b>FIGURA 2.2</b> Variación media anual neta de las tierras forestales y los terrenos agrícolas por región climática, 2000-2010	9
▶ <b>FIGURA 2.8</b> Variación neta de la superficie agrícola y forestal por país/territorio, 2000-2010	10
▶ <b>FIGURA 2.5</b> Variación media anual neta de la superficie agrícola y forestal en países agrupados por categorías de ingresos, 2000-2010	12
▶ <b>FIGURA 2.9</b> Estimación de (A) la proporción de superficie total de cambio de uso de la tierra asociada a diversos factores inmediatos de la deforestación, y (B) la variación de la superficie forestal neta absoluta asociada a factores inmediatos de la deforestación por región, 2000-2010	12
● <b>MENSAJES CLAVE</b>	<b>14</b>
<b>LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DEL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA</b>	<b>16</b>
▶ <b>FIGURA 3.2</b> Factores que contribuyen a la pérdida de bosques mencionados en las políticas forestales de siete países que mostraron un descenso de la superficie forestal y un incremento de la superficie agrícola en el período 2000-2010	18
▶ <b>FIGURA 3.8</b> Relación entre la inversión en la agricultura, la variación de la superficie forestal y la pobreza	19
● <b>MENSAJES CLAVE</b>	<b>20</b>
<b>INTEGRACIÓN DE LOS BOSQUES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>22</b>
▶ Principales factores que han contribuido a las tendencias positivas en materia de seguridad alimentaria y cubierta forestal en <b>Chile (RECUADRO 4.1) Costa Rica (RECUADRO 4.2) Gambia (RECUADRO 4.3) Georgia (RECUADRO 4.4) Ghana (RECUADRO 4.5) Túnez (RECUADRO 4.6) Viet Nam (RECUADRO 4.7)</b>	24
● <b>MENSAJES CLAVE</b>	<b>30</b>
<b>HACIA UNA MEJOR GOBERNANZA DEL USO DE LA TIERRA PARA LOS BOSQUES Y LA AGRICULTURA</b>	<b>32</b>



# PRÓLOGO

**E**l *estado de los bosques del mundo 2016* se publica en el momento más oportuno, pues la FAO trabaja para desempeñar una función clave en la prestación de ayuda a los países para elaborar planes, políticas y programas nacionales con vistas a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la Agenda 2030 se reconoce que la alimentación, los medios de vida y la ordenación de los recursos naturales ya no se pueden considerar por separado. Es necesario un enfoque coherente e integrado de la sostenibilidad en todos los sectores agrícolas y en los sistemas alimentarios.

En el presente informe se exploran los desafíos y las oportunidades que representa la compleja interrelación de los bosques, la agricultura y el desarrollo sostenible. El informe demuestra que la gestión sostenible de los bosques y la agricultura y su integración en los planes de uso de la tierra resulta esencial para lograr los ODS, garantizar la seguridad alimentaria y hacer frente al cambio climático.

Los bosques y los árboles favorecen la agricultura sostenible porque, entre otras cosas, estabilizan los suelos y el clima, regulan los flujos de agua, ofrecen sombra y refugio y proporcionan un hábitat a los polinizadores y a los depredadores naturales de plagas agrícolas. Cuando se integran con sensatez en los territorios agrícolas, los bosques y los árboles permiten, por tanto, aumentar la productividad de la agricultura. Los bosques y los árboles también ayudan a garantizar la seguridad alimentaria de cientos de millones de personas, para quienes constituyen importantes fuentes de alimentos, energía e ingresos, sobre todo en momentos difíciles.

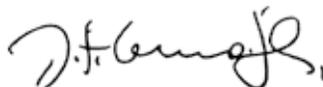
A pesar de todo, la agricultura sigue siendo el principal factor de la deforestación a nivel mundial y, a menudo, las políticas agrícolas, forestales y de tierras no están armonizadas.

En *El estado de los bosques del mundo 2016* se muestra que algunos países han sido capaces de conciliar las aspiraciones de los diferentes sectores y han logrado incrementar la productividad agrícola y la seguridad alimentaria de sus poblaciones deteniendo o incluso invirtiendo al mismo tiempo la deforestación. En este informe se presentan estudios de casos sobre siete de estos países, aunque existen otros que también han llevado a cabo transiciones similares. Actualmente, el desafío consiste en impulsar estas tendencias positivas en los países, especialmente en aquellos de ingresos bajos, donde la inseguridad alimentaria todavía es generalizada y donde se siguen perdiendo bosques.

La planificación integrada del uso de la tierra proporciona un marco estratégico esencial para equilibrar los usos de la tierra. Es importante que estos procesos de planificación sean participativos, ya que son los agricultores y los otros habitantes del medio rural quienes, en última instancia, deben poner en práctica los planes, y solo lo harán si estos satisfacen sus necesidades e intereses.

La FAO se esfuerza por actuar como foro neutral donde los países pueden acceder a información objetiva y reunirse a fin de debatir abiertamente las opciones disponibles para intensificar la agricultura de forma sostenible. El presente informe sirve de fundamento para este diálogo. En El estado de los bosques del mundo 2016 se formulan varias recomendaciones sobre los enfoques que los países pueden adoptar, con la ayuda de la comunidad internacional, a fin de integrar mejor los bosques y la agricultura al mismo tiempo que se incrementa la seguridad alimentaria y se reduce la pérdida de bosques. Inevitablemente, en algunos países los bosques seguirán transformándose en terrenos agrícolas. Sin embargo, el cambio desde un uso forestal de la tierra hacia un uso agrícola perjudicará menos el medio ambiente y producirá mejores resultados económicos y sociales si se realiza de forma planificada e integrada.

Los bosques y la agricultura desempeñan una función muy importante en el cumplimiento del compromiso histórico de la Agenda 2030 de librar el mundo de las lacras de la pobreza y el hambre. No obstante, para ello se requiere con urgencia una mayor colaboración y un trabajo conjunto más estrecho entre sectores y a todas las escalas. Confío en que este informe aliente a los sectores forestal y agrícola, y a otros sectores importantes como los de la energía, el agua y el desarrollo rural, a trabajar de manera conjunta para alcanzar los ODS.



José Graziano da Silva  
**Director General de la FAO**

# MENSAJES CLAVE

## ESTADO DE LOS BOSQUES DEL MUNDO 2016



**1** Para satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos y otros productos procedentes de la tierra serán necesarios **TERRITORIOS ALTAMENTE PRODUCTIVOS** gestionados de forma sostenible.



**2** Los bosques desempeñan una función esencial en el **CICLO DEL AGUA, LA CONSERVACIÓN DE LOS SUELOS, LA FIJACIÓN DE CARBONO Y LA PROTECCIÓN DE LOS HÁBITATS**, en particular los de los polinizadores. Su gestión sostenible es crucial para lograr una agricultura sostenible y alcanzar la seguridad alimentaria.



**3** La agricultura sigue siendo el factor más importante de la deforestación en el mundo y es urgentemente necesario promover **INTERACCIONES MÁS POSITIVAS** entre la agricultura y la actividad forestal.



**4** Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por los países en 2015 son “de carácter **INTEGRADO E INDIVISIBLE**”. Los progresos hacia la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria y la gestión forestal sostenible, elementos básicos de los ODS, deberían avanzar en paralelo.



**5** Es necesaria una **MAYOR COORDINACIÓN** entre las políticas sobre los bosques, la agricultura, la alimentación, el uso de la tierra y el desarrollo rural. Igualmente importante resulta disponer de marcos jurídicos claros que rijan el cambio del uso de la tierra, en particular, sistemas de tenencia de la tierra seguros que reconozcan los derechos consuetudinarios tradicionales a hacer uso de la tierra y de los productos forestales.



**6** En las zonas donde la agricultura comercial a gran escala constituye el principal factor del cambio del uso de la tierra, será necesaria una **REGULACIÓN EFICAZ DEL CAMBIO**, con las salvaguardias sociales y medioambientales apropiadas. Las iniciativas de gobernanza privadas, como los sistemas de certificación voluntarios y los compromisos para la eliminación total de la deforestación, también tienen un efecto positivo.



**7** En los lugares en los que la agricultura de subsistencia local constituya el principal factor del cambio del uso de la tierra, se deberían aplicar medidas más amplias de **MITIGACIÓN DE LA POBREZA Y DE DESARROLLO RURAL**, así como iniciativas para mejorar la agricultura, la agroforestería y otras prácticas de uso de la tierra a nivel local.



**8 LA ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA** proporciona un marco estratégico para equilibrar los usos de la tierra a escala nacional, subnacional y territorial. Esto debería incluir una participación significativa de los interesados directos a fin de garantizar la legitimidad de los planes relativos al uso de la tierra y obtener la aceptación de los interesados para aplicar y realizar el seguimiento de dichos planes.



**9** La seguridad alimentaria se puede lograr mediante la **INTENSIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA** y otras medidas, como sistemas de protección social, en lugar de con la expansión de las zonas agrícolas a expensas de los bosques.

# TENDENCIAS EN EL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA

En el capítulo 2 *del Estado de los bosques del mundo* se analizan **las tendencias en el cambio del uso de la tierra**, centrando la atención en la pérdida de bosques a causa de la conversión a terrenos agrícolas y el aumento de la superficie forestal en tierras destinadas previamente a la agricultura. Una breve reseña histórica muestra que la relación entre el crecimiento de la población, el aumento de la demanda de terrenos agrícolas y la pérdida de bosques se remonta a miles de años atrás y que, en ocasiones, los bosques se han restablecido de forma natural al aliviarse la presión de la deforestación. Hasta finales del siglo XIX la prevalencia máxima de la deforestación se registró en la región de clima templado, pero actualmente es más elevada en la región de clima tropical. En los últimos años, la superficie forestal neta se ha incrementado en la región templada y se han producido relativamente pocos cambios en la superficie forestal de las regiones de clima boreal y subtropical.

