



© Jparkel

Capítulo 4

Medidas en materia de políticas para potenciar los beneficios de los bosques



La medida en que la población se beneficia de los bosques está fuertemente influenciada por la actuación gubernamental, de la que dependerán en gran parte el tipo de beneficios al que las personas tienen acceso, quién los recibirá y en qué grado. Además, las políticas deben ajustarse a los cambios en la demanda de beneficios socioeconómicos de los bosques. Es de prever que estas demandas crezcan y se modifiquen. La población mundial no solo se incrementa con gran rapidez sino que, además, muchos jóvenes crecen en una situación muy diferente a la de sus padres. Por ejemplo, en 2008, por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vivía en centros urbanos y ciudades. Ante esta situación se requieren respuestas normativas que aborden tanto las nuevas oportunidades (p.ej., el turismo local y los cambios en los hábitos de consumo) como las posibles tendencias negativas (p.ej., la emigración de mano de obra calificada necesaria para el desarrollo rural). En este contexto es oportuno examinar las políticas y medidas adoptadas por los países con miras a potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques.

Mensajes clave

Las políticas forestales deben tener en cuenta los cambios que se están produciendo en el mundo, desde el incremento demográfico hasta la transición a una vida predominantemente urbana y al surgimiento de nuevas clases medias

El crecimiento de la población o los cambios en el estilo de vida, o bien ambos factores, hacen que crezcan y se modifiquen las demandas de la sociedad en materia de beneficios socioeconómicos de los bosques. Es necesario que las políticas y los programas forestales nacionales (PFN) reflejen estas necesidades cambiantes, respondan a las oportunidades que se ofrecen y hagan frente a las posibles tendencias negativas apuntando, a la vez, a la sostenibilidad en la prestación de una vasta gama de beneficios de los bosques.

Desde 2007 los países han elaborado numerosas políticas y medidas para promover la gestión forestal sostenible, de las cuales muchas tienen la capacidad de potenciar los beneficios socioeconómicos. Se observa una tendencia a incorporar la gestión forestal sostenible (GFS) como una meta nacional general y a

incrementar la participación de los grupos interesados, así como una mayor apertura a enfoques voluntarios y basados en el mercado. Sin embargo, es necesario fortalecer las capacidades de aplicación para realizar el potencial de los beneficios socioeconómicos.

Los países han introducido numerosas medidas dirigidas a fomentar la provisión de bienes y servicios, en particular proporcionando a la población un mayor acceso a los recursos y los mercados forestales

Brindar acceso a los recursos y los mercados forestales es un instrumento muy eficaz para potenciar los beneficios socioeconómicos en el plano local, entre otras cosas, gracias a su utilización para la subsistencia. La promoción de organizaciones de productores puede respaldar el acceso a los mercados, así como una producción más eficiente.

Para la toma de decisiones acertadas es esencial que se reconozca el valor de los servicios prestados por los bosques, por ejemplo la protección que brindan contra la erosión o la polinización

Si no se mide o no se reconoce el valor de esos servicios, las decisiones económicas y normativas

que afectan a los bosques se basarán en información incompleta y sesgada. Esto tiene una importancia crítica para la prestación sostenible de muchos servicios, desde los que son esenciales para la seguridad alimentaria y la productividad agrícola —como la polinización y la protección contra la erosión— hasta las posibilidades recreativas y otras comodidades que los bosques brindan a la población.

Garantizar y mantener los beneficios de los bosques

La mayor parte de los pobres del mundo viven en zonas rurales. En las últimas décadas se ha logrado sacar de la pobreza a muchos de ellos. Muchos han migrado a las zonas urbanas. Quienes siguen siendo pobres suelen ser pequeños productores de subsistencia, agricultores familiares, trabajadores agrícolas sin tierra, mujeres o ancianos. Muchas de las personas que viven en zonas rurales tienen un acceso limitado a los recursos, a los mercados o a trabajos decentes en el sector formal. La mejora del acceso a los recursos, el fomento del aumento de la productividad en los sectores agrícolas, incluido el forestal, y el fortalecimiento del acceso a los mercados, a menudo locales y urbanos, son algunos de los medios más eficaces para reducir la pobreza

rural y reforzar el desarrollo de las comunidades rurales. Además de los ingresos en efectivo, los bosques ofrecen diferentes oportunidades para generar ingresos no monetarios, que en muchas ocasiones proporcionan una parte mucho mayor de los beneficios socioeconómicos. Entre ellos se cuentan los usos de subsistencia de la madera para construcción, mobiliario, calefacción y carbón vegetal, así como la obtención de alimentos y otros muchos usos, incluida la recreación.

Los bosques mantienen funciones esenciales de los sistemas de sustentación de la vida en relación con el agua, el aire, los suelos, la biodiversidad y otros recursos. La calidad de tales servicios tiene una gran repercusión en la vida diaria de las personas, tanto de zonas urbanas como rurales, y sin embargo sus beneficios se dan por descontados mientras se disponga de ellos. A menudo los responsables de las políticas deben esforzarse para defender los bosques y la inversión en ellos, a fin de que sigan proporcionando los mencionados servicios, frente a usos alternativos de la tierra que prometen beneficios económicos mayores a corto plazo, o más visibles y directos.

Cuadro 21: Principales beneficios socioeconómicos y políticas y medidas nacionales establecidas en el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques

Políticas y medidas nacionales pertinentes	
1.	Desarrollar y aplicar políticas que alienten la gestión sostenible de los bosques para proporcionar una amplia variedad de bienes y servicios y contribuyan a la reducción de la pobreza y el desarrollo de las comunidades rurales (párrafo 6.d).
2.	Fomentar el acceso de las familias, los pequeños propietarios de bosques y las comunidades locales e indígenas dependientes de los bosques que viven dentro y fuera de su superficie a los recursos forestales y los mercados pertinentes para apoyar los medios de subsistencia y la diversificación de los ingresos derivados de la gestión forestal, de conformidad con la gestión sostenible de estos (párrafo 6.y).
3.	Crear un entorno propicio para alentar la inversión del sector privado, así como la inversión y la participación de las comunidades locales e indígenas, otros usuarios y propietarios de bosques y los demás interesados pertinentes, en la gestión forestal sostenible, mediante un marco de políticas, incentivos y reglamentos (párrafo 6.h).
4.	Alentar al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los propietarios de bosques a que preparen, promuevan y apliquen de forma transparente instrumentos voluntarios, como sistemas voluntarios de certificación u otros mecanismos adecuados, para elaborar y promover productos forestales gestionados de forma sostenible y explotados de conformidad con la legislación nacional, y aumentar la transparencia de los mercados (párrafo 6.x).
5.	Promover la producción y la elaboración eficaces de productos forestales con vistas, entre otras cosas, a reducir los residuos y mejorar el reciclaje (párrafo 6.e).
6.	Apoyar la protección y la utilización de los conocimientos y las prácticas silvícolas tradicionales en relación con la gestión forestal sostenible con la aprobación y la participación de quienes tienen esos conocimientos y promover la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales pertinentes (párrafo 6.f).
7.	Alentar el reconocimiento de la variedad de valores derivados de los bienes y servicios que proporcionan todos los tipos de bosques y los árboles que no forman parte de ellos, así como la forma de que esos valores se reflejen en el mercado, de conformidad con la legislación y las políticas nacionales pertinentes (párrafo 6.j).

Nota: El término inglés "management" en expresiones tales como "sustainable forest management" se ha traducido como "ordenación" en los documentos de las Naciones Unidas hasta el año 2013. A partir de abril de 2014, la traducción oficial es "gestión".

Durante las últimas décadas, en el plano mundial, los responsables de las políticas forestales han reflexionado sobre el modo de garantizar y mantener los beneficios de los bosques. En 2007 aprobaron el Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques (o Instrumento forestal), que se considera un hito en la política forestal mundial. Uno de sus cuatro objetivos mundiales es “potenciar los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bosques, incluso mejorando los medios de subsistencia de las personas que dependen de ellos”.

El instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques establece 25 políticas y medidas para su ejecución por parte de los países.

El presente capítulo se centrará en las más pertinentes para los beneficios socioeconómicos, enumeradas en el Cuadro 21.

En este capítulo se presenta un resumen de las medidas adoptadas a escala nacional desde 2007, que abordan las siete políticas y medidas seleccionadas del instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques que los países se han comprometido a aplicar. Las principales fuentes de datos están indicadas en el Cuadro 22 (véase el Anexo 4 para más información). Los responsables de las políticas disponen de muchas opciones para garantizar los beneficios socioeconómicos de los bosques. Estas van desde la no intervención, los incentivos gubernamentales y los acuerdos voluntarios hasta los reglamentos que establecen limitaciones e imperativos para cada medida. Comprenden tanto medidas a corto plazo o especiales como otras a largo

plazo, como la modificación de políticas y estrategias o la armonización de los marcos jurídico e institucional. Muchas políticas y medidas producen repercusiones en varios aspectos y beneficios, tanto de manera directa como indirecta. Por ejemplo, al aclarar las cuestiones relativas a la tenencia es posible fortalecer tanto los medios de vida como motivar las inversiones.

Téngase en cuenta que, a pesar de la considerable cantidad de datos recopilada y el abundante material utilizado para el análisis, la información empleada para la elaboración de este informe abarca solamente una parte de las políticas y medidas adoptadas por los países desde 2007 en relación con estos temas. La proporción de las políticas y medidas nacionales notificadas o accesibles es muy inferior al total; además, no se dispuso de suficiente tiempo para llevar a cabo una búsqueda y un análisis completos y exhaustivos sobre cada tema. En consecuencia, los resultados presentados en este capítulo deben considerarse como una indicación y no como un inventario general de las medidas adoptadas por los países. Además, los países que consideran que ya cuentan con políticas sólidas en vigor en relación con las diversas cuestiones no tenían motivos para adoptar nuevas medidas.

Los resultados son reflejo del carácter de los datos empleados para el análisis: programas y políticas forestales nacionales que expresan las intenciones y los planes futuros, así como los informes nacionales presentados por los países a los órganos internacionales. El material empleado no permite una evaluación independiente del grado de aplicación de las políticas

Cuadro 22: Principales fuentes utilizadas para el Capítulo 4

Tipo de documento	Número de documentos	Tipo de análisis
Programas forestales nacionales y políticas forestales nacionales publicados desde 2007 (base de datos de la FAO sobre documentos de programas o políticas forestales nacionales)	22	Cuantitativo, cualitativo
Informes que los países han presentado al FNUB desde 2007 (FNUB 8, FNUB 9, FNUB 10)	45	Cuantitativo, cualitativo
Informes de los países relativos a los procesos regionales de criterios e indicadores desde 2007 (OIMT, FOREST EUROPE, Proceso de Montreal y Comisión de Bosques del África central)	49	Cuantitativo, cualitativo
Legislación forestal nacional promulgada desde 2007 (Base de datos FAOLEX)	45	Cuantitativo, cualitativo
Boletines informativos bimestrales InfoSylva de la FAO del período 2007-2013, lista de distribución FORESTS-L de la base de datos Forest Policy and Practice del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, boletines informativos de Mongabay, boletín trimestral de la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI), boletines de FLEGT y REDD+ del período 2007-2013	243 recortes de prensa	Cualitativo

y medidas por parte de los países, ni de su voluntad política y capacidades para aplicarlas plenamente; tampoco evalúa los datos relativos a los cambios sobre el terreno. Dado el horizonte temporal comparativamente corto, aún deben verse los resultados concretos de muchas de las políticas establecidas y las medidas tomadas desde 2007. Además, la información utilizada no permite llevar a cabo una evaluación completa de los cambios en las políticas y las medidas con respecto a períodos anteriores a 2007, pero es de esperar que el informe constituya una referencia para la comparación de las políticas en el futuro.