En el período 2000-2010, se registró una pérdida neta de bosques de 7 millones de hectáreas anuales en los países tropicales y un aumento neto de los terrenos agrícolas de 6 millones de hectáreas al año. La mayor pérdida neta de bosques y el mayor incremento neto de terrenos agrícolas durante este período se produjeron en el grupo de países de ingresos bajos, donde las poblaciones rurales están aumentando. La agricultura comercial a gran escala origina aproximadamente el 40 % de la deforestación en los trópicos y los subtropicos; la agricultura de subsistencia local, el 33 %; la infraestructura, el 10 %; la expansión urbana, el 10 %; y la minería, el 7 %. Sin embargo, existen variaciones significativas según la región: por ejemplo, la agricultura comercial origina casi el 70 % de la deforestación en



©FAO/Ciullo Napolitano

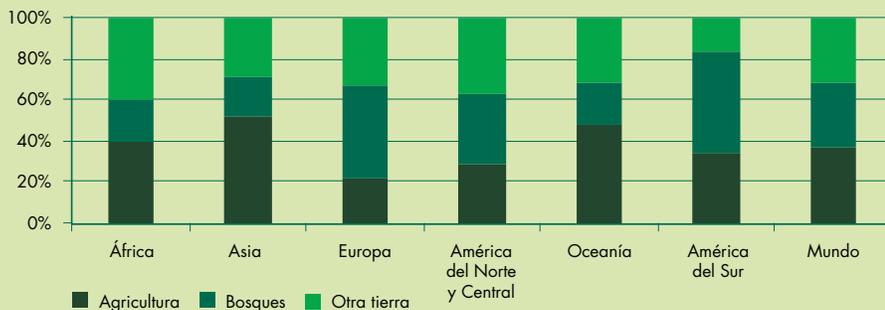
## EL NÍGER

Animales refugiándose del sol bajo la sombra de un árbol en su camino desde Niamey a Tera.

América Latina, pero solo un tercio en África, donde la agricultura a pequeña escala constituye un factor más significativo de la deforestación.

Los factores subyacentes que afectan a la conversión de los bosques incluyen el crecimiento de la población y los cambios en los hábitos de consumo de alimentos; la evolución del sector agrícola (por ejemplo, cambios en los mercados o mejoras de la tecnología e intervenciones activas en materia de políticas); la seguridad de la tenencia de la tierra; y la gobernanza del cambio del uso de la tierra.

Las pérdidas de bosques en el período 2010-15 (la mayoría de las cuales se refieren a bosques naturales) se compensaron parcialmente mediante una combinación de expansión natural, a menudo en terrenos agrícolas abandonados (2,2 millones de hectáreas anuales) y establecimiento de bosques plantados (3,1 millones de hectáreas anuales).

**FIGURA 2.1****SUPERFICIE OCUPADA POR LAS PRINCIPALES CLASES DE USO DE LA TIERRA, 2010**

Nota: La clase "Otra tierra" se refiere a todas las tierras que no se clasifican como terrenos agrícolas ni tierras forestales. FUENTE: FAO, 2015a, 2016a.

En la figura arriba se muestra la proporción de superficie total ocupada por la agricultura, los bosques y otros usos de la tierra en diversas regiones del mundo a fecha de 2010. Asia registra la proporción más elevada de terrenos agrícolas (52 %) y la proporción de bosques más baja (19 %). Europa, incluida la Federación de

Rusia, tiene la proporción más baja de terrenos agrícolas (21 %) y la segunda proporción de bosques más alta (46 %). A nivel mundial, la agricultura representa más de un tercio (37,7 %) de la superficie y los bosques y otras tierras algo menos de un tercio cada uno (30,7 % y 31,6 %, respectivamente).

**FIGURA 2.2****VARIACIÓN MEDIA ANUAL NETA DE LAS TIERRAS FORESTALES Y LOS TERRENOS AGRÍCOLAS POR REGIÓN CLIMÁTICA, 2000-2010**

■ Variación media anual neta de la superficie forestal, 2000-2010  
 ■ Variación media anual neta de la superficie agrícola, 2000-2010



FUENTE: FAO, 2015a, 2016a.

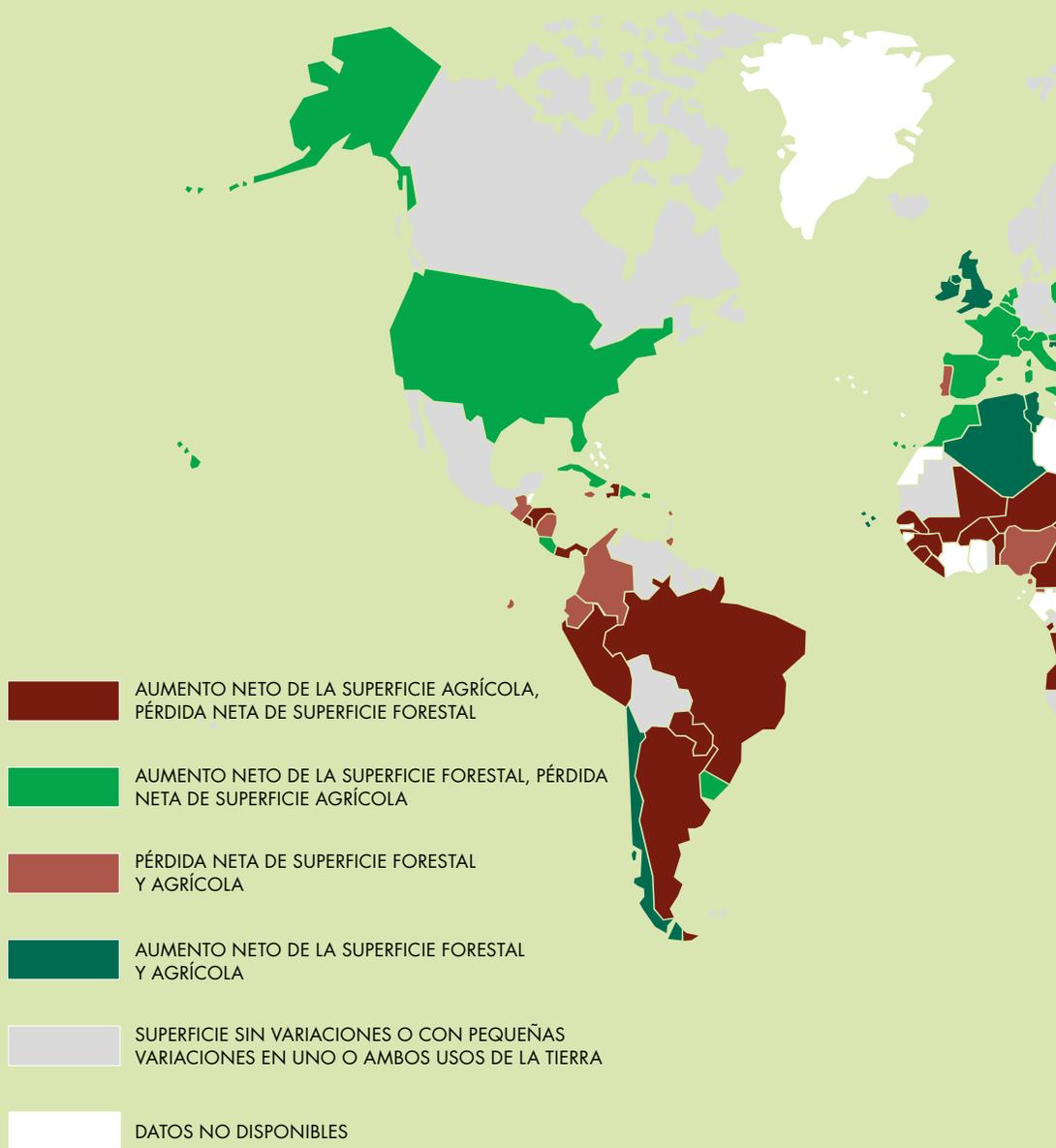
En esta figura se muestra la variación media anual neta de la superficie forestal agrícola en el período 2000-2010 en las cuatro regiones climáticas principales (boreal, templada, subtropical y tropical). En la región boreal la superficie de bosques aumentó durante el decenio y la superficie agrícola descendió. En la región templada se produjo una variación similar, es decir, un incremento de la superficie forestal acompañado de un descenso

de la superficie agrícola. Esta tendencia se puede explicar en su mayor parte por la expansión natural de los bosques en terrenos agrícolas abandonados, entre ellos pastizales, en territorios que formaban parte de la antigua Unión Soviética. Por ejemplo, se produjo un incremento de la superficie forestal de 26 millones de hectáreas en terrenos agrícolas abandonados en Belarús, la Federación de Rusia y Kazajistán (Lambin y Meyfroidt, 2011).

## TENDENCIAS EN EL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA

**FIGURA 2.8**

### VARIACIÓN NETA DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA Y FORESTAL POR PAÍS/ TERRITORIO, 2000-2010



Se indican las diversas combinaciones de aumentos y pérdidas netas de superficie forestal y agrícola por país/territorio del mundo en el período 2000-2010.

La mayoría de los 33 países y territorios que aparecen en color marrón oscuro (lo cual indica pérdidas netas de superficie forestal y aumentos netos de la superficie agrícola en 2000-2010) se encuentra en África, América del Sur y Central y Asia meridional y sudoriental (Cuadro 2.1).

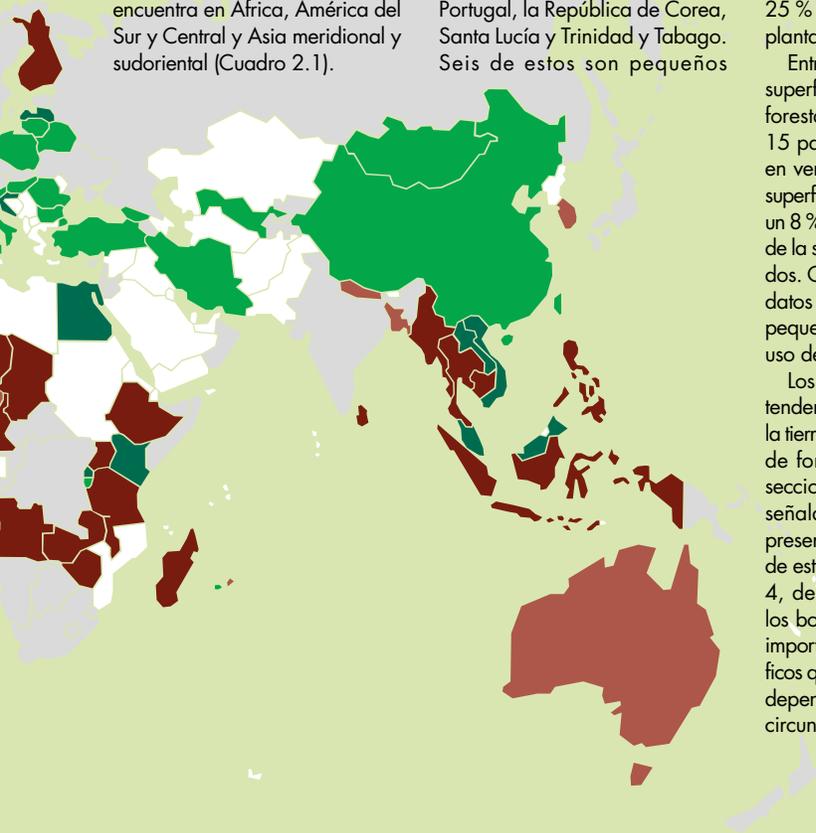
Diecisiete países y territorios (mostrados en marrón claro en la Figura 2.8) notificaron una disminución tanto de la superficie agrícola como de la superficie forestal, a saber, Australia, Bangladesh, Colombia, Ecuador, Guadalupe, Guinea Ecuatorial, Guatemala, las Islas Vírgenes (EE.UU.), Jamaica, Mauricio, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Portugal, la República de Corea, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. Seis de estos son pequeños

Estados insulares en desarrollo y no aparecen.

La superficie forestal aumentó y la superficie agrícola disminuyó en los 29 países o territorios que se muestran en color verde claro (principalmente en la región de clima templado). En conjunto, la superficie forestal en estos países o territorios aumentó un 6 % durante el período, con un incremento del 25 % de la superficie de bosques plantados.

Entre los años 2000 y 2010, la superficie agrícola y la superficie forestal se incrementaron en los 15 países o territorios mostrados en verde oscuro. En conjunto, la superficie forestal en estos aumentó un 8 %, con un incremento del 31 % de la superficie de bosques plantados. Otros países o territorios con datos disponibles solo mostraron pequeños cambios en uno u otro uso de la tierra.

Los factores que afectan a las tendencias mundiales del uso de la tierra se toman en consideración de forma más detallada en las secciones 2.4 y 2.5. Tal como se señala en los estudios de casos presentados en la última sección de este resumen (o en el Capítulo 4, de la publicación Estado de los bosques del mundo 2016) la importancia de los factores específicos que impulsan la deforestación depende en gran medida de las circunstancias de cada país.



**FIGURA 2.5**

### NET ANNUAL AVERAGE CHANGE IN AGRICULTURAL AND FOREST AREA IN COUNTRIES GROUPED BY INCOME CATEGORY, 2000–2010



- Variación media anual neta de la superficie forestal, 2000-2010
- Variación media anual neta de la superficie agrícola, 2000-2010

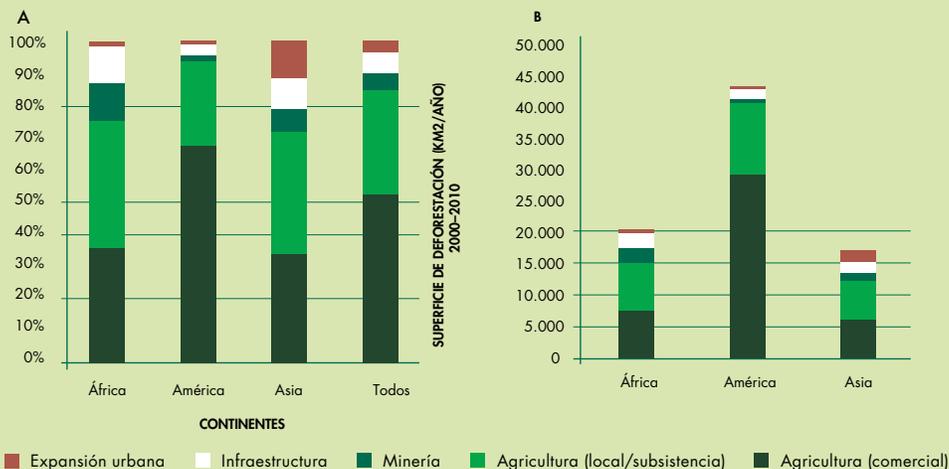
FUENTE: FAO, 2015a, 2016a.

La dinámica del cambio del uso de la tierra en el período 2000-2010 se estudió más en profundidad mediante un examen de la variación media anual neta de la superficie forestal y agrícola agrupando los países por categorías de ingresos. Los países pertenecientes a la categoría de ingresos altos mostraron, en general, una reducción de la superficie agrícola y un

aumento de la superficie forestal durante el período en cuestión. Sin embargo, se produjo un descenso general de la superficie forestal en los países de ingresos medianos altos, medianos bajos y bajos. La mayor pérdida neta anual de superficie forestal y el mayor aumento neto anual de superficie agrícola se registraron en la categoría de países con ingresos bajos.

**FIGURA 2.9**

**ESTIMACIÓN DE (A) LA PROPORCIÓN DE SUPERFICIE TOTAL DE CAMBIO DE USO DE LA TIERRA ASOCIADA A DIVERSOS FACTORES INMEDIATOS DE LA DEFORESTACIÓN, Y (B) LA VARIACIÓN DE LA SUPERFICIE FORESTAL NETA ABSOLUTA ASOCIADA A FACTORES INMEDIATOS DE LA DEFORESTACIÓN POR REGIÓN, 2000-2010**



FUENTE: Adaptación de Hosonuma *et al.*, 2012.

En la figura se muestra cómo varía la importancia relativa de los diversos factores inmediatos de la deforestación según la región. La agricultura comercial originó casi el 70 % de la deforestación en América Latina en el período 2000-2010. En la Amazonia en particular, la producción de agronegocios para los mercados internacionales como, por ejemplo, el pastoreo extensivo, el cultivo de soja y las plantaciones de palma aceitera se ha identificado como principal factor de la deforestación posterior a 1990 (Rudel *et al.*, 2009; Boucher *et al.*, 2011).

En Asia sudoriental, las plantaciones de palma aceitera establecidas para la industria alimentaria y, en cierta medida, la producción de biocombustibles han reemplazado superficies considerables de bosque natural. Por ejemplo, la superficie de plantaciones de palma aceitera en Malasia

aumentó de 2,4 millones a 4,2 millones de hectáreas de 1990 a 2005, reemplazando una cifra estimada de 1 millón de hectáreas de bosque (o más) durante este período. La superficie de plantaciones de palma aceitera en Indonesia aumentó de 1,7 millones a 6,1 millones de hectáreas de 1990 a 2000, reemplazando una cifra estimada de entre 1,7 millones y 3,0 millones de hectáreas de bosque (Fitzherbert *et al.*, 2008).

Los procesos agrícolas a pequeña escala son los factores predominantes de la deforestación en África, donde numerosos hogares pobres, especialmente en el África subsahariana, adoptan estrategias para generar ingresos agrícolas y de otra índole, de bajo riesgo y escaso beneficio (FAO, 2015b). En cambio, la agricultura comercial a gran escala representa solo un tercio de la deforestación en África (DeFries *et al.*, 2010; Fisher, 2010).

# MENSAJES CLAVE

## TENDENCIAS EN EL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA



**1** Durante miles de años, la humanidad ha convertido tierras forestales en terrenos agrícolas como parte del proceso de **DESARROLLO ECONÓMICO**. Hasta finales del siglo XIX, la prevalencia máxima de la deforestación se registró en la región de clima templado. Actualmente, es más elevada en la región de clima tropical.



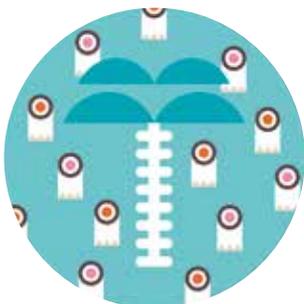
**2 EN LA REGIÓN TROPICAL, LA PÉRDIDA ANUAL NETA DE SUPERFICIE FORESTAL** entre 2000 y 2010 fue de aproximadamente **7 MILLONES DE HECTÁREAS**, y el **INCREMENTO ANUAL NETO DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA** fue de más de **6 MILLONES DE HECTÁREAS**. Sin embargo, existen variaciones significativas según la región: en América Central y del Sur, el África subsahariana y Asia meridional y sudoriental se registraron pérdidas netas de bosques y aumentos netos de los terrenos agrícolas.