Fomento del suministro de bienes y servicios para contribuir a la reducción de la pobreza y el desarrollo de las comunidades rurales

Principales conclusiones

1. Todos los países que han enmendado sus programas o políticas forestales nacionales desde 2007 han incluido la gestión forestal sostenible como objetivo normativo, con el propósito de equilibrar los aspectos económicos, sociales y medioambientales.
2. Casi la totalidad de los países han comunicado que fomentan el suministro de bienes y servicios y aproximadamente la mitad de los que han revisado sus programas o políticas forestales nacionales desde 2007 abordan la reducción de la pobreza.
3. Muchos países fomentan el desarrollo rural mediante medidas normativas que promueven la utilización de bienes y servicios, en particular en relación con los productos forestales no madereros. Sin embargo, estas medidas en pocas ocasiones se centran en el empleo rural decente o en las cuestiones de género.

La demanda de bienes y servicios forestales sigue creciendo. Será necesario un aumento considerable de la productividad y la eficiencia en el uso de la tierra para proporcionar alimento, vivienda y energía a una población mundial creciente que, según las previsiones, alcanzará los 9 000 millones de habitantes para 2050. Los países hacen frente a este desafío de diferentes modos, aplicando una combinación de enfoques que tienen como objetivo el fomento general de la GFS y la planificación del uso de la tierra.

Todos los países que han revisado sus programas forestales nacionales o políticas forestales desde 2007 han incluido la “gestión forestal sostenible” entre sus objetivos normativos

La gestión forestal sostenible (GFS), como concepto y término, se menciona con frecuencia en las políticas forestales nacionales y, en particular, en los informes nacionales. Los países emplean una concepción amplia de la GFS, tal como se indica en el Instrumento forestal, que hace hincapié en el planteamiento equilibrado de los beneficios económicos, sociales y ambientales y reconoce las múltiples funciones de los bosques para las diferentes partes interesadas. Los países continúan enmendando sus políticas forestales y marcos jurídicos y centrándolos en la GFS. Desde 2007, al menos 37 países han aprobado y promovido nuevas políticas que fomentan la GFS y tienen como objetivo el desarrollo socioeconómico. Además, al menos seis países han comunicado que han elaborado más criterios e indicadores como una forma de poner en práctica la GFS y reforzar el desarrollo, el seguimiento y la presentación de informes en materia de políticas (véase el Cuadro 23).

Cuadro 23: Países que han enmendado sus programas forestales nacionales (PFN) o políticas forestales haciendo referencia a la gestión forestal sostenible (GFS) o elaborando criterios e indicadores para esta última desde 2007

PFN y políticas forestales	Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Bhután, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Eslovenia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gambia, Guatemala, Guyana, Honduras, Kenya, Kirguistán, Kosovo ¹ , Líbano, Marruecos, Montenegro, Nicaragua, Níger, Nueva Zelandia, Panamá, Perú, Serbia, Turquía, Uganda, Uzbekistán, Zimbabwe
Criterios e indicadores nacionales para la GFS	Brasil, Filipinas, Guatemala, Malasia, México, República Democrática del Congo

¹ Las referencias a Kosovo se deben entender en el contexto de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1999).

Fuente: FAO, 2010 y las fuentes de datos presentadas en el Cuadro 22.

El 90 % de los países abordaron la importancia del aumento de la producción de bienes y servicios en sus políticas e informes publicados desde 2007

Varios países han hecho hincapié en el fortalecimiento de la producción de bienes y servicios para la GFS orientada a la reducción de la pobreza. Por ejemplo, Sri Lanka enmendó su política forestal nacional en 2009 a fin de facilitar la gestión participativa e introducir más instrumentos de distribución de beneficios. La visión de la nueva política forestal de Burundi está orientada a fomentar la contribución del sector forestal a las necesidades de las comunidades y a la economía nacional mediante la GFS. Liberia enmendó su estrategia nacional de gestión forestal a fin de incluir la producción sostenible de bienes y servicios a través de las actividades forestales comunitarias. El objetivo de la nueva política forestal de Kenya, aprobada en 2007, es “mejorar la contribución del sector forestal al suministro de bienes y servicios económicos, sociales y ambientales” (República de Kenya, 2007). En 2012, la República Unida de Tanzania lanzó un programa forestal comunitario cuyo objetivo es el empoderamiento de la población y la lucha contra la explotación forestal ilegal. Los países que revisaron sus políticas o programas después de 2007 también prestaron una especial atención a las actividades forestales comunitarias, como es el caso de los programas de actividad forestal en tierras arrendadas de Nepal (Gobierno de Nepal, 2013). Marruecos tomó medidas para establecer cooperativas forestales y brindarles apoyo a fin de fomentar las actividades forestales sostenibles y los productos forestales no madereros como parte de su programa forestal nacional. El plan nacional de desarrollo de Uganda para 2010 situó el sector forestal en el centro del programa de desarrollo nacional, al clasificarlo como sector de crecimiento primario que contribuye al empleo, los ingresos y el crecimiento económico del país.

Algunos países adoptaron (como Burkina Faso, véase el Recuadro 4) o están en vías de adoptar (Benín) una estrategia nacional específica para la utilización sostenible de los productos forestales no madereros, mediante el fomento de su utilización sostenible y el establecimiento de empresas y mercados en pequeña escala para la producción y comercialización de estos productos.

A excepción de Australia, el Canadá y Sudáfrica, las referencias a los ingresos rurales, los productos forestales no madereros y otros bienes y servicios se encuentran con frecuencia únicamente en la introducción

Recuadro 4: Mejora de los beneficios socioeconómicos derivados de los productos forestales no madereros (PFNM) en Burkina Faso

El Gobierno de Burkina Faso está haciendo hincapié en la importancia del desarrollo de empresas comunitarias de productos forestales no madereros a fin de mitigar la pobreza rural e incrementar la resiliencia de los medios de vida, incluyendo también a las Organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esto ha ayudado a destacar, en el programa político, la importancia de los productos forestales no madereros para los medios de vida de los pequeños agricultores y ha dado como resultado un conjunto de medidas encaminadas a la valorización de dichos productos. A continuación se presentan los principales resultados en materia de políticas:

- la institucionalización de un organismo centrado en los productos forestales no madereros en el ámbito gubernamental (L'Agence des produits forestiers non ligneux, APFNL) en 2009;
- la elaboración, en 2010, de una estrategia y un plan de acción nacionales para el período 2010-15 encaminados a la utilización sostenible y la valorización de los productos forestales no madereros.

de las políticas y los informes y en la sección en que se exponen sus motivos. En los casos en los que se cuenta con políticas concretas para la mejora del suministro de bienes y servicios en los países desarrollados (por ejemplo, en Finlandia y en los Estados Unidos de América), estas generalmente hacen hincapié en la investigación, la innovación y la financiación para el desarrollo económico. Australia, China, la India e Indonesia comunicaron nuevos avances en las esferas del empleo, la pobreza y el desarrollo rural, aunque de distintos modos. China ha presentado una serie de leyes centradas en la GFS y su contribución al desarrollo, la construcción, la industria y la energía.

Aproximadamente la mitad de los programas o políticas forestales nacionales revisados desde 2007 hacen referencia explícita a la pobreza

En las secciones introductorias de las políticas y los informes se señala a menudo que los recursos forestales son fundamentales para los ingresos rurales y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, el Plan de Protección y Desarrollo de los Bosques de Viet Nam para el período de 2011-2020 cuenta con un objetivo explícito que consiste en generar más puestos de trabajo y mejorar los ingresos para los residentes que dependen de los bosques, a fin

de contribuir a la eliminación del hambre y la reducción de la pobreza. Los objetivos de reducción de la pobreza casi nunca se explicitan, ni reciben una atención detallada, en los principales capítulos de las políticas o los informes. Montenegro y el Canadá, por ejemplo, establecen la mitigación de la pobreza como objetivo general, pero la definición de los objetivos y las medidas específicas para su reducción se deja para estrategias y planes futuros.

El 58 % de las políticas y los informes relacionan la GFS directamente con la reducción de la pobreza y el desarrollo rural, en particular en los países en desarrollo, donde la pobreza está más generalizada. De los 22 PFN más recientes, 10 afrontaban abiertamente la pobreza, principalmente los de Camboya, Gambia, Honduras, Kenya, Níger y Uganda. En todos los países cuyos programas prestaban atención a la reducción de la pobreza también se informó de la adopción de medidas para aumentar el acceso a los recursos forestales, en especial la leña y los productos forestales no madereros. Algunos países abordaban los medios de vida rurales obtenidos mediante bienes y servicios forestales en sus planes de desarrollo y políticas para combatir la pobreza, entre ellos, Bangladesh, el Canadá, Madagascar y Nepal (véase también el Recuadro 5). En Indonesia, muchos proyectos y actividades en materia de políticas están relacionados con la erradicación de la pobreza mediante la GFS. El ecoturismo como estrategia de reducción de la pobreza se encontró en diversos países tropicales (por ejemplo, Côte d'Ivoire, Honduras, Madagascar, el Níger, Papua Nueva Guinea, la República Dominicana, Santa Lucía y Togo), así como en Europa (Alemania, Chipre y Finlandia) y Turquía.

Recuadro 5: Medidas específicas de reducción de la pobreza en las políticas forestales nacionales de Nepal

El Programa de Actividad Forestal en Arrendamiento de Nepal brinda apoyo a los agricultores más pobres y las personas que dependen de los bosques para mitigar su pobreza. Las personas más pobres constituyen un subgrupo de asignatarios de tierras en el marco de la "actividad forestal en arrendamiento dentro de las actividades forestales comunitarias"; un 35 % de los ingresos se asignan a dichas personas, a las mujeres y a los grupos desfavorecidos. Una familia puede arrendar al menos una hectárea de tierras forestales por un período de 40 años, con el derecho de cultivar plantas y utilizarlas. El programa incluye, además, un plan obligatorio relativo a la mejora de los medios de vida para reducir la pobreza.

- En el último programa forestal nacional de Honduras se aborda explícitamente la cuestión de la pobreza.



© FAO/G. Bezani

Muchos países desarrollados destacan en forma firme y explícita la GFS en sus políticas pero no profundizan sobre las conexiones entre la actividad forestal y la pobreza. Las políticas forestales de Australia y Sudáfrica se centran en mitigar la pobreza brindando oportunidades de educación y capacitación. Al parecer, la reducción de la pobreza y el desarrollo rural no son un tema tan importante en las últimas políticas forestales de Asia central como en las de otras regiones.

La mayoría de los países que han publicado políticas e informes desde 2007 notifican la adopción de medidas para el fortalecimiento de las comunidades rurales

Una medida habitual para fomentar el suministro de bienes y servicios a las comunidades rurales es enmendar los permisos, concesiones y derechos a fin de permitir a las comunidades, en especial las que dependen de los bosques, utilizar los productos forestales. La mejora del acceso de la población local e indígena a los productos forestales no madereros se abordó en todos los programas o políticas forestales nacionales enmendados desde 2007 y se menciona en el 90 % de los informes de los países. Un menor número de países ha tomado medidas para brindar acceso a recursos más valiosos, como la madera de construcción. Entre los países que han llevado a cabo nuevas reformas de la tenencia o las actividades forestales comunitarias se cuentan Guinea Ecuatorial, México y el Perú. Algunos de los países (mayoritariamente de África) que mantienen la propiedad estatal de todos los bosques centran su atención principalmente en la reforma del régimen de

concesión a fin de potenciar los beneficios para las comunidades rurales. Por ejemplo, la Constitución de 2008 de la República Democrática del Congo asigna la propiedad de los bosques al Estado; la legislación reciente sobre concesiones reconoce el derecho de usufructo, y las nuevas normas aprobadas en 2010 exigen negociaciones entre los operadores y las comunidades locales. Los derechos de concesión también se han enmendado en otros países, como el Brasil, Eslovenia, Guinea-Bissau, Guyana, Liberia, Panamá, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo.

Diversos países han enmendado sus regímenes tributarios y fiscales con objeto de reorientar fondos hacia el desarrollo comunitario o centrar especialmente la atención en la población rural pobre, las mujeres y los grupos desfavorecidos. La política de GFS del Camerún de 2005 para las tierras de dominio público exige que parte de la recaudación tributaria se destine al desarrollo rural, en particular a través de actividades forestales comunitarias y sociales (en rodales que los municipios o consejos rurales pueden gestionar y utilizar para sostener el desarrollo local). La autoridad forestal de Papua Nueva Guinea solicita que los proyectos forestales se elaboren de conformidad con el marco de los planes forestales nacionales y provinciales y contribuyan al desarrollo comunitario rural.

La Unión Europea adoptó una estrategia forestal integral en 2013 que exige que las medidas forestales de los Estados miembros se integren en los programas de desarrollo rural y se centren en el apoyo a la GFS, la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación económica.

Nueva Zelandia afirma que en el país son relativamente pocas las comunidades que dependen económicamente de la actividad forestal, por lo que no aborda el desarrollo rural o la reducción de la pobreza en su guía relativa a la GFS; sin embargo, cuenta con una larga trayectoria en cuanto a garantizar el tratamiento equitativo de los usuarios de tierras de zonas rurales.

Varios países informan acerca de la creación de puestos de trabajo gracias al empleo directo en actividades de forestación y silvicultura

El empleo de personas necesitadas en los programas de forestación patrocinados por el Estado se traduce en la mejora de los medios de vida y en beneficios medioambientales. Por ejemplo, Armenia, Bangladesh,

Gambia, Kenya, la República Eslovaca y Sudáfrica han lanzado programas de forestación extensiva a fin de impulsar el empleo rural y reducir la pobreza. Se estima que el programa de forestación de China ha creado más de 3 millones de puestos de trabajo directos e indirectos en el país durante el período comprendido entre 2007 y 2013 (Pan, Ma y Zhang, 2011). China comunicó que dicho programa no solo ha reducido la pobreza, sino que también ha mejorado las condiciones ecológicas para la población rural pobre. En 2013, Haití lanzó una campaña dirigida a duplicar la cubierta forestal del país para 2016 y Zambia puso en marcha un programa nacional de plantación de árboles que se espera que genere 200 000 puestos de trabajo. La plantación de árboles es también el eje central de muchos proyectos de pequeña envergadura que crean oportunidades locales de obtención de ingresos, como es el caso del proyecto de Uganda de plantar un millón de árboles en la región del monte Elgon.

Algunos países se proponen como objetivo prevenir la deforestación y fortalecer la GFS creando, a la vez, oportunidades de generación de ingresos y empleo fuera del sector forestal. En la India, por ejemplo, el departamento forestal del Estado Madhya Pradesh puso en marcha en 2012 una iniciativa de agricultura por contrato a fin de proporcionar medios de vida alternativos a las personas que se dedican a cortar leña. Diversas iniciativas permiten a las comunidades rurales o los pequeños productores participar en actividades forestales y de ecoturismo para obtener ingresos; entre ellas se cuentan sistemas de subcontratación como el Proyecto Grow y Khula Nathi en Sudáfrica y asociaciones de subcontratación en Australia, Filipinas, Ghana, Indonesia y Nueva Zelandia. Los sistemas

Recuadro 6: Programas forestales públicos que crean empleo: el Programa de Restauración del paisaje forestal de los Estados Unidos de América

El Programa de Restauración del paisaje forestal de los Estados Unidos de América se creó en 2009 para promover la estabilidad laboral, el suministro fiable de madera, la salud de los bosques y la reducción de los costos y riesgos de las emergencias derivadas de incendios forestales. Gracias a la labor desempeñada en 23 paisajes forestales de los Estados Unidos de América, se crearon más de 3 000 puestos de trabajo en 2011 y otros 4 500 en 2012, lo que generó unos 290 millones de USD en ingresos laborales.

agroforestales han captado la atención de los responsables de las políticas, en particular en África y Asia, como medio para vincular a las comunidades locales y los pequeños productores con las cadenas de elaboración que añaden valor en países como la India, Malawi, la República Democrática Popular Lao y Zambia. Asimismo, los Estados Unidos de América han esbozado unos nuevos principios de gestión forestal centrada en la restauración que creará puestos de trabajo (véase el Recuadro 6).

De los 41 Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) pertinentes elaborados entre 2007 y 2013, en 37 se abordan las cuestiones forestales y se indica que los países reconocen cada vez más la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza

Las estrategias de reducción de la pobreza se consideran un instrumento clave para la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema. Si bien en los

DELP iniciales apenas se mencionaban los recursos forestales, en algunos casos las nuevas estrategias han dado más relieve a la función de los bosques en la lucha contra la pobreza, refiriéndose en forma más sistemática a los PFN de los países.

En el Cuadro 24 se presentan las medidas relativas a los bosques que se han utilizado con más frecuencia para la erradicación de la pobreza.

Mejora del acceso a los recursos y mercados forestales en apoyo de los medios de vida y la diversificación de los ingresos

Principales conclusiones

1. En los últimos años, alrededor de la mitad de los países encuestados han adoptado medidas para mejorar el acceso de las comunidades locales, las familias y los individuos a los recursos y mercados forestales. Al menos 26 han tratado la reforma de la tenencia, principalmente para brindar un apoyo mayor a los medios de vida locales.

Cuadro 24: Medidas relativas a los bosques recogidas en los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) publicados desde 2007

Medidas relativas a los bosques que figuran en los DELP	Países
Aplicación de técnicas de gestión forestal sostenible a fin de satisfacer la demanda de productos forestales y otras medidas para reforzar la forestación (con inclusión de la REDD)	Afganistán, Albania, Bangladesh, Gambia, Ghana, Haití, Madagascar, República Democrática del Congo, Togo, Uganda
Mejora del régimen fiscal forestal y reforma de la legislación tributaria	Liberia, Madagascar, Malawi, República Democrática Popular Lao
Creación y acceso a mercados para los productos forestales	Bangladesh, Gambia, Liberia, Madagascar, Malawi, República del Congo, Zambia
Uso de los bosques para el desarrollo del turismo	Albania, Bangladesh, Ghana, Kirguistán, Liberia, Uganda
Participación del sector privado en la gestión sostenible de los recursos naturales, mejora de las inversiones y suministro de créditos para empresas sostenibles basadas en los bosques	Albania, Bangladesh, Ghana, Kirguistán, Liberia, Malawi, Malí, Nicaragua, República del Congo, República Democrática Popular Lao, Uganda, Zambia
Productos forestales no madereros como generadores de ingresos y seguridad alimentaria	Bangladesh, Gambia, Liberia, Malí, República del Congo, Uganda, Zambia
Descentralización y gestión forestal comunitaria	Albania, Bangladesh, Gambia, Ghana, Liberia, Malí, República del Congo, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Togo
Fomento de la energía derivada de la madera y retención de carbono en los bosques	Bangladesh, Guinea, Haití, República del Congo, Rwanda
Aumento del empleo y generación de ingresos derivados de los bosques, en particular mediante la forestación/reforestación	Afganistán, Bangladesh, Gambia, Liberia, Malí, República del Congo, Rwanda
Creación de nuevas oportunidades para las mujeres en el sector forestal	Bangladesh, Liberia, Malí
Reformas de la política agraria, incluidos los bosques	Bangladesh, Liberia, República Democrática del Congo

2. Muchos países se centran en fortalecer las capacidades de las organizaciones de productores como medio para una prestación más eficaz de beneficios y un mejor acceso a los mercados.
3. Pocos países tratan explícitamente las cuestiones relativas al género y al empleo decente y en muy escasas ocasiones abordan la cuestión de las economías y mercados informales, principal fuente de sustento en muchas zonas rurales.

Tal como se puso de relieve en las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (FAO, 2012b), la tierra es fundamental para el desarrollo y este, a su vez, requiere derechos de tenencia seguros y un acceso equitativo a los recursos. Mejorar el acceso a los recursos forestales y los mercados pertinentes es, por tanto, fundamental para potenciar el acceso a los beneficios socioeconómicos de los bosques, tanto para el uso de subsistencia como para crear oportunidades de generación de ingresos y empleo. De acuerdo con la Iniciativa para los derechos y recursos (2013), en 2012 los gobiernos de los países en desarrollo habían reconocido la propiedad o derechos de uso a largo plazo a las comunidades del 31 % de los bosques del mundo en desarrollo, que se extendían por más de 490 millones de hectáreas. Alrededor de la mitad de los programas o políticas forestales nacionales publicados recientemente abordan en forma directa los medios de vida y más de tres cuartas partes de los países (55 de 72) se ocupan de los medios de vida en los informes presentados a órganos mundiales o regionales. Muchas de las medidas adoptadas o previstas tienen como objetivo explícito la prestación de apoyo a los medios de vida y la diversificación de los ingresos de la población rural pobre y las comunidades locales.

En la mayoría de los 22 programas forestales nacionales (PFN) o políticas forestales actualizados recientemente se han incluido medidas para mejorar el acceso local a los recursos forestales

Los gobiernos adoptan diferentes enfoques en relación con los derechos de acceso a los recursos forestales, de conformidad con las leyes y costumbres nacionales, aunque existe una tendencia general a ampliar el acceso a través de la legislación forestal y de uso de la tierra. Muchos países están adoptando medidas con miras a aumentar o mejorar el derecho de las comunidades, familias o individuos a acceder a los recursos forestales y utilizarlos, así como a fortalecer su participación en la

gestión de los bosques de propiedad pública. Algunos países mencionaron medidas para garantizar los derechos de tenencia de los bosques a fin de mejorar los medios de vida y el control o la propiedad por parte de los titulares de dichos derechos, entre ellos, Gambia, Nepal, Panamá, la República Democrática Popular Lao y Sri Lanka. Menos de la mitad de los países centraban su atención en los pequeños propietarios o las poblaciones indígenas.