**3 EN EUROPA, AMÉRICA DEL NORTE Y ASIA NORORIENTAL SE PRODUJERON AUMENTOS NETOS DE LAS TIERRAS FORESTALES Y PÉRDIDAS NETAS DE TERRENOS AGRÍCOLAS**. Los factores que contribuyeron a los aumentos netos de la superficie forestal fueron la reducción de la presión sobre los bosques como resultado del crecimiento económico, el descenso de las poblaciones rurales o la mejora de la productividad agrícola, y la ejecución de políticas eficaces destinadas a ampliar la superficie forestal.



**4 LA MAYOR PÉRDIDA NETA DE SUPERFICIE FORESTAL Y EL MAYOR AUMENTO NETO DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA** en el período 2000-2010 se registró en el grupo de **PAÍSES DE INGRESOS BAJOS**, donde la pérdida neta de bosques se asocia al incremento de las poblaciones rurales.



**5 EN LOS PAÍSES TROPICALES Y SUBTROPICALES, LA AGRICULTURA** comercial a gran escala y la agricultura de subsistencia originaron **EL 73 % DE LA DEFORESTACIÓN**, con variaciones significativas según la región. Por ejemplo, la agricultura comercial originó casi el 70 % de la deforestación en América Latina, pero solo un tercio en África, donde la agricultura a pequeña escala constituye un factor más significativo.



**6 LA DEMANDA MUNDIAL DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SEGUIRÁ AUMENTANDO.** Las mejoras tecnológicas pueden permitir incrementar la oferta mundial mediante el aumento de la productividad, pero existe una necesidad clara de un enfoque estratégico integrado en las políticas sobre agricultura, actividad forestal y otros recursos naturales.

# LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DEL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA

Las maneras en que **los países abordan el cambio del uso de la tierra** del bosque a la agricultura y viceversa varían entre ellas. Influyen las políticas nacionales, los marcos jurídicos, las inversiones en la agricultura y la actividad forestal, y los mecanismos institucionales. Las normas *de hecho* influyen a menudo de forma considerable en los resultados de las políticas, especialmente cuando las políticas oficiales no logran proporcionar una orientación adecuada, se aplican de forma insuficiente o no se ajustan a las necesidades de las partes legítimas interesadas.

Un análisis de las políticas nacionales de 35 países reveló que poco menos de la mitad de ellos abordaban de forma explícita el cambio del uso de la tierra del bosque a la agricultura y viceversa en sus principales documentos normativos. Es cada vez más necesario que los países aborden el cambio del uso de la tierra en sus políticas nacionales, en particular, a la luz de acuerdos internacionales recientes como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

En las políticas forestales de siete de los países que experimentaron una reducción de la superficie forestal y un aumento de la superficie agrícola entre 1990 y 2015, se atribuyeron estos cambios a los siguientes factores: la presión agrícola, en particular



©FAO/Hoang Dinh Nam

## VIET NAM

Un ingeniero local muestra la relación entre la gestión forestal y la protección del agua y de los suelos.

el cultivo migratorio, la invasión, el acaparamiento de tierras y el pastoreo; la explotación para obtener productos forestales, en particular, combustible de madera; y factores sociales como el crecimiento de la población, la pobreza y el desarrollo de asentamientos

humanos y de la industria. En estas políticas agrícolas referidas a los bosques, los beneficios que se citaban con más frecuencia eran el uso de productos forestales no maderables para obtener alimentos y piensos, medidas protectoras de cultivos y suelos, la fijación de carbono, beneficios relacionados con el agua y la agroforestería.

A pesar de reconocer la importancia de aplicar un enfoque coordinado y coherente a las políticas de uso de la tierra, en pocos de los documentos de políticas examinados se proporcionaba información detallada sobre cómo debería realizarse esta tarea. Además, solo alrededor de una cuarta parte de ellos mostraba pruebas claras de la coordinación entre los intereses relacionados con la agricultura y los relativos a los bosques. En algunos documentos de políticas, incluidos documentos sobre seguridad alimentaria y desarrollo nacional, se presentaban buenos ejemplos de medidas de coordinación.

Un análisis de los marcos jurídicos mostró la importancia de reconocer formalmente los derechos tradicionales basados en el derecho agrario consuetudinario, especialmente en el caso de personas vulnerables y dependientes de los recursos forestales. El análisis también proporcionó información sobre las disposiciones jurídicas para la conversión de los bosques en terrenos agrícolas y los desafíos para la aplicación de las mismas.

Un examen de las inversiones en agricultura y actividad forestal y sus repercusiones en el uso de la tierra arrojó luz sobre las relaciones entre los cambios en la cubierta forestal, las inversiones en agricultura y bosques y la pobreza. En general, las pérdidas de bosques son mayores en los países de ingresos bajos cuando las inversiones en agricultura y bosques son relativamente bajas. La inversión pública directa se centra cada vez más en programas de protección medioambiental y social y otros bienes públicos (como la investigación y el desarrollo), y se hace un hincapié cada vez mayor en la creación de entornos favorables para la inversión del sector privado. Los planes destinados a incentivar las inversiones deberían incluir salvaguardias sociales y medioambientales.

El análisis demostró la importancia de la ordenación territorial integrada y los enfoques participativos con instrumentos como las evaluaciones de aptitud de la tierra y la debida consideración de las opiniones de las partes interesadas. El marco institucional debería incluir organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, así como órganos gubernamentales. Esta inclusión ayuda a legitimar las políticas nacionales, mejorar la gobernanza y la gestión del cambio del uso de la tierra y promover asociaciones que aumenten la eficacia de la aplicación.

## LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DEL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA

**FIGURE 3.2**

### FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA PÉRDIDA DE BOSQUES MENCIONADOS EN LAS POLÍTICAS FORESTALES DE SIETE PAÍSES QUE MOSTRARON UN DESCENSO DE LA SUPERFICIE FORESTAL Y UN INCREMENTO DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA EN EL PERÍODO 2000-2010

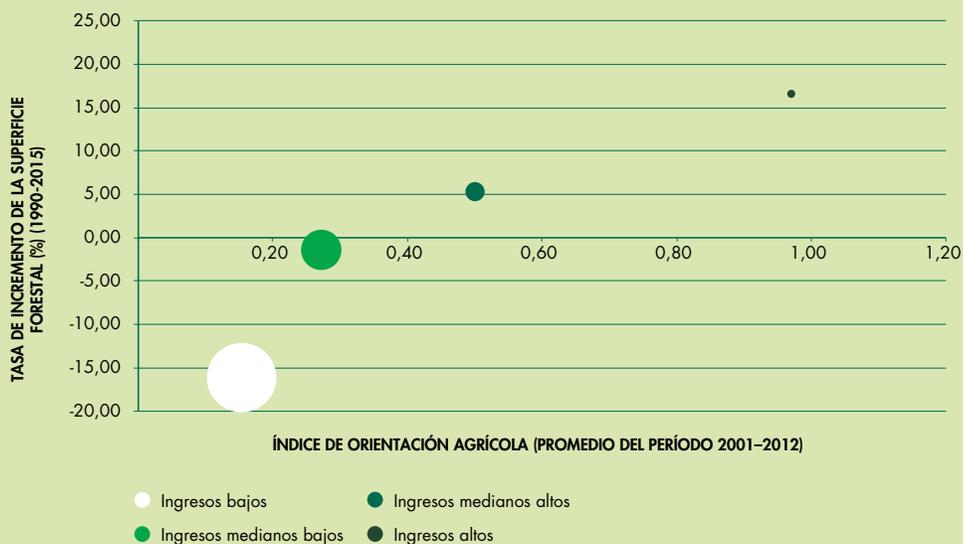
FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA PÉRDIDA DE BOSQUES	PORCENTAJE DE DOCUMENTOS DONDE SE MENCIONAN
<b>RELACIONADOS CON LA AGRICULTURA</b>	
Agricultura y cultivo migratorio	58%
Invasión y acaparamiento de tierras	50%
Pastoreo	33%
Explotación organizada	8%
<b>RELACIONADOS CON LA MADERA Y LOS BOSQUES</b>	
Necesidad de productos forestales (en particular, combustible de madera)	50%
Disminución de los recursos forestales	25%
Inseguridad de la tenencia de las tierras forestales	25%
Tasas de explotación insostenibles	25%
Falta de claridad en la demarcación de los límites del patrimonio forestal	17%
Incendios forestales	17%
Explotación ilegal de madera	8%
Escasez de madera	8%
<b>RELACIONADOS CON LA ESFERA SOCIAL Y LA GOBERNANZA</b>	
Crecimiento de la población	42%
Asentamientos y desarrollo industrial	42%
Incremento de la pobreza	33%
Descoordinación en la aplicación de la ley y sistemas judiciales deficientes	25%
Elevada demanda de tierras	17%
Conflicto civil	8%

Se examinaron más en detalle documentos de políticas forestales de siete países que habían experimentado una disminución de la superficie forestal y un incremento de la superficie agrícola de 2000 a 2010 con el fin de arrojar luz sobre las causas de la pérdida de bosques indicadas en las políticas forestales. La agricultura (que incluye el cultivo migratorio, la invasión, el acaparamiento de tierras y el pastoreo) se reconoció como

causa que contribuye a la pérdida de bosques en las políticas forestales de los siete países, y la conversión de los bosques en terrenos agrícolas se consideró promovida tanto por las empresas como por los pequeños agricultores. De forma variada, en los documentos se identificaron como otras causas de la pérdida de bosques la demanda de productos forestales, el crecimiento de la población, la pobreza y el desarrollo.