La medida más amplia para potenciar el acceso a los bosques es la reforma de la tenencia, que incluye el otorgamiento de derechos, la aclaración de los derechos que se tienen, la revisión de los acuerdos de concesiones y el establecimiento de actividades forestales comunitarias y servicios de extensión a fin de aumentar la capacidad de ejercer los derechos de acceso, así como incentivos económicos basados en la tenencia. La reforma de la tenencia suele estar orientada a la reducción de la pobreza, por ejemplo en el Brasil, el Camerún, China, Fiji, México y Viet Nam (véase el Recuadro 7). Con frecuencia, los países que buscan reducir la pobreza optan por designar a grupos específicos a fin de garantizar que no sean excluidos o ignorados (el Gobierno de Honduras, por ejemplo, ha otorgado alrededor del 7 % de su territorio a las comunidades indígenas misquitas). En general, los países con un grado menor de pobreza han intentado aumentar el valor social de los bosques fomentando su acceso público, en particular con fines recreativos (por ejemplo, Australia y los Estados Unidos de América).

Algunos países como Guyana, Kenya, Liberia y el Sudán han establecido o ampliado los derechos relativos a actividades forestales comunitarias, a menudo combinados con programas de extensión que respaldan el desarrollo de la capacidad de las comunidades rurales. Por ejemplo, la Ley de Derechos de las Comunidades

Recuadro 7: Asignación de tierras forestales en Viet Nam

En Viet Nam, se han seguido aplicando políticas de asignación de tierras forestales en algunas provincias. En diciembre de 2010 se habían emitido alrededor de 1,8 millones de certificados de uso de la tierra, mediante los cuales se reconoce el derecho de los usuarios sobre cerca de 9 millones de hectáreas de tierras. La gran mayoría de los certificados se otorgaron a familias, por parcelas de una extensión promedio de unas 3 ha. Los receptores de las tierras pueden ejercer sus derechos de uso de las tierras forestales durante 50 años o más.

de Liberia de 2009 tiene como objetivo permitir a las comunidades rurales el acceso a recursos forestales como las plantas y el material vegetal utilizados para alimento, combustible, almacenamiento y forraje. El programa de extensión del Sudán ha establecido más de 369 bosques comunitarios y ha registrado cooperativas desde 2007. En 2010, el Instituto Nacional de Bosques de Guatemala, autoridad forestal del país, estableció un programa de incentivos para los pequeños propietarios¹⁹ de tierras con posibilidades de participar en la gestión de bosques naturales y en actividades agroforestales. En el Brasil, la creación en 2009 del Programa de Manejo Florestal Comunitário e Familiar introdujo el concepto de gestión comunitaria y familiar de bosques en el sistema legal brasileño. Asimismo, se obtuvieron datos sobre medidas normativas dirigidas a ampliar los derechos forestales comunitarios en el Camerún, Filipinas y Nepal.

Al menos 26 países han adoptado nuevas medidas para aclarar derechos de tenencia legal confusos y reconocer la tenencia consuetudinaria.

Varios países, entre los que se cuentan Bolivia, el Brasil, Camboya, Costa Rica, Gambia, la India, Kenya, Mongolia, Nepal, Nicaragua y Sri Lanka, han tomado medidas para aclarar los derechos de tenencia de bosques, incluidos los problemas de usurpación. Por ejemplo, en 2009 el Brasil aprobó una legislación relativa a la tenencia de la tierra, que asigna unos 67,4 millones de hectáreas a ocupantes sin título o colonos ilegales. Sri Lanka concluyó en 2009 un proyecto encaminado al estudio y la delimitación de más de 400 000 ha de bosques naturales que no contaban con una demarcación adecuada y sufrían desmontes para la construcción de viviendas y la agricultura.

El acceso para la recolección no comercial y el uso de subsistencia mejora los medios de vida, en particular los de los grupos vulnerables y la población local. En muchos países existen desde hace siglos derechos consuetudinarios, entre otras cosas, para el pastoreo, la extracción de madera, o un acceso limitado para actividades de subsistencia como la recolección de bayas u hongos. Muchos países, en especial en África y Europa, reconocen amplios derechos a la población rural local para usar o recolectar productos específicos, en cantidades establecidas, de bosques que pertenecen al Estado, a las comunidades o a propietarios privados.

¹⁹ Sin titularidad jurídica.

Asimismo, algunos países han adoptado nuevas medidas para aclarar y reconocer estos derechos formalmente a través de medidas normativas y jurídicas. Por ejemplo, el Gobierno de Bolivia aprobó en 2008 la Política Nacional para la Gestión Integral de los Bosques, fruto de las consultas sobre la gestión forestal integrada que habían mantenido con los principales grupos indígenas organizados y otros grupos de productores forestales de Bolivia. El propósito de esta política es:

- brindar apoyo al bienestar de todos los usuarios de los bosques, en especial a los más pobres;
- mejorar la contribución de los bosques al desarrollo económico;
- garantizar la conservación de los bosques.

Algunos países han enmendado acuerdos y legislación en materia de concesiones y han ampliado los derechos de las comunidades locales e indígenas al acceso, uso y gestión conjunta de los recursos forestales

El Camerún, Eslovenia, Indonesia y el Perú son algunos de los países que han revisado y enmendado los acuerdos de concesión, han solicitado a los concesionarios que proporcionen beneficios definidos de modo más explícito como condición de sus derechos, y han incluido a las comunidades en la negociación de dichos beneficios. Malasia comunicó en 2011 que se pedía a los concesionarios madereros que designaran áreas de uso comunitario dentro de las zonas forestales comprendidas en sus licencias de extracción. En algunas zonas esto incluye derechos de acceso comunitario para recolectar una amplia variedad de productos forestales para la subsistencia, incluidos alimentos y medicinas. Liberia exige acuerdos sociales con los concesionarios, en particular fondos para las comunidades e infraestructuras afectadas.

En Papua Nueva Guinea, los acuerdos de gestión forestal requieren el consentimiento de los propietarios consuetudinarios. La nueva ley de concesiones de Mongolia (2010) contempla explícitamente una variedad de acuerdos de asociación entre el sector público y el privado así como instrumentos en materia de seguridad. En Guyana se establecieron asociaciones forestales comunitarias capacitadas para obtener concesiones del patrimonio forestal estatal (véase también el Recuadro 8). En Indonesia se han establecido procedimientos para la asignación de zonas forestales, en régimen de arriendo a largo plazo, a empresas que se dedican a la plantación para la tala y extracción maderera; sin embargo, el país sigue careciendo

de reglamentos y procedimientos equivalentes para la asignación de zonas forestales estatales a las comunidades. Las políticas y leyes nacionales enmendadas desde 2007 exigen con frecuencia la participación de la población indígena en la gestión forestal (por ejemplo, la política forestal de 2007 de Fiji y el proyecto de ley forestal de 2009 de Guyana).

La reforma de la tenencia de bosques es una de las esferas de la política forestal en que se mencionan explícitamente las comunidades indígenas

La reforma de la tenencia es una de las pocas esferas de la política forestal en las que se abordan explícitamente las comunidades indígenas. México, por ejemplo, reconoce que para miles de comunidades indígenas que poseen tierras la actividad forestal es su principal actividad económica. En 2007, el Departamento de Medio Ambiente de Filipinas reconoció el derecho de las poblaciones indígenas a buscar el bienestar económico y cultural y a hacer posible la distribución equitativa de los beneficios derivados de los recursos naturales que se encuentran

Recuadro 8: Enmienda de las concesiones forestales en el Brasil

El Brasil abrió los bosques públicos a las concesiones forestales mediante su ley de gestión forestal pública promulgada en 2006 (Ley n.º 11.284). Uno de sus objetivos es servir de base para garantizar un suministro duradero de madera producida de manera legal y sostenible en tierras forestales públicas para el mercado nacional. Esta nueva política debería ayudar a añadir valor económico a los bosques y complementar otras medidas dirigidas a reforzar la aplicación de la ley y disminuir la tala ilegal. En 2013, se habían otorgado siete concesiones forestales (tres de bosques federales y cuatro de bosques estatales), lo que ha supuesto abordar diversas cuestiones de tenencia de la tierra.

El proyecto de ley forestal de 2009 de Guyana constituye un medio para asegurar a las comunidades el derecho a beneficiarse de los bosques locales a la vez que asegura la sostenibilidad, estimula la generación de ingresos y fomenta la estabilidad medioambiental. Gracias a la iniciativa forestal comunitaria las comunidades pueden obtener concesiones forestales para su gestión comercial a fin de mejorar sus medios de vida. A finales de 2011 se hallaban en actividad más de 60 organizaciones forestales comunitarias con más de 400 permisos forestales estatales, y esas cifras siguen en aumento.

- El Brasil ha adoptado varias medidas para posibilitar las concesiones en bosques públicos y fortalecer los derechos de la población pobre y los pueblos indígenas.



en sus tierras o dominios ancestrales²⁰. En la India, la aplicación en 2009 de la Ley de 2006 sobre el reconocimiento de los derechos sobre los bosques incluyó la emisión de certificados de propiedad a los representantes de las tribus. Estos derechos también pueden surgir a partir de los esfuerzos locales, como es el caso de los pigmeos batwa de Uganda, que han recuperado la tierra que habían perdido para la conservación. La Ley de Guyana de 2006 relativa a los amerindios faculta a estas comunidades a crear zonas protegidas en sus tierras y hacer que se respeten, así como a controlar el acceso a su territorio y sus conocimientos tradicionales. En 2007, el Brasil aprobó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y las Comunidades Tradicionales²¹. Su objetivo principal es promover un desarrollo sostenible para los pueblos y comunidades tradicionales, haciendo hincapié en el reconocimiento, el fortalecimiento y la garantía de los derechos territoriales, sociales, medioambientales, económicos y culturales.

En 2011, el Perú aprobó una ley que exige que se consulte a los grupos indígenas antes de llevar a cabo proyectos mineros, de explotación forestal y de petróleo y gas en sus tierras, con lo que se otorga a dichas poblaciones la prerrogativa de dar su consentimiento previo y fundamentado a dichos proyectos, aunque no tienen poder para vetarlos. En los últimos años se han adoptado diversas decisiones en tribunales nacionales y regionales a favor de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre los bosques, en particular ciertas sentencias en el Ecuador

²⁰ The Philippines Department of Environment and Natural Resources (DENR) Orden administrativa n.º 2008-01 de la National Commission on Indigenous Peoples (NCIP).

²¹ Decreto presidencial n.º 6.040 de 2007.

e Indonesia. Asimismo, muchos países se están ocupando de las cuestiones de acceso en el contexto del Protocolo de Nagoya sobre acceso y distribución de beneficios que aborda, aunque sin limitarse a ellos, las cuestiones relacionadas con el acceso a los recursos forestales.

Una medida que se adopta con frecuencia para aumentar el acceso a los mercados consiste en facilitar la formación de las organizaciones de productores y las empresas cooperativas

Casi todos los países informaron de la adopción de medidas para fortalecer el acceso a los mercados, entre las que se cuentan la eliminación de las restricciones jurídicas a los permisos de recolección (aunque principalmente para los productos forestales no madereros, más que para la madera), el ajuste de los incentivos financieros y el apoyo al desarrollo de capacidades. Muchos países han dedicado especial atención a permitir y reforzar el establecimiento de organizaciones de productores, un potente catalizador para el fomento de los ingresos de las poblaciones indígenas, las comunidades locales y los pequeños propietarios privados (véase el Cuadro 25). Esto suele suponer la realización de actividades de desarrollo de capacidades para los pequeños productores a través de agrupaciones de productores agrarios, por ejemplo, en el Camerún, China, Etiopía, Ghana, Guyana, Hungría, Montenegro, Mozambique, Nepal, República Checa, Sudán y Viet Nam.