**FIGURE 3.8**

**RELACIÓN ENTRE LA INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA, LA VARIACIÓN DE LA SUPERFICIE FORESTAL Y LA POBREZA**



Nota: El tamaño de las esferas representa el índice de recuento de la pobreza, situado en 1,90 USD al día.  
 FUENTE: FAO, 2015a, 2015b.

Para numerosos países en desarrollo, especialmente los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, la agricultura constituye el mayor sector tanto en términos de empleo como de proporción del producto interno bruto (PIB), que puede representar hasta el 30 %. En estos países, el gasto público en agricultura es un instrumento normativo importante para el fomento del crecimiento agrícola y la seguridad alimentaria (FAO, 2012c). No obstante, según el índice de orientación agrícola de la FAO (FAO, 2015c), el gasto agrícola como proporción de su contribución al PIB está disminuyendo en muchos de estos países. La pobreza y el hambre, perpetuadas por una falta de oportunidades

económicas, obligan a los pobres a explotar los recursos naturales que les rodean. La pérdida de bosques es, por tanto, una característica crónica de numerosos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos donde la inversión pública en la agricultura es escasa. Se muestra que la pérdida de cubierta forestal es más acusada en los países con un índice de orientación agrícola bajo y que estos son también países de ingresos bajos. Este hallazgo se corresponde con estudios anteriores en los que se determinó que la agricultura de subsistencia y la agricultura comercial a gran escala constituían causas importantes de la deforestación en algunos países y regiones.

# MENSAJES CLAVE

## LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DEL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA



**1** Aunque la mayoría de los países disponen de políticas oficiales para sus sectores forestal y agrícola, existe una necesidad cada vez mayor de **POLÍTICAS SOBRE EL CAMBIO DEL USO DE LA TIERRA** de la actividad forestal a la agricultura y viceversa. Así lo exigen los acuerdos internacionales establecidos recientemente, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el **CAMBIO CLIMÁTICO**.



**2** La complejidad de la gobernanza del cambio del uso de la tierra se podría reducir mediante una **MAYOR COORDINACIÓN** entre las políticas relativas a los bosques, la agricultura, la alimentación, el uso de la tierra, el desarrollo rural, el agua y el cambio climático. Este tipo de coordinación incluiría el establecimiento de prioridades intersectoriales u objetivos estratégicos para el cambio del uso de la tierra, así como mecanismos institucionales apropiados.



**3 LOS MARCOS JURÍDICOS** para la conversión de los bosques en terrenos agrícolas suelen ser complejos y las prácticas locales informales pueden influir considerablemente en los ámbitos donde la aplicación y el cumplimiento de las leyes es deficiente. La función del derecho consuetudinario, basado en derechos tradicionales, resulta especialmente importante para los grupos vulnerables.



**4** La pérdida de bosques es una característica de numerosos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos donde la inversión gubernamental en la agricultura y la actividad forestal es escasa. Los países que promueven la **INVERSIÓN Y EL VALOR AÑADIDO EN LA AGRICULTURA** y que **PROPORCIONAN UNA INFRAESTRUCTURA** adecuada han abordado el problema de la pérdida de bosques de forma más eficaz que aquellos cuyas inversiones son escasas.



**5** La gobernanza y la gestión del cambio del uso de la tierra requieren un **ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL** que incluya una elaboración de políticas coordinada; seguridad de la tenencia de la tierra; una aplicación eficaz de las leyes; incentivos económicos específicos destinados a promover la intensificación sostenible de la agricultura, la gestión sostenible de los bosques y la inversión social en las zonas rurales; un compromiso sólido por parte de los interesados; asociaciones entre el sector público y el privado; una planificación integrada del uso de la tierra; y un seguimiento adecuado del cambio del uso de la tierra.



**6** En los países que han **GARANTIZADO LA INVERSIÓN EN EL SECTOR FORESTAL**, la pérdida de bosques es menor en general. Algunos países están invirtiendo en bosques de forma que ayudan a lograr objetivos sociales y ambientales más amplios relacionados con el empleo, el cambio climático, la degradación de la tierra, la restauración del territorio y la resiliencia de la agricultura.



**7** Una planificación integrada del uso de la tierra resulta importante para crear un **MARCO ESTRATÉGICO** que permita equilibrar los usos contrapuestos de la tierra entre las partes interesadas. Este marco debería incluir organismos gubernamentales, comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil e intereses responsables por parte del sector privado.

# INTEGRACIÓN DE LOS BOSQUES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Se presentan **estudios de casos** de siete países (Chile, Costa Rica, Gambia, Georgia, Ghana, Túnez y Viet Nam) que demuestran las oportunidades que existen de mejorar la seguridad alimentaria al mismo tiempo que se aumenta o mantiene la cubierta forestal. Todos los países estudiados excepto uno lograron un cambio positivo en el período 1990-2015 en dos indicadores de la seguridad alimentaria (la prevalencia de la subalimentación y el número de personas subalimentadas), así como incrementos de la superficie forestal. También se seleccionaron estos países para proporcionar ejemplos de diferentes regiones y niveles de ingresos. Tras la relajación de los criterios de selección originales, se incluyó un país de ingresos bajos (Gambia) en la muestra.

En cada estudio de casos se presenta información sobre el contexto económico y demográfico; las tendencias en la situación respecto de la seguridad alimentaria, la agricultura y los bosques; los marcos normativos, jurídicos e institucionales; y los factores clave que contribuyeron a lograr tendencias positivas en relación con la seguridad alimentaria y la superficie forestal.

Todos los países estudiados han experimentado un crecimiento económico favorable, que en algunos casos iba asociado a reformas económicas estructurales. En la mayor parte de los estudios de casos se demostraron los vínculos entre la pobreza



©FAO/Sebastian Liste/NOOR para FAO

## SIERRA LEONA

La presidenta de un centro de agronegocios locales en una plantación de repollo comunitaria.

y la inseguridad alimentaria, así como la importancia de incluir la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad como objetivos clave de las políticas económicas nacionales. En varios estudios de casos se pone de manifiesto el valor de aplicar un

enfoque equilibrado en los sectores agrícola y forestal a la hora de elaborar políticas e instrumentos de políticas destinados a lograr avances positivos en el sector forestal al mismo tiempo que se mejora la seguridad alimentaria y la productividad agrícola. Esos estudios sugieren que el desarrollo de economías agrícolas abiertas y orientadas al mercado debería incluir salvaguardias sociales y medioambientales complementarias, por ejemplo, para proteger a los hogares vulnerables de las repercusiones de las fluctuaciones de los mercados mundiales y para evitar daños ambientales derivados de una producción agrícola más intensiva. Los países estudiados han reconocido los grandes beneficios económicos, sociales y ambientales de los bosques, incluida su contribución a programas más amplios de desarrollo sostenible, reducción de la pobreza y cambio climático.

Los estudios de casos demuestran la importancia de utilizar los instrumentos de políticas adecuados para incrementar la productividad agrícola y promover la gestión forestal sostenible. Para ello, los países estudiados han aplicado diversas medidas fiscales, como incentivos y desgravaciones, así como instrumentos de regulación. Todos los estudios de casos mostraron la necesidad de aplicar marcos jurídicos e institucionales eficaces, con una tenencia de la tierra predecible y segura y medidas destinadas a regular el cambio del uso de la tierra, incluidos requisitos

de realización de evaluaciones del impacto ambiental y protección especial para las zonas que la requieran. También mostraron la importancia de disponer de financiación suficiente a través de inversiones públicas en el sector agrícola y en el sector forestal, así como programas de desarrollo rural más amplios. Las fuentes de financiación identificadas en los estudios de casos incluían presupuestos gubernamentales, mecanismos de Pago por servicios ambientales (PSA), venta de productos procedentes de bosques de propiedad pública, regalías, derechos de licencia, impuestos a productos forestales, tasas de exportación, asistencia oficial para el desarrollo y, potencialmente, REDD+1. En algunos estudios de casos se indicó que la transferencia de los derechos de gestión forestal a las comunidades locales había ayudado a mejorar los medios de vida y a fortalecer el apoyo local a la gestión forestal sostenible. Cuando se transfieren derechos de gestión es necesario definir claramente las respectivas funciones y responsabilidades de los gobiernos y las comunidades locales.

Los estudios de casos demostraron la importancia de los enfoques integrados del uso de la tierra a nivel nacional, territorial y local. Algunos ejemplos de estos enfoques son los planes maestros sobre el uso de la tierra, la colaboración entre institutos de investigación agrícola y forestal y servicios de extensión, la ordenación de cuencas hidrográficas y los sistemas agroforestales.