Un modo habitual de respaldar el acceso de las pequeñas empresas o empresas comunitarias a los mercados es a través del desarrollo de la capacidad (en países como el Camerún, Ghana, Liberia o la República Democrática del Congo) y la prestación de asesoramiento (por ejemplo, en Bolivia, el Brasil, el Camerún u Honduras) u otros servicios (véase el Recuadro 9). Diversos asociados en el desarrollo han potenciado su apoyo a tal efecto, en particular por medio del Mecanismo para los Bosques y Fincas hospedado por la FAO. Bolivia, el Brasil, el Canadá y el Perú han tomado medidas para ampliar la información acerca de las pequeñas organizaciones de productores, así como el acceso de las mismas a los planes locales de microcrédito y pequeñas subvenciones, en particular mediante el fomento de la capacidad de tales organizaciones. La Unión Europea presta apoyo a los pequeños productores para el establecimiento de nuevas empresas en el contexto del desarrollo rural a través de, por ejemplo, el desarrollo de capacidades en las asociaciones de propietarios de bosques (respaldadas especialmente por programas nacionales en Francia, Hungría, Italia, el Reino Unido y Suecia) o el apoyo a las pequeñas empresas (en particular, en Bulgaria, Finlandia, Hungría, Polonia y Rumania). En Guatemala, la asociación Tikonel brinda apoyo a los grupos de productores forestales locales e indígenas para crear empresas forestales eficaces e innovadoras. Se alienta a los empresarios de las comunidades a elaborar productos prototipo, que serán probados para evaluar la aceptación del mercado, los costos y la calidad con la ayuda de Tikonel.

Cuadro 25: Ejemplos de países que han dedicado esfuerzos sustanciales a las organizaciones de productores y las pequeñas y medianas empresas forestales desde 2007

Países	Medidas
Brasil	Apoyo a las organizaciones de productores forestales mediante incentivos económicos y desarrollo de capacidades, vinculando a dichas organizaciones con el sector privado.
Burkina Faso	Apoyo gubernamental a fin de establecer una estructura coordinada a nivel local, provincial y nacional para los principales productos forestales no madereros.
China	Apoyo a la creación de 115 000 cooperativas de agricultores forestales (para 2012); apoyo a la capacidad de las organizaciones, al desarrollo empresarial y al acceso a la financiación, incluso mediante el uso de los bosques como garantía para préstamos; nuevos regímenes de seguro forestal; e inversiones en el desarrollo de capacidades entre los agricultores forestales.
India	Creación por parte del Gobierno de una Federación Estatal para la Producción Forestal Menor que reúne a las cooperativas locales y brinda apoyo a la recolección de productos forestales no madereros.
Marruecos	Medidas para el establecimiento de cooperativas forestales, así como apoyo a las mismas, como medio de fomentar la GFS y los productos forestales no madereros.
Sudáfrica	Creación por parte del Gobierno de un organismo, la Agencia de Desarrollo de la Pequeña Empresa, que ofrece servicios no financieros a los pequeños negocios a través de una red de oficinas.
Uganda	Fomento de la constitución de la Asociación de Madereros de Uganda, un grupo independiente de presión y apoyo al sector privado.

Recuadro 9: Centros de transacciones sobre la tenencia de los bosques y cooperativas de productores forestales en China

En el contexto de la reforma de la tenencia colectiva de los bosques que se está llevando a cabo en China, en 2011 unos 88 millones de familias obtuvieron certificados de sus derechos forestales. Estos certificados otorgan más libertad a los agricultores para gestionar sus tierras forestales contratadas (alrededor de 0,73 hectáreas en promedio) durante un período de 70 años, incluida la posibilidad de subcontratar, arrendar, transferir o hipotecar sus parcelas forestales.

Con objeto de otorgar estos certificados a las familias se crearon unos 1 000 centros de transacciones sobre la tenencia de bosques en 27 provincias, que ofrecen diversos servicios, relacionados en particular con el comercio de los derechos de tenencia, la subcontrata y la información sobre los mercados. Muchas familias optan por subcontratar la gestión de sus bosques o por entrar a formar parte de las cooperativas de productores forestales. Para finales de 2011, unos 12,6 millones de familias se habían incorporado a dichas cooperativas, creadas en muchos casos por propietarios de empresas dedicadas a la elaboración, jefes de aldeas y empresarios de fincas forestales.

Fuente: Administración Forestal Estatal de China, 2012.

Muchos países también ajustan los incentivos económicos con miras a reducir los costos de acceso a los mercados. El Brasil, el Ecuador, Guatemala, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela prestan apoyo para el acceso a los mercados de los productos forestales no madereros. El Brasil garantiza precios mínimos para los productos no madereros. Otros países, como Australia y China, promueven el comercio de los productos derivados de la madera a través de instrumentos fiscales y de la ampliación del acceso a los mercados internacionales mediante relaciones comerciales bilaterales y multilaterales.

Al menos cinco países adoptaron medidas para fomentar el desarrollo de los mercados de productos y servicios específicos

Entre los países que lanzaron iniciativas para reforzar los mercados de productos forestales específicos se cuentan el Canadá, la Federación de Rusia, Gambia, Lituania y Montenegro. Por ejemplo, como parte de su política relativa a los bosques, la Federación de Rusia reiteró en 2013 su intención de desarrollar el mercado nacional de productos derivados de la madera y mejorar la competitividad de la industria forestal rusa para 2030. La Administración Forestal de Montenegro

pretende establecer gradualmente un mercado rentable y transparente de madera en rollo, productos derivados de la madera semielaborados y otros productos, así como un mercado para los servicios y productos no madereros (Gobierno de Montenegro, 2008).

África y Europa, en particular, han contemplado muchas iniciativas en materia de políticas que abordan la energía forestal. En África, las políticas centran su atención en el aumento de la eficiencia energética de la leña y la prevención de la degradación forestal (véase, por ejemplo, el Recuadro 10). En las políticas sobre energía de muchos países de Europa se promueve la madera como fuente de energía renovable, lo que provoca un aumento considerable del volumen de los mercados nacionales e internacionales de biomasa.

Muchos países adoptaron medidas para respaldar el desarrollo de nuevos mercados, como los del ecoturismo y los productos forestales no madereros, o mercados de madera certificada, a través de políticas de adquisición y otros medios. Algunos países centraron su atención en seguir desarrollando mercados de servicios de los ecosistemas como forma de respaldar los medios de vida y la diversificación de ingresos; se cuentan entre ellos varios países de América Latina, así como la República Unida de Tanzania y Viet Nam.

Varios países adoptaron medidas para mejorar la infraestructura de accesibilidad y elaboración, como programas orientados a la mejora de las carreteras, las

Recuadro 10: Fomento de mercados energéticos más eficientes: las asociaciones de productores del carbón vegetal en Kenya

En Kenya, la biomasa constituye el 68 % del suministro de energía total, mientras que el carbón vegetal proporciona energía al 82 % de las familias de las áreas urbanas y al 34 % de las de las zonas rurales. La gran mayoría del carbón vegetal proviene de las fincas de sus productores o de tierras privadas. El Reglamento forestal (relativo al carbón vegetal) de 2009 habilita a las comunidades locales a gestionar los bosques a través de asociaciones forestales comunitarias y exige que los productores comerciales de carbón vegetal se organicen y establezcan agrupaciones de productores a fin de promover la producción sostenible y la comercialización y utilización eficientes del combustible forestal. En 2013 se establecieron y registraron alrededor de 110 agrupaciones de productores de carbón vegetal.

fábricas y la mecanización de la recolección en Francia, Liberia y Nueva Zelandia. Otros brindaron apoyo a la mejora tecnológica con miras a fomentar el acceso a los mercados y su transparencia. Por ejemplo, Belarús y Lituania están organizando subastas de madera en línea; Suriname y Uganda emplean etiquetas y sistemas de licencias para el seguimiento de la cadena de custodia, y Marruecos se propone utilizar el proceso de los acuerdos voluntarios de asociación para potenciar los mercados de sus productos forestales no madereros en Europa.

Creación de entornos favorables para el fomento de la inversión y participación de las comunidades locales e indígenas

Principales conclusiones

1. En los últimos cinco años, aproximadamente la mitad de los países estudiados han tomado medidas para fomentar la inversión forestal, aunque se sigue prestando una atención limitada a posibilitar y promover la inversión de las comunidades locales e indígenas.
2. Los países que cuentan con entornos normativos más adecuados y estables son los que más se están beneficiando de los flujos de inversión internacional, incluida la financiación relativa al clima.
3. La limitada capacidad nacional de utilizar de manera eficaz los fondos de inversión disponibles sigue siendo un obstáculo importante para el aumento de las inversiones forestales.

Contar con entornos favorables para el fomento de la inversión privada y pública es fundamental para la GFS. Los pequeños agricultores nacionales constituyen una importante fuente de inversión privada en el sector forestal, mientras que la inversión a mayor escala puede crear empleo y abrir nuevas fuentes de ingresos. Esto última mejora con frecuencia las competencias, la productividad, la competitividad de los bienes de producción y la provisión de servicios de los ecosistemas (a través, por ejemplo, de REDD+), si bien puede tener efectos sociales y medioambientales negativos si no se gestiona de manera eficaz. Tanto las pequeñas como las grandes inversiones son fundamentales. Las políticas, las leyes y los reglamentos deben estar bien diseñados y aplicarse eficazmente para garantizar que tales inversiones aporten beneficios económicos y sociales sostenibles al país.

Casi la mitad de los países que revisaron sus PFN o sus políticas forestales desde 2007 han reforzado las medidas encaminadas a aumentar las inversiones, pero no existen muchos ejemplos de medidas que hayan fomentado directamente las inversiones de las comunidades locales o las poblaciones indígenas

Alrededor del 85 % de los países (61 de los 72 considerados) trataron las cuestiones relativas a la inversión en sus informes nacionales. El nivel de la acción emprendida varía considerablemente y abarca muchos ejemplos de medidas encaminadas a seguir fomentando la inversión del sector privado. Sin embargo, existen pocos casos en los que se haya alentado explícitamente la inversión de las comunidades locales. Uno de ellos es el programa forestal nacional de Uganda de 2012, que fomenta el cultivo de árboles en pequeña escala y promueve las inversiones de las comunidades locales en el contexto de sistemas de plantación forestal por subcontratación en torno a las grandes plantaciones. El Plan de Subvenciones a la Producción de Trozas para Aserrió de Uganda ha catalizado una inversión del sector privado de más de 20 millones de USD en plantaciones madereras; ha otorgado pequeñas subvenciones a más de 400 inversionistas en 2013 y ha establecido más de 37 000 ha de plantaciones para madera. En 2007 el Gobierno de Viet Nam emitió la Decisión 147 sobre la promoción de los bosques para fines productivos, mediante la cual se dio a las familias una función central en el plan correspondiente de establecer 250 000 ha al año de nuevas plantaciones hasta 2015 con el respaldo de créditos concedidos a interés reducido a pequeños productores.

Se ha fomentado de manera menos explícita la inversión por parte de los pueblos indígenas, fuera de su participación en las consultas relacionadas con los proyectos de inversión (véase la sección anterior). El Canadá es el único país en informar sobre una política que respalda explícitamente la inversión de los grupos indígenas en los recursos forestales. Las inversiones de la población local e indígena se promueven indirectamente a través de la reforma de la tenencia, el desarrollo rural y la creación de capacidad, pero los ingresos procedentes de los bosques son a menudo insuficientes para respaldar una inversión considerable en el mantenimiento del recurso. En los PFN o políticas forestales de la mayoría de países aún no se han incluido iniciativas y políticas más amplias orientadas a la inversión de las comunidades locales e indígenas,

en particular a través de planes de microfinanciación. Las medidas para aumentar la participación de los grupos interesados locales en una mayor inversión privada, como es el caso de las concesiones forestales, requieren una acción gubernamental considerable que comprenda el apoyo a los procesos de participación. Por ejemplo, el Gobierno de Fiji concede financiación para la participación de los propietarios de tierras en contratos de extracción forestal.

Las políticas de inversión de los países que cuentan con un alto porcentaje de bosques de propiedad pública tienden a centrarse en atraer la inversión directa extranjera, tanto privada como pública, principalmente a través de instrumentos fiscales

Diversos países con un alto porcentaje de bosques de propiedad pública están intentando movilizar la inversión internacional privada o pública, entre otras cosas, mediante incentivos fiscales (por ejemplo, el Brasil, el Camerún, China, Finlandia, Ghana, Indonesia, Letonia, Malasia y Polonia), préstamos a bajo interés o cofinanciación por medio de subvenciones (por ejemplo, China, Japón, Madagascar, Viet Nam y los Estados miembros de la Unión Europea), mecanismos de financiación relacionados con la REDD+ (por ejemplo, Bolivia, el Brasil, Guyana, Indonesia, Panamá, la República Democrática del Congo y la República Unida de Tanzania) y medidas encaminadas a seguir fortaleciendo los derechos de los inversionistas (Myanmar, Panamá). La inversión privada a gran escala es a menudo el método preferido para la introducción de nueva tecnología y la creación de empleo. Guyana, por ejemplo, fomenta las inversiones extranjeras directas en las esferas prioritarias en las que se considera necesario un mayor capital, los proyectos más tecnológicos vinculados a las redes de comercialización exterior y la elaboración de productos forestales de valor añadido. En algunos países, como en Myanmar, la inversión forestal no destinada a la extracción proviene de proyectos financiados por inversores públicos extranjeros.

Las políticas que fomentan la inversión extranjera en la actividad forestal no dejan de suscitar polémicas. La inversión forestal en proyectos de desarrollo puede causar trastornos a las comunidades rurales locales y perturbar los valores medioambientales de los bosques. Por ejemplo, la invitación del Camerún a las compañías extranjeras para que amplíen las plantaciones de palmeras ha suscitado controversias entre los que consideran prioritaria la necesidad de desarrollo

económico del país y los ecologistas que prevén la pérdida de bosques importantes.

Algunos países con amplias zonas forestales han atraído inversiones públicas nacionales considerables

Un cierto número de países han movilizado satisfactoriamente recursos del tesoro para invertir específicamente en medidas forestales sostenibles. Entre los ejemplos cabe citar la Ley de Reinversión y Recuperación de los Estados Unidos de América 2009, que destinó más de 1 000 millones de USD al sector forestal en los Estados Unidos de América; el Community Adjustment Fund del Canadá como estímulo para las comunidades que dependen de la actividad forestal; la inversión forestal de China, que aumentó de 10 400 millones de USD en 2007 a 42 500 millones de USD en 2011, y el Programa de Revitalización Agrícola Nacional del Sudán. La Federación de Rusia centra su atención en la inversión en los productos forestales con mayor valor añadido. En la Unión Europea, el programa de desarrollo rural para 2014-2020 prevé que se haga especial hincapié en la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, el sector forestal y las zonas rurales, con lo que se mejorará la competitividad y la eficiencia de los recursos. El Fondo Fiduciario Indonesio sobre Cambio Climático es una entidad nacional de financiación creada por el Gobierno a fin de elaborar modos innovadores de vincular la financiación internacional a las estrategias de inversión nacionales en el ámbito de la GFS. El Brasil ha asignado una mayor cantidad de fondos públicos a brindar apoyo a la GFS.

Cerca de la mitad de todos los países objeto de encuesta informan que han adoptado medidas encaminadas a promover la inversión y facilitar la inversión privada nacional

Muchos países están promoviendo la integración de pequeñas inversiones individuales, dado que no suele haber ingresos forestales suficientes como para que los usuarios locales hagan inversiones a más largo plazo. Varios países han incorporado este tema en los PFN que acaban de revisar (véase el Cuadro 26). Otros, como Bolivia, el Brasil, el Canadá, Guatemala, Nicaragua y el Perú, han adoptado medidas para ampliar la información acerca de los planes locales de microcrédito y pequeñas subvenciones y cómo acceder a ellos, en particular mediante la organización y el fomento de la capacidad de las pequeñas cooperativas de productores y la creación de oportunidades de diálogo entre los bancos y las partes interesadas del sector forestal.

Los tipos de interés, los períodos de reembolso y la garantía para préstamos pueden emplearse como incentivos para la inversión privada, junto con medidas tales como permitir que las existencias en formación se utilicen como garantías para préstamos. El Brasil, por ejemplo, ha aumentado el período de reembolso de los préstamos forestales y ha autorizado el uso de los bosques como garantía para préstamos. Desde 2013, en la Federación de Rusia se han concedido préstamos con tipos de interés subvencionados a organizaciones que ejecutan proyectos de inversión prioritarios encaminados a crear instalaciones de fabricación de alta tecnología. El Japón y los Estados Unidos de América ofrecen préstamos a bajo interés a fin de promover la inversión en la GFS. Ghana, Guyana y Togo han establecido y fomentado la puesta en marcha de planes de microcrédito para las inversiones relativas a los bosques.

Algunos países han establecido nuevas instituciones con la misión de respaldar y facilitar el fomento de la inversión forestal nacional; entre estos se cuentan Honduras, Nicaragua, Níger, Paraguay, el Perú y Uganda. En América Latina, en particular, se han desplegado esfuerzos para establecer un conjunto de programas específicos orientados a aumentar el acceso de los pequeños productores forestales a los préstamos, en particular mediante una mayor colaboración con los bancos nacionales que prestan servicios al sector agrícola. Ejemplos de esta colaboración son el PRONAF

Cuadro 26: Países con PFN o políticas forestales recientes (2009-2013) en los que se aborda la inversión en los recursos forestales

	Privada	Pública	Local	Indígena
Burundi	x		x	
Camboya	x	x		
Canadá	x	x	x	x
Costa Rica	x	x		
Côte d'Ivoire	x		x	
Eslovenia	x	x	x	
Finlandia	x	x	x	
Guyana	x			
Honduras	x	x		
Montenegro	x		x	
Níger	x			
Uganda	x			

(Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) en el Brasil, el PINFOR (Programa de Incentivos Forestales) y el PINPEP (Programa de incentivos para pequeños poseedores de tierras de vocación forestal o agroforestal) en Guatemala, el Banco Produzcamos en Nicaragua, PROFORESTAL (Financiamiento para Productos de Reforestación Comercial) en el Paraguay y el Programa de Crédito Forestal de Agrobanco en el Perú. Por ejemplo, en 2010, el Congreso nacional de Guatemala aprobó la "ley PINPEP", que contempla incentivos a los propietarios de bosques de pequeña escala para actividades de reforestación y gestión forestal. Se prevé que más de 400 000 personas se beneficien directamente de este sistema (FAO 2012c). Con frecuencia el problema no reside en la falta de recursos financieros nacionales sino más bien en el acceso a financiación, obstaculizado por la falta de conocimientos de los posibles receptores y agravado por los requisitos burocráticos y las capacidades limitadas.

Alrededor de una tercera parte de los países comunicaron estar estudiando asociaciones entre el sector público y el privado para fomentar la inversión. Los países con una gran proporción de tierras de propiedad estatal han explorado especialmente las asociaciones con el sector privado. Por ejemplo, Santa Lucía encargó un plan empresarial estratégico para determinar las oportunidades de asociación y potenciar la participación del sector privado en la gestión forestal. Solo unos pocos casos de asociaciones entre el sector público y el privado se caracterizan por una inversión y gestión realmente conjuntas (por ejemplo, en el Canadá y Finlandia) o por la creación de empresas mixtas (por ejemplo, en Côte d'Ivoire). Otros países, como Guyana, informan acerca de asociaciones entre el sector público y el privado para la gestión privada de tierras de dominio público.

Aproximadamente la mitad de los países han reformado la tenencia de bosques a fin de garantizar los derechos de tenencia de la tierra de los inversores.

Un factor básico para la movilización de inversiones es garantizar los derechos de tenencia de la tierra de los inversores (véase la sección anterior sobre la mejora del acceso a los recursos forestales y los mercados). Esto incluye las normas relacionadas con la concesión, la administración y la protección de los derechos sobre la tierra a nivel central y local. Aproximadamente la mitad de los países estudiados han llevado a cabo una reforma de la tenencia de los bosques. Bolivia, Guatemala y

Nicaragua han establecido mecanismos para permitir concesiones forestales comunitarias. Con la reforma de la legislación forestal del Brasil, se han creado las condiciones para subastar grandes superficies de la selva del Amazonas cuya gestión pasará a manos de empresas y cooperativas madereras privadas, a fin de ayudar a reducir la demanda de extracción forestal ilegal (véase también el Recuadro 8). Madagascar promueve la propiedad y la inversión privadas mediante el establecimiento de “reservas de tierras destinadas a reforestación”.

Cuarenta países notificaron la adopción de algunas medidas relativas a fondos forestales.

Se sabe que alrededor de 40 países han establecido fondos forestales nacionales (FAO 2013a), (véase el Cuadro 27). Varios países, entre ellos la Argentina, Eslovaquia, Eslovenia, el Gabón, Guatemala, Indonesia, Irlanda, Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Viet Nam, han adoptado una legislación nacional que apoya el fomento de la inversión y el establecimiento de fondos forestales o la mejora de estos. Algunos países emplean o tienen previsto emplear una combinación de inversión privada y fondos de donantes (por ejemplo, el Ecuador, el Perú y Uganda); en cambio, otros dependen en gran medida de los donantes (por ejemplo, Bhután y Myanmar). Numerosos fondos de donantes internacionales están conectados con el mecanismo para un desarrollo limpio y los procesos de REDD+ (explicados más detalladamente en una sección posterior de este capítulo). Sin embargo, a pesar de las numerosas referencias a los fondos forestales incluidas en los informes, estos no se destacan en los PFN recientes, ni siquiera en los de los países que informaron sobre iniciativas o leyes vinculadas a tales fondos (por ejemplo, el Canadá, Eslovenia y Uganda).

Una cuarta parte de los países mencionaron instrumentos fiscales en sus informes, y en dos de los 22 PFN o políticas forestales más recientes se abordan los impuestos como mecanismo de fomento de las inversiones.