## INTEGRACIÓN DE LOS BOSQUES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA



### RECUADRO 4.1

#### PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN CHILE

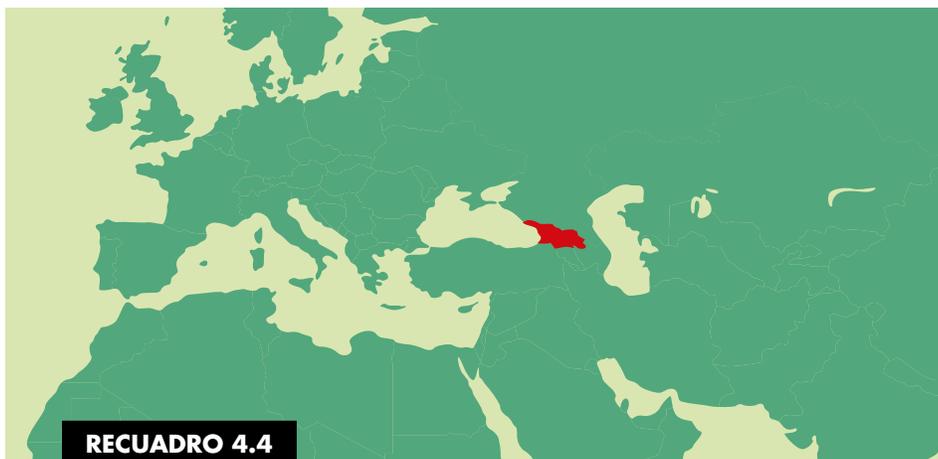
- ▶ El crecimiento económico en un entorno de mercado abierto y competitivo ha dado lugar al aumento de las exportaciones y a la reducción del desempleo y la pobreza. Un marco de instituciones fiables ha respaldado el crecimiento económico y ha proporcionado protección social.
- ▶ El sector agrícola se ha mostrado flexible al reaccionar a las condiciones cambiantes del mercado, en particular al potencial de exportación, y ha respondido de manera positiva a las reducciones arancelarias mediante la sustitución de los cultivos tradicionales por alternativas más rentables.
- ▶ La productividad de los cultivos se ha incrementado debido al uso de las mejores tecnologías disponibles y al aumento del tamaño de las explotaciones, que ha proporcionado economías de escala.
- ▶ Se han puesto fondos a disposición, procedentes principalmente de bancos comerciales. Los instrumentos financieros gubernamentales se han centrado en fomentar la inversión del sector privado, restaurar los suelos degradados y mejorar los sistemas de riego.
- ▶ Se han llevado a cabo programas bien orientados con objetivos sociales y de producción para prestar apoyo a pequeñas y medianas empresas, en particular mediante el suministro de asistencia técnica, apoyo financiero y capacitación para mejorar la productividad y la sostenibilidad de las explotaciones familiares.
- ▶ Se han impulsado plantaciones forestales destinadas a la producción de madera para elaboración industrial y al suministro de beneficios ambientales como la protección de los suelos mediante subvenciones a la forestación, un requisito jurídico para replantar tras la explotación y una respuesta positiva a este tipo de oportunidades en el sector privado.
- ▶ El reconocimiento en las políticas del potencial de la agricultura y la actividad forestal, sobre la base de la sostenibilidad de los diferentes usos de la tierra, ha dado lugar a un apoyo sólido y eficaz para ambos sectores.

**RECUADRO 4.2**
**PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN COSTA RICA**

- ▶ Los cambios estructurales en la agricultura han reducido la presión para convertir bosques en terrenos agrícolas y han dado lugar a un incremento de la superficie de bosques secundarios.
- ▶ El objetivo de las políticas sobre agricultura y alimentación se ha centrado en el incremento de la competitividad de las empresas a todas las escalas, incluida la producción local.
- ▶ El Gobierno respondió a un aumento de los precios de los alimentos en 2008 con el fomento de la producción de alimentos y la prestación de asistencia social a familias vulnerables.
- ▶ Se han introducido controles jurídicos para evitar el cambio del bosque natural a otros usos de la tierra.
- ▶ Desde 1997 se ha proporcionado una financiación estable destinada a los bosques a través de un sistema de PSA. Las prioridades para la financiación de PSA son la protección de los bosques y las cuencas hidrográficas, la conservación, la agroforestería y los sistemas que integran pastos y árboles, así como la reforestación con especies nativas.
- ▶ Las áreas protegidas de propiedad pública se han consolidado y algunos propietarios privados están dispuestos a adoptar enfoques similares en sus tierras de forma que se puedan beneficiar del ecoturismo y los PSA.
- ▶ La importancia de los bosques primarios para el sector del ecoturismo y el reconocimiento de que los bosques son esenciales para las sólidas creencias ambientales de Costa Rica demuestran que la política forestal, así como las políticas en materia de agricultura y alimentación, son prioritarias para el Gobierno.

**RECUADRO 4.3**
**PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN GAMBIA**

- ▶ El desarrollo de la agricultura nacional (por ejemplo, mediante el aumento de la superficie de tierra cultivable en explotación y el incremento de la producción de arroz) y el aumento de las importaciones de alimentos han reducido la prevalencia de la subalimentación y el número de personas subalimentadas.
- ▶ La transferencia de la propiedad forestal a las comunidades para lograr una gestión sostenible y el reconocimiento cada vez mayor de la importancia de la gestión forestal participativa han ayudado a reducir la presión sobre los recursos forestales e incrementar los beneficios de los bosques que obtienen las comunidades locales.
- ▶ El apoyo externo ha ayudado a promover la innovación y el desarrollo en los sectores agrícola y forestal, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de las organizaciones de productores de base comunitaria.
- ▶ La incorporación de la gestión forestal sostenible al Plan Nacional de Inversión Agrícola de Gambia refleja la importancia de aplicar un enfoque integral en el que se reconozca, por ejemplo, que la erosión de las tierras altas causa sedimentación en las tierras bajas y que la expansión de la agricultura debería llevarse a cabo en tierras con escasa actividad agrícola para evitar la invasión de los bosques.
- ▶ Se ha incrementado la sensibilización pública acerca de los problemas asociados a la degradación de las tierras y sus causas (por ejemplo, las actividades humanas y la variación climática).



### RECUADRO 4.4

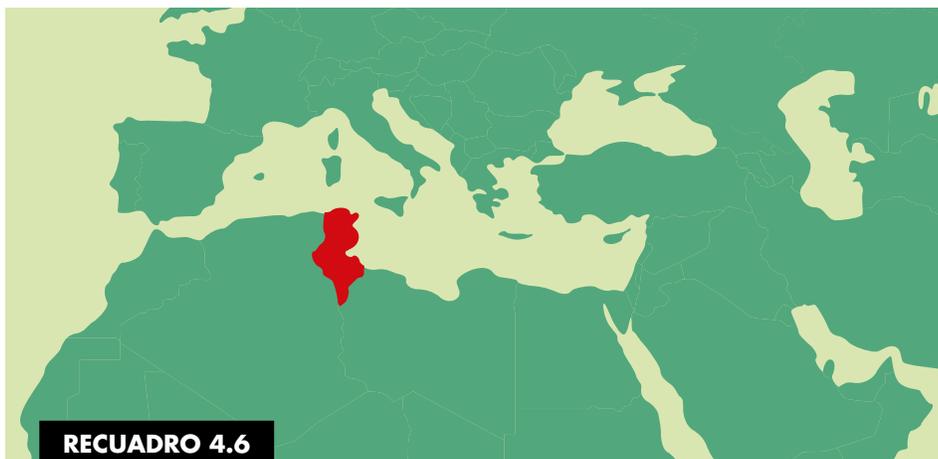
#### PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN **GEORGIA**

- ▶ La migración fuera de las zonas forestales ha reducido la presión ejercida sobre los bosques por la tala y el pastoreo excesivos.
- ▶ La sustitución de los permisos de explotación forestal a corto plazo por licencias a más largo plazo (de hasta 20 años) ha mejorado la gestión forestal.
- ▶ El reconocimiento de que la legislación actual no se ajusta a los principios de la gestión forestal sostenible ha derivado en la elaboración de un nuevo código forestal. También se ha desarrollado la capacidad en el Organismo Forestal Nacional.
- ▶ La participación de las partes interesadas en la elaboración y aplicación de políticas forestales nacionales ha ayudado a generar apoyo en favor de los principios de la gestión forestal sostenible.
- ▶ Desde 2013, la asistencia para el desarrollo agrícola ha constituido una de las prioridades principales del Gobierno, lo cual ha dado lugar a un incremento de la inversión por parte del Estado y a través de asistencia oficial para el desarrollo en este ámbito.

**RECUADRO 4.5**

### **PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN GHANA**

- ▶ Ha existido estabilidad política y coherencia en la aplicación de las políticas.
- ▶ En el Programa de recuperación económica se reconoció la importancia de una producción agrícola modernizada y sostenible y una gestión forestal sostenible como parte de la visión del mismo para lograr una economía transformada estructuralmente.
- ▶ La productividad agrícola aumentó aplicando los resultados de la investigación y el desarrollo, la inversión en infraestructura (por ejemplo, el riego), la aplicación de fertilizantes y el apoyo específico a los pequeños productores.
- ▶ Las evaluaciones del impacto ambiental se emplean para regular la conversión de las tierras forestales en terrenos agrícolas y viceversa.
- ▶ La gobernanza de los bosques ha mejorado debido a la reforma institucional y al fortalecimiento de la capacidad.
- ▶ Existe una reforma de la tenencia de los árboles en curso destinada a otorgar a los agricultores el derecho a la propiedad de los árboles que planten y a los beneficios derivados de estos.
- ▶ La inversión del sector privado en las plantaciones se ha alentado mediante instrumentos financieros (como los financiados con los impuestos a la exportación de madera secada al aire) y la asignación de tierras en partes degradadas de las reservas forestales.
- ▶ Se ha fomentado la participación de las partes interesadas en la elaboración de políticas y se han introducido políticas destinadas a salvaguardar los intereses de las comunidades y las pequeñas y medianas empresas forestales. Se han empleado enfoques de gestión forestal colaborativa para mejorar el acceso de las comunidades a los beneficios de los bosques.