Relativamente pocos países parecen haber establecido o enmendado mecanismos fiscales en medida significativa como forma de estimular la inversión forestal. Solo el 18 % de los países estudiados mencionan instrumentos fiscales en sus informes, y en ninguno de los 16 PFN más recientes se abordan los impuestos. Desde 2007, sin embargo, algunos países como el Brasil, Croacia, el Gabón, Noruega y la

República Centroafricana han introducido impuestos a los ingresos de las ventas de madera u otros productos destinados a la reinversión a fin de obtener beneficios a largo plazo, como la construcción de carreteras o la planificación de la gestión forestal. Otros países, como Chile y Costa Rica, han aplicado cargos al agua que rentabilizan los fondos utilizados para las actividades forestales. En el Japón, los gobiernos de las prefecturas han introducido regímenes fiscales locales que se emplean exclusivamente para financiar la gestión forestal y las actividades de conservación. Austria, Burundi, Eslovenia, Finlandia, Francia, el Gabón, Letonia, Marruecos, Nueva Zelanda, Polonia y Uganda tienen como objetivo alcanzar una actividad forestal privada más viable económicamente aplicando una combinación de estrategias fiscales que reduzcan los impuestos en diversos ámbitos. El Ministerio de Bosques y Conservación de Suelos de Nepal se prepara para enmendar la ley nacional vigente sobre bosques comunitarios mediante el incremento de los ingresos de los grupos de usuarios de bosques comunitarios del 15 % actual al 50 %, en un intento por reducir la deforestación y la degradación de los bosques en las tierras forestales comunitarias.

Muchos países carecen de marcos y capacidades institucionales y jurídicos para recaudar impuestos y tasas de forma eficaz. Incluso cuando se recaudan, en la mayoría de los casos los impuestos relacionados con los bosques no vuelven a sus usuarios. La República Unida de Tanzania está estudiando el uso de la tecnología para mejorar la recaudación de impuestos mediante el seguimiento de los abonados por las empresas de productos forestales. Algunos países, entre ellos, Honduras, Kenya, Viet Nam y Zambia, han emprendido exámenes del gasto público. Sin embargo, como demuestra la falta de instrumentos fiscales en los PFN recientes, en los últimos años parecen haberse destinado relativamente pocos esfuerzos a enmendar las políticas fiscales relacionadas con los bosques.

Los países aplican una amplia gama de medidas diversas para promover y facilitar la inversión, que comprenden innovaciones en la administración de los fondos, la planificación empresarial colaborativa y los seguros.

Los nuevos reglamentos de Georgia permiten a las unidades rectoras administrar fondos que podrían emplear las comunidades locales. Francia ha establecido un sistema de seguro forestal que ofrece

Cuadro 27: Ejemplos de fondos forestales nacionales establecidos o reforzados desde 2007

País	Nombre	Observaciones
Argentina	Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNCBN)	La Ley 26.331 de Argentina (Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos), promulgada en 2007 creó, con recursos públicos, un fondo forestal destinado a las provincias que promovieran un uso sostenible de los bosques nativos y el pago de servicios ambientales. Sus recursos se reponen mediante una retención del 2 % sobre los ingresos de las exportaciones de productos agrícolas primarios. En los últimos años se han transferido al fondo en torno a 55 millones de USD anuales.
Brasil	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FNDF) y Fondo Amazonia	El FNDF es un fondo público creado en 2006 cuyas especificaciones reglamentarias se publicaron en 2010. Lo gestiona el Servicio Forestal Brasileño y su presupuesto estimado para 2012 fue de 3 millones de USD, destinados a respaldar proyectos relacionados con la GFS. El Fondo Amazonia, establecido en 2008, tiene como finalidad atraer donaciones para inversiones no reembolsables destinadas a prevenir la deforestación.
India	Compensatory Afforestation Fund	Este fondo se constituyó en virtud del mandato emitido por el Tribunal Supremo de la India el 5 de mayo de 2006. En 2009 recibió autorización para el desembolso de fondos; su dotación es de aproximadamente 5 000 millones de USD.
Indonesia	Fund for REDD+ in Indonesia (FREDDI)	El FREDDI es un fondo de fondos, establecido en virtud del Reglamento Presidencial n.º 80/2011 como fondo fiduciario público. En el Reglamento Presidencial n.º 62/2013 se definen sus modalidades de funcionamiento. Se prevé que movilice hasta 20 000 millones de USD para 2020. Todavía no ha entrado en funcionamiento.
República Democrática Popular Lao	Forest and Forest Resource Development Fund (FRDF)	El FRDF se estableció en 2005. Su presupuesto fue de 1 916 932 USD en 2012-13.
Rwanda	Environment and Climate Change Fund (FONERWA)	Institución pública establecida en 2012, en virtud de la Ley n.º 16/2012, como mecanismo de financiación intersectorial. Respaldada la GFS mediante su Componente 1 dedicado a la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales.
República Unida de Tanzania	Tanzania Forest Fund	Fondo fiduciario de conservación público que se puso en marcha en julio de 2011, establecido como mecanismo para proporcionar apoyo financiero fiable y sostenible a largo plazo destinado a la conservación forestal y la GFS.
Viet Nam	Forest Development and Protection Funds (FPDF)	El FPDF se estableció en enero de 2008 en virtud del Decreto n.º 05/2008/ND-CP. Dotación: aproximadamente 55 millones de USD en 2012.

a los propietarios de bosques la opción de crear una cuenta especial destinada a financiar los costos de forestación derivados de una catástrofe natural. Muchos países ofrecen apoyo a las pequeñas empresas (Bolivia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Indonesia, Letonia, Lituania, Madagascar, el Perú, Santa Lucía y Uganda).

Algunos países aplican una política deliberada de no interferencia del Estado basándose en principios de mercado libre. Por ejemplo, Nueva Zelanda cita la ausencia en el país de una institución de promoción de las inversiones que apoye la gestión forestal como ejemplo de su intención de tratar “a todos los sectores de la forma más equitativa posible”.

Fomento de instrumentos voluntarios como mecanismo para desarrollar y promover los productos forestales obtenidos mediante la gestión sostenible y aumentar la transparencia del mercado

Principales conclusiones

1. Hasta la fecha, la certificación voluntaria está bien afianzada como instrumento privado de amplia aplicación que complementa los instrumentos normativos públicos sobre bosques.
2. Los gobiernos de los países desarrollados siguen reforzando los sistemas de adquisiciones públicas y los programas de construcción verde, lo que incentiva aún más la demanda de productos procedentes de fuentes sostenibles.
3. Poco a poco se va extendiendo la verificación de la legalidad de la madera extraída, lo que potencia la función del sector privado en el fortalecimiento de la GFS.

La necesidad de encontrar medios eficaces y sostenibles para proporcionar una serie de beneficios a una sociedad en crecimiento constituye un desafío esencial. Los gobiernos han estudiado nuevos mecanismos de gobernanza como, por ejemplo, incorporar en ella a partes interesadas no gubernamentales. Los instrumentos voluntarios complementan cada vez más los enfoques reglamentarios más tradicionales. En numerosos países, los gobiernos y el sector privado también han colaborado mediante acuerdos de asociación entre el sector público y el privado. En general, sigue ampliándose el papel del sector privado como asociado fundamental a la hora de abordar cuestiones como la gestión forestal no sostenible o la extracción forestal ilegal. Los instrumentos voluntarios estaban presentes en tres cuartas partes de los PFN o políticas forestales revisados recientemente, pero solo el 30 % de los países los incluyó en los informes presentados a organismos internacionales.

En más de dos tercios de los PFN revisados recientemente, y en tres cuartas partes de los informes de los países, se mencionaban programas de certificación y promoción forestal; además, a fecha de 2013, la certificación de bosques públicos se lleva a cabo en 61 países

La certificación forestal constituye el instrumento voluntario más conocido en el sector forestal, con una proporción del suministro mundial de madera en rollo procedente de bosques certificados estimada en el 28,3 %, es decir, 501 millones de metros cúbicos (CEPE y FAO, 2013). Generalmente, los gobiernos nacionales participan en diversas etapas de la elaboración y gestión de sistemas voluntarios de certificación forestal. El Consejo de Manejo Forestal (*Forest Stewardship Council*, FSC por sus siglas en inglés) ha elaborado normas nacionales para la certificación forestal en 39 países de todo el mundo, y el Programa de Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC) ha respaldado 32 normas nacionales. Aunque no existe ninguna obligación formal por parte del FSC o del PEFC de integrar a los representantes gubernamentales de los países en los organismos de elaboración de normas, se necesitan normas para cumplir la legislación nacional y, en la práctica, estos organismos tienen en cuenta las políticas públicas pertinentes de cada país. En algunos países, como China e Indonesia, la certificación forma parte de la política forestal estatal.

Los gobiernos pueden ayudar a promoverla como instrumento voluntario destinado a alentar la GFS. Por ejemplo, la política forestal nacional de Nicaragua promueve la certificación de la GFS. Los gobiernos provinciales canadienses proporcionan financiación para ayudar a las empresas a obtener la certificación de la cadena de custodia. La política forestal nacional de Honduras incluye un subprograma para el desarrollo económico de la actividad forestal cuyo objetivo consiste en promover los procesos de certificación. En el Perú, WWF coordina la elaboración de la certificación forestal y el Gobierno lo promueve como instrumento de consecución de la GFS.

En aquellos países donde la certificación ya se ha elaborado, esta se utiliza a menudo como política de GFS disponible para el uso en bosques públicos y áreas protegidas. Por ejemplo, la mayor parte de la superficie certificada por el FSC de Guatemala se encuentra en la Reserva de la Biosfera Maya, mientras que Lituania ha notificado progresos en materia de GFS en los bosques públicos certificados por el FSC. A fecha de 2013 había 61 países con bosques públicos certificados por el FSC y alrededor de 30 países con bosques públicos certificados por el PEFC, la mayor parte de ellos en Europa y América del Norte.

Unos 20 países (principalmente con economías de mercado desarrolladas) siguen promoviendo y reforzando sistemas de certificación de la adquisición y la construcción verdes, en los que se incorporan criterios que fomentan el uso de madera de fuentes sostenibles

Los gobiernos de los países desarrollados han promovido políticas de adquisición verde como forma de incrementar la demanda de madera y productos derivados de ella que sean legales y sostenibles. A finales de 2010, un total de 14 países de todo el mundo contaban con políticas de adquisición del sector público en vigor a nivel del gobierno central relacionadas con la madera y los productos derivados de ella (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, el Japón, México, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza) (Comité Forestal Permanente de la UE, 2010). Algunos países que ya disponían de sus respectivas políticas o leyes en 2013 son Australia, China, Eslovenia, la India, Italia y la República de Corea.

Del mismo modo, las normas, los códigos y los programas de construcción verde de carácter

voluntario promueven los productos madereros extraídos de manera legal y sostenible. Por ejemplo, el International Green Construction Code (Código Internacional de construcción verde) estadounidense impulsado por una ONG se finalizó en marzo de 2012 y, actualmente, ha sido adoptado total o parcialmente en 10 estados de los Estados Unidos de América. El Programa voluntario de certificación de la construcción verde de vanguardia en el diseño ambiental y energético está ampliamente reconocido en los Estados Unidos de América, ya que constituye el método de evaluación medioambiental de edificios que dispone de sistemas específicos en siete países europeos (Alemania, Austria, España, Noruega, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido).