### RECUADRO 4.6

#### PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN TÚNEZ

- ▶ La pobreza y el crecimiento de la población han descendido.
- ▶ En los planes de desarrollo nacionales se reconoce la función beneficiosa que desempeñan los bosques en la protección de la tierra frente a la erosión y la desertificación. Los bosques forman parte de la política agrícola con el objetivo de conservar los recursos forestales, proteger los terrenos agrícolas frente a la erosión, evitar el riesgo de inundación y aumentar la producción agrícola.
- ▶ La producción agrícola se ha incrementado a través de una intensificación que emplea de forma más adecuada los terrenos agrícolas existentes mediante, por ejemplo, sistemas de riego, fertilizantes, mecanización, semillas mejoradas y prácticas agrícolas más adecuadas.
- ▶ Se ha invertido una cantidad significativa de fondos gubernamentales y de asistencia oficial para el desarrollo en el desarrollo agrícola y forestal. Esto ha mejorado la productividad agrícola al tiempo que ha incrementado la cubierta forestal para proporcionar productos y servicios ambientales de los bosques, así como empleo para la población más pobre que vive en los bosques o cerca de ellos.
- ▶ Existen incentivos disponibles para el establecimiento de plantaciones, entre ellos, plántulas gratuitas y compensaciones por la pérdida de ingresos agrícolas.
- ▶ El desarrollo forestal constituye una prioridad política y se ha establecido una estrategia de financiación para los bosques destinada a ayudar a movilizar fondos, en particular asistencia oficial para el desarrollo, para la aplicación de las políticas forestales.
- ▶ Se cumplen los reglamentos para el control del cambio del uso de la tierra y la protección de los bosques.

**RECUADRO 4.7**

### **PRINCIPALES FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LAS TENDENCIAS POSITIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUBIERTA FORESTAL EN VIET NAM**

- ▶ La reforma económica, en particular la liberalización del comercio, integró a Viet Nam en la economía mundial; la reforma agrícola situó a los hogares agrícolas en el centro de las actividades económicas, y las empresas forestales estatales se reestructuraron para convertirse en empresas de tipo comercial.
- ▶ Ha existido voluntad política para mantener e incrementar la cubierta forestal y las orientaciones sobre políticas se han traducido en estrategias, programas y planes sectoriales.
- ▶ Se han utilizado documentos de planificación del uso de la tierra a nivel nacional para fundamentar las decisiones sobre conversión de la tierra, en particular la de los terrenos agrícolas y las tierras forestales en otros usos.
- ▶ Se ha prestado apoyo tanto al sector agrícola como al forestal y se han establecido objetivos claros de desarrollo agrícola, producción de alimentos y protección y desarrollo de los bosques.
- ▶ Se reformó la tenencia de la tierra a fin de ofrecer seguridad sobre la misma como forma de alentar la inversión a largo plazo.
- ▶ Se han aplicado instrumentos de políticas para promover la aplicación de una política sobre agricultura destinada al incremento de la productividad agrícola. Estos instrumentos incluyen exenciones de impuestos sobre la tierra, préstamos en condiciones favorables, promoción de las exportaciones, garantías de precios, apoyo a la mecanización y reducciones de las pérdidas posteriores a la cosecha, y contribuciones para las primas de seguros agrícolas.
- ▶ Se han utilizado instrumentos financieros como los pagos por servicios ambientales de los bosques para respaldar la gestión forestal sostenible, la mejora de los medios de vida y la protección del medio ambiente.
- ▶ Se ha producido un cambio de la actividad forestal estatal a la actividad forestal de múltiples partes interesadas, enfocada a la participación activa de la población local y la gestión forestal comunitaria, en particular mediante un programa de asignación de tierras forestales y la firma de contratos de protección de los bosques con hogares locales.

# MENSAJES CLAVE

## INTEGRACIÓN DE LOS BOSQUES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA



**1** Se han realizado estudios de casos en varios países que muestran que las **REFORMAS ECONÓMICAS** pueden ayudar a incrementar la seguridad alimentaria al mismo tiempo que se mantiene o aumenta la cubierta forestal. Las políticas sobre agricultura orientada al mercado, con salvaguardias sociales y ambientales, han ayudado a incrementar la productividad mediante una mayor inversión, especialmente por parte del sector privado, sin necesidad de expandir los terrenos agrícolas para impulsar la producción.



**2** En las políticas eficaces sobre el uso de la tierra se reconoce plenamente el **VALOR ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL** de los bosques y en particular la función que estos desempeñan en la ejecución de programas más amplios de desarrollo económico y reducción de la pobreza.



**3** Los marcos jurídicos e institucionales eficaces e inclusivos proporcionan una **TENENCIA DE LA TIERRA Y LOS BOSQUES PREDECIBLE Y SEGURA**, con derechos sobre los árboles y los servicios y productos derivados de ellos, así como medidas para regular de forma eficaz el cambio del uso de la tierra. La creación de capacidad en las organizaciones de productores y comunitarias contribuye a mejorar los marcos institucionales.



**4 LA TRANSFERENCIA DE LOS DERECHOS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES** a las comunidades locales y los pequeños agricultores ayuda a mejorar el acceso a los beneficios de los bosques, lo cual da lugar, a su vez, a un mayor reconocimiento del valor de los bosques. Para lograr una gestión forestal eficaz y colaborativa, es necesario que las instituciones públicas y las organizaciones comunitarias entiendan sus funciones y tengan la capacidad de desempeñarlas.



**5** Los enfoques para integrar los usos de la tierra y la gestión territorial incluyen **MARCOS ESTRATÉGICOS SOBRE EL USO DE LA TIERRA**, la colaboración entre institutos agrícolas y forestales en materia de investigación, desarrollo y extensión, el fortalecimiento de los vínculos entre las explotaciones agrícolas y los bosques y la promoción de la agroforestería.

# HACIA UNA MEJOR GOBERNANZA DEL USO DE LA TIERRA PARA LOS BOSQUES Y LA AGRICULTURA

La superficie forestal mundial ha experimentado una disminución de 129 millones de hectáreas (un 3,1 %) en el período comprendido entre 1990 y 2015, y actualmente se encuentra por debajo de los 4.000 millones de hectáreas. Aunque la tasa de pérdida neta de bosques a nivel mundial ha descendido de una media de 7,3 millones de hectáreas anuales en la década de 1990 a 3,3 millones de hectáreas al año en el período 2010-2015 (FAO, 2015a), la deforestación sigue siendo motivo de profunda preocupación (Naciones Unidas, 2015b). Detener la pérdida de bosques beneficiará a cientos de millones de personas, incluidas muchas de las personas más pobres del mundo, cuyos medios de vida dependen de los bienes y los servicios ambientales de los bosques. Asimismo, ayudará a combatir el cambio climático, proteger los hábitats del 75 % de la biodiversidad terrestre a nivel mundial y mantener la resiliencia de los ecosistemas, respaldando de esta manera la agricultura sostenible.

La mayor parte de la pérdida de superficie forestal en los últimos 25 años se ha producido en la región de clima tropical, donde la población sigue creciendo, sobre todo en las zonas rurales. En cambio, se han producido aumentos de la superficie forestal neta en la región de clima templado, donde las poblaciones rurales están, en general, disminuyendo. Existe una relación clara entre la pérdida de bosques y los ingresos nacionales: entre

los años 2000 y 2010, los países de ingresos altos registraron un incremento general de la superficie forestal, mientras que los países de ingresos medianos altos, medianos bajos y bajos mostraron reducciones generales de la superficie forestal (las más acusadas en el grupo de ingresos bajos).

La conversión de tierras forestales en terrenos agrícolas sigue siendo el principal factor de la deforestación. Entre 2000 y 2010, la pérdida de bosques en la región de clima tropical (7 millones de hectáreas al año) fue similar al incremento de la superficie agrícola (6 millones de hectáreas al año). La mayor parte de esta pérdida de bosques, y el incremento de la superficie agrícola, se produjo en América del Sur, el África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. Se estima que, en las zonas tropicales y subtropicales, la agricultura comercial a gran escala es responsable del 40 % de la deforestación; la agricultura de subsistencia local, del 33 %; y la expansión urbana, la infraestructura y la minería, del 27 %.

Las explotaciones agrícolas a gran escala suelen estar centradas en las exportaciones y su contribución a los suministros locales de alimentos es relativamente baja, aunque pueden aportar beneficios económicos más amplios. La agricultura comercial provoca casi el 70 % de la deforestación en América Latina; en la región del Amazonas, el pastoreo extensivo, el cultivo de soja y las plantaciones de palma aceitera han sido los

principales factores de la deforestación desde 1990. Las plantaciones de palma aceitera están sustituyendo superficies considerables de bosque natural en Asia sudoriental. Son necesarias salvaguardias sociales y ambientales para evitar consecuencias negativas; asimismo, las medidas voluntarias adoptadas por el sector privado, como los sistemas de certificación y la moratoria a la adquisición de productos cultivados en zonas deforestadas, han resultado útiles para lograr resultados positivos (por ejemplo, una reducción de la deforestación en la Amazonia).

**La agricultura comercial a gran escala causa un tercio de la deforestación en África.** La agricultura de subsistencia resulta importante para los medios de vida de numerosos hogares pobres de África y las oportunidades para mejorar la eficiencia de esta forma de agricultura, como el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores, se deben combinar con programas más amplios de desarrollo rural y protección social. En algunos estudios de casos se ofrecían ejemplos de programas de apoyo destinados, por ejemplo, a cofinanciar proyectos de agroforestería e inversión agrícola, fortalecer las organizaciones de productores, desarrollar competencias y proporcionar acceso al microcrédito, a incentivos financieros, a préstamos en condiciones favorables y a garantías de precios. A menudo, estas medidas forman parte de programas más amplios de desarrollo socioeconómico y mitigación de la pobreza orientados a grupos vulnerables y zonas con dificultades especiales.

**Los factores subyacentes que afectan a la conversión de los bosques son el crecimiento de la población, el desarrollo agrícola, la tenencia de la tierra y**

**la gobernanza del cambio del uso de la tierra.** Tal como se ilustra en los estudios de casos, la importancia de cada factor depende de las circunstancias de cada país. La población mundial ha aumentado un 37 % desde 1990 y el consumo de alimentos, un 40 %. El consumo de alimentos seguirá incrementándose a medida que crezca la población y cambien los modelos de consumo de alimentos. Asimismo, también es probable que aumente la demanda de tierras para producir otros productos como los biocombustibles. La seguridad alimentaria está cada vez más vinculada a las relaciones comerciales internacionales, como lo está la vulnerabilidad de los bosques, ya que la agricultura en los países de ingresos más bajos suele desarrollarse en respuesta a las demandas de los países de ingresos más altos.

Aunque la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y la gestión forestal sostenible son prioridades mundiales, el análisis de los documentos de políticas presentados en este informe sugiere que **las decisiones sobre las prioridades relativas al uso de la tierra y los recursos naturales no siempre se abordan de forma integrada a nivel nacional.** Es necesario mejorar la coordinación entre las políticas en materia de bosques, agricultura, alimentación, uso de la tierra, desarrollo rural y desarrollo nacional. Por ejemplo, las políticas agrícolas deberían ser más explícitas acerca de las posibles consecuencias de las estrategias de producción de alimentos sobre los bosques y la gestión sostenible de la tierra. En varios estudios de casos se destacaba la importancia de reconocer el valor de los bosques, así como de la agricultura y la seguridad alimentaria, en las estrategias nacionales más amplias para el desarrollo

económico, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

**Los problemas surgen cuando el marco jurídico que rige el cambio del uso de la tierra se encuentra fragmentado y es incoherente.** Esto puede ocurrir si no existen políticas nacionales sobre el uso de la tierra o si estas presentan deficiencias, o también si existe una coordinación insuficiente al redactar instrumentos jurídicos. Dicha fragmentación e incoherencia puede dificultar en mayor medida la aplicación eficaz de las leyes e incrementar la probabilidad de que se produzcan pérdidas forestales, en particular mediante la conversión ilegal de bosques en terrenos agrícolas u otros usos de la tierra. Es más probable que la aplicación de la ley sea más eficaz cuando todas las partes interesadas entienden y apoyan los requisitos jurídicos. Otros requisitos previos para la gestión sostenible de la tierra son la seguridad de la tenencia, el reconocimiento oficial de los derechos consuetudinarios de uso de la tierra y los bienes de los bosques y el fortalecimiento de los derechos de los grupos vulnerables, por ejemplo las mujeres pobres que dependen de los bosques.

**La selección de los instrumentos adecuados para respaldar la aplicación de las políticas resulta esencial.** Por ejemplo, si la agricultura comercial a gran escala constituye uno de los principales factores del cambio del uso de la tierra, los instrumentos de políticas importantes incluirán procesos eficaces de regulación del cambio del uso de la tierra (como la realización de evaluaciones del impacto ambiental y social), con objeto de que este cambio no desemboque en una deforestación indeseable. Por otra parte, en las zonas donde la agricultura de subsistencia local constituye uno de los principales factores, los instrumentos de

políticas pueden incluir medidas más amplias para hacer frente a la pobreza, junto con medidas de mejora de las prácticas locales agrícolas y sobre otros usos de la tierra. En algunos de los países estudiados, el análisis de las causas de la deforestación ayudó a fundamentar el diseño de instrumentos de políticas apropiados.

**La pérdida de bosques se asocia a menudo a niveles bajos de inversión en la agricultura y los bosques.** El fomento de la inversión agrícola puede comprender la investigación y la extensión, así como medidas para mejorar la distribución y la comercialización, abordar las ineficiencias de las cadenas de valor e incrementar el acceso a métodos apropiados de financiación. La inversión innovadora en bosques puede ayudar a lograr objetivos sobre políticas públicas sociales y ambientales más amplios; ejemplos de ello son los principales programas de forestación y rehabilitación forestal a escala territorial y la integración de la actividad forestal en las estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo rural. Algunos países han creado entornos favorables satisfactorios para la inversión del sector privado en la actividad forestal y han puesto en marcha por primera vez mecanismos de financiación innovadores como, por ejemplo, los sistemas de PSA. En algunos de los países estudiados, el apoyo del sector público se ha desplazado de la producción a la investigación y el desarrollo, las finanzas rurales, la promoción de las exportaciones y el fortalecimiento de las organizaciones de productores. La inversión directa del sector público se destina a menudo a prioridades ambientales como la restauración de los suelos y la plantación de árboles, a prioridades sociales (en particular, programas de protección

social) y al fomento de la inversión por parte del sector privado.

**Existe una oportunidad de incorporar la planificación integrada** del uso de la tierra como instrumento para lograr una gestión sostenible de la tierra y mejorar la resiliencia de los ecosistemas, potenciar las sinergias y la complementariedad entre los usos de la tierra a diversas escalas y abordar posibles conflictos. La planificación integrada del uso de la tierra puede crear un marco estratégico que permita equilibrar los usos de la tierra que compiten entre sí, así como reunir a los organismos públicos y partes interesadas pertinentes para evaluar la información técnica relativa, por ejemplo, a la aptitud de la tierra, la disponibilidad de recursos naturales y las necesidades que se esperan en el futuro. Otro instrumento para mejorar la coherencia de la gestión del uso de la tierra es la unificación de los mapas y las bases de datos que combinan información autorizada basada en la tierra procedente de distintos organismos. Las medidas adoptadas en los países estudiados a fin de lograr enfoques integrados del uso de la tierra a diferentes escalas son las siguientes: la elaboración de marcos estratégicos generales sobre el uso de la tierra que permitan fundamentar las decisiones, la mejora de la cooperación entre institutos de investigación agrícola y forestal y la promoción de los sistemas agroforestales.

**Las asociaciones con la sociedad civil y el sector privado constituyen un elemento clave de los mecanismos institucionales.** El compromiso de las partes interesadas resulta esencial para lograr la aplicación eficaz de las políticas. Existe potencial para seguir desarrollando iniciativas de gobernanza privada como, por ejemplo, sistemas de certificación voluntarios, moratorias y

compromisos con cadenas de suministro que no provoquen la deforestación, mediante el fortalecimiento de las asociaciones entre el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos nacionales y locales y organizaciones internacionales.

**La transferencia de los derechos de gestión forestal a las comunidades locales y los pequeños agricultores puede mejorar el acceso** a los beneficios de los bosques, así como el reconocimiento de estos, a través de una gestión forestal colaborativa. En los países estudiados, esto también ha dado lugar a un mayor reconocimiento por parte de las comunidades locales del valor de los bosques. Para lograr una gestión forestal colaborativa eficaz, es necesario definir claramente las respectivas funciones y responsabilidades de los organismos públicos y las organizaciones comunitarias, así como asegurarse de que todos ellos cuentan con capacidad para cumplirlas.

**Se necesita un enfoque multidimensional** que permita alcanzar múltiples objetivos en relación con el uso de la tierra y los recursos naturales y que comprenda una formulación de políticas y una planificación del uso de la tierra coordinadas, una protección jurídica eficaz de los bosques, una mayor seguridad de la tenencia, un compromiso sólido de las partes interesadas, una mejora del seguimiento de la deforestación, una estrecha cooperación con el sector privado y la sociedad civil en cuanto a iniciativas voluntarias, y el uso de instrumentos financieros bien diseñados y orientados. Los estudios de casos ilustran cómo se puede lograr esto, pero también demuestran la importancia de adoptar diferentes enfoques en distintos contextos y la necesidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes.

# 2016

# EL ESTADO DE LOS BOSQUES DEL MUNDO

## LOS BOSQUES Y LA AGRICULTURA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN RELACIÓN CON EL USO DE LA TIERRA

Los bosques y los árboles favorecen la agricultura sostenible. Estabilizan los suelos y el clima, regulan los flujos de agua, ofrecen sombra y refugio y proporcionan un hábitat a los polinizadores y a los depredadores naturales de plagas agrícolas. Asimismo, contribuyen a la seguridad alimentaria de cientos de millones de personas, para quienes los bosques constituyen una fuente importante de alimentos, energía e ingresos. Sin embargo, la agricultura sigue siendo el principal factor de la deforestación a nivel mundial y, a menudo, las políticas agrícolas, forestales y de tierras no están armonizadas.

En *El estado de los bosques del mundo (SOFO) 2016* se muestra que es posible incrementar la productividad agrícola y la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, detener o incluso invertir la deforestación. Para ello, se destacan los esfuerzos satisfactorios realizados por Chile, Costa Rica, Gambia, Georgia, Ghana, Túnez y Viet Nam. La planificación integrada del uso de la tierra es la clave para equilibrar los usos de la tierra, que deberá estar respaldada por políticas adecuadas para promover una actividad forestal y una agricultura sostenibles.

Este booklet presenta los mensajes claves y el contenido de la publicación *El estado de los bosques del mundo 2016*.