En solo cuatro de los 22 PFN o políticas forestales publicados desde 2007, y únicamente en el 35 % de los informes de los países, se hacía referencia de forma explícita a otros instrumentos voluntarios distintos de la certificación forestal; sin embargo, los países importadores y exportadores aplican, cada vez más, sistemas de verificación y certificación de la legalidad de la madera comercializada

Los instrumentos principales para la verificación de la legalidad son el Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) de la UE, las enmiendas aplicadas a la Ley Lacey en los Estados Unidos de América en 2008 y la Ley de Prohibición de la Extracción Forestal Ilegal de 2012 de Australia, que también prohíbe la importación de madera extraída ilegalmente procedente del extranjero, con efectividad a partir de noviembre de 2014.

Como parte del Plan de acción FLEGT de la UE, la verificación de la legalidad se respalda mediante procesos de acuerdos voluntarios de asociación (AVA) en países que deseen exportar a la Unión Europea. En 2013, seis países estaban aplicando un AVA (el Camerún, Ghana, Indonesia, Liberia, la República Centroafricana y la República del Congo), mientras que nueve se encontraban negociando un acuerdo de esta índole y otros se preparaban para ello o estaban manteniendo consultas a tal efecto. El requisito de “diligencia debida” establecido en el Reglamento de la Unión Europea relativo a la comercialización de la madera (EUTR), que entró en vigor en marzo de 2013, prohíbe comercializar en el mercado de la UE madera o productos derivados de ella extraídos en incumplimiento

de la legislación aplicable del país de origen. Todos los agentes que comercialicen madera por primera vez deben actuar con la diligencia debida para minimizar el riesgo de introducir madera ilegal. La mayoría de los Estados miembros de la UE ha designado hasta la fecha una autoridad competente responsable de la aplicación del EUTR. La madera que cuente con una licencia FLEGT o un permiso de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) se considera conforme al EUTR. A fecha de 2013 no se había concedido ninguna licencia FLEGT.

Países exportadores como el Canadá, Côte d'Ivoire, Guyana, Honduras, Montenegro, Nueva Zelandia, Surinam y Uganda han comenzado a incluir en sus planes o políticas forestales nacionales elementos del sistema de garantía de la legalidad tales como el seguimiento y la verificación (véase el Recuadro 11). Los países que están mejorando sus marcos organizativos y sus sistemas de información para realizar un seguimiento de la madera extraída de forma legal a través de cadenas de valor añadido y aumentar la transparencia del mercado son el Brasil, Ghana, Indonesia y Liberia.

Recuadro 11: Sistema de seguimiento de madera en rollo de Guyana

En Guyana se han realizado importantes progresos en cuanto a la legalidad en el sector forestal, entre ellos el establecimiento del sistema de garantía de la legalidad de Guyana. Este entraña la comprobación de la legitimidad de las operaciones y productos forestales mediante un sistema de seguimiento de rollos en puntos clave de la cadena de producción. En 2011, Guyana llevó a cabo un seguimiento forestal independiente a nivel nacional. Esta actividad precedió a una primera auditoría llevada a cabo en julio de 2012, a fin de asegurar una verificación externa transparente e independiente de la conformidad legal y aplicar los sistemas oficiales para lograr el cumplimiento de la legislación forestal.

Fuente: Declaración de Política Forestal Nacional de Guyana de 2011, FNUB 10.

En agosto de 2012, Australia y Nueva Zelandia firmaron un acuerdo para combatir la extracción forestal ilegal y promover la GFS fomentando, entre otras cosas, sistemas de verificación de la legalidad de la madera y los productos madereros en Australia, Nueva Zelandia y la región de Asia y el Pacífico en general.

Fomento de la producción y elaboración eficientes de productos forestales y, en consecuencia, de la reducción y el reciclado de los desechos

Principales conclusiones

1. Aproximadamente la mitad de los países que han revisado sus PFN o sus políticas forestales desde 2007 abordan en ellos la eficiencia de la producción. Los países hacen hincapié en la ampliación de la capacidad de elaboración, en lugar de centrarse en la mejora de la eficiencia.
2. Aunque la mayoría de los países se esforzaron por incrementar el uso de la biomasa y la capacidad de producción entre 2007 y 2013, solo unos pocos hicieron referencia de forma explícita a la reducción y el reciclado de desechos, principalmente en Europa y África.
3. En numerosos países con recursos forestales relativamente abundantes y una capacidad de elaboración escasa, los responsables de las políticas ignoran en gran medida las cuestiones relacionadas con la baja eficiencia y los desechos.

La economía mundial emplea enormes cantidades de recursos naturales para su funcionamiento y depende en gran medida de ellos para impulsar su desarrollo económico. El aumento de la productividad mediante una extracción y elaboración del material forestal más eficientes y menos derrochadoras es un componente importante de la GFS. Un elevado porcentaje de la madera extraída total se desperdicia en la cadena de elaboración cuando los desechos no se utilizan para producir energía ni para otros fines. En algunos países tropicales, existen datos puntuales que sugieren que más de la mitad de la biomasa obtenida en una operación comercial normal no llega a ser consumida. La reducción de los desechos tiene un enorme potencial para proporcionar beneficios, incluso en materia de empleos, en los países con abundantes recursos forestales. Esta situación contrasta de forma notable con la de los países con cubierta forestal reducida, donde a menudo se utiliza como leña hasta el último trozo de madera.

Doce países que han revisado sus PFN o políticas forestales desde 2007 abordan de forma explícita en ellos la eficiencia de la producción, mientras que numerosos países informan que están promoviendo tecnologías y prácticas mejoradas de extracción y elaboración

De los 22 PFN o políticas forestales publicados entre 2007 y 2013, 12 hacen referencia de forma explícita a la eficiencia, que generalmente tratan de lograr mejorando las tecnologías y las prácticas de extracción y elaboración. Estos países son Alemania, Burundi, Camboya, Côte d'Ivoire, Croacia, Eslovenia, Finlandia, Gambia, Guyana, Honduras, Montenegro y Uganda. En 2013, la UE adoptó una nueva estrategia forestal que aborda de forma explícita los aspectos de la cadena de valor. Esta nueva estrategia establece la "utilización eficiente de los recursos, la optimización de la contribución de los bosques y del sector forestal al desarrollo rural, el crecimiento y la creación de empleo" (Comisión Europea, 2013, apartado 3.1 Principios rectores) como principio rector, junto con la GFS.

Más de la mitad de los países están intentando ampliar los mercados de productos forestales, así como promover la utilización de biomasa. Sin embargo, solo un tercio aproximadamente menciona la eficiencia en la elaboración y se hace mayor hincapié en el aumento de la producción que en la reducción de los desechos. Varios países se centran en instrumentos económicos destinados a aumentar la capacidad de elaboración (por ejemplo, Côte d'Ivoire, la Federación de Rusia, Fiji y Francia) y en la exportación de productos con valor añadido (por ejemplo, Noruega, Papua Nueva Guinea y Uganda), pero estas medidas no se vinculan de forma explícita a una elaboración más eficiente o un reciclado más adecuado.

Alrededor del 20 % de los países analizados notificaron cambios en los instrumentos fiscales. Numerosos países, entre ellos Côte d'Ivoire, Madagascar y Papua Nueva Guinea, redujeron los impuestos a fin de promover un desarrollo más rápido del sector. Sin embargo, no se ha informado de que los impuestos recaudados se hayan vuelto a invertir en medidas de ahorro por eficiencia, en otros servicios públicos o en infraestructura, por ejemplo, viaria.

Varios países han establecido medidas destinadas a aumentar la eficiencia de la producción mediante la enmienda de las normas y mecanismos de mercado relativos a las ventas y las subastas

Se introdujeron o reforzaron sistemas de subastas para la asignación de madera en rollo en una serie de países con potencial para aumentar significativamente la eficiencia de la producción. Por ejemplo, el Ecuador ha creado recientemente un organismo independiente encargado de aumentar la transparencia en el flujo de productos forestales desde los bosques hasta el mercado. Según el PFN adoptado por Montenegro en 2008, los usuarios de bosques a largo plazo que no elaboren el volumen contratado estarán obligados a ofrecer esa madera en subastas bajo la supervisión de la Administración Forestal. En la República Unida de Tanzania, una nueva directiva publicada en 2013 establece que el 70 % de la madera blanda procedente de plantaciones públicas se debería vender mediante subastas. En el Canadá, el Gobierno de Quebec decidió que, a partir de 2013, el 25 % del suministro de madera anual se destinaría a subastas, introduciendo así más flexibilidad en el suministro de materias primas a la industria.

Numerosos países prestan apoyo a las cooperativas de productores como medio para aumentar la eficiencia de las transacciones comerciales. Por ejemplo, Alemania, Eslovaquia, Francia y Montenegro han creado organizaciones de propietarios de bosques con el objetivo de que estos puedan abastecer a la industria con el conjunto de la madera que extraen.

Treinta y nueve países señalaron medidas destinadas a incrementar la utilización de biomasa

La mayoría de los países señaló en sus informes medidas destinadas a aumentar la utilización de biomasa, y nueve de los 22 que publicaron PFN o políticas forestales desde 2007 han abordado la utilización de biomasa centrándose principalmente en el aumento de la producción de energía derivada de esta, especialmente en Europa y el Canadá. Muchos de los países más desarrollados (sobre todo en Europa) han avanzado en el uso de la biomasa con fines energéticos como forma de aumentar el porcentaje de energía renovable consumida y el de desechos quemados al final del ciclo de vida de los productos, reduciendo así los desechos de los vertederos. Por ejemplo, la estrategia sobre Energía Renovable de la UE establece el objetivo de alcanzar un 20 % de energía renovable para 2020, del cual se

- Pellets de madera utilizados como combustible renovable para calderas en la República de Corea. Este país se ha fijado metas ambiciosas en cuanto al uso de bioenergía forestal.



© FAO/Korea Forest Service

prevé que un 42 % aproximadamente corresponda a la biomasa. Si se alcanza esta meta, la cantidad de madera utilizada con fines energéticos en la UE sería equivalente a la extracción total de madera total. Entre los países que han publicado recientemente estrategias relacionadas con la energía derivada de la biomasa se encuentran el Canadá, Croacia, Eslovaquia, los Países Bajos y el Reino Unido. La República de Corea ha fijado un ambicioso objetivo para 2030 relativo a la capacidad de producción de electricidad a partir de bioenergía forestal. En el libro blanco de China sobre la política energética del país, publicado en 2012, se expresa el propósito de aumentar al 30 % el porcentaje de combustibles no fósiles en la capacidad de generación instalada cuando finalice el 12.º plan quinquenal, incluso mediante la generación de energía derivada de la biomasa maderera²². Otros países que abordan la energía derivada de la biomasa en sus PFN son Costa Rica, Côte d'Ivoire, Gambia, Honduras y Uganda. En particular, los países de África central han informado que dedican especial atención a la madera destinada al suministro de energía doméstica.

²² Artículo publicado en la revista Biomass Magazine, 8 de enero de 2013.

Los países emplean multitud de políticas y medidas para promover la energía renovable utilizando biomasa maderera. Estas suelen incluir incentivos financieros como subvenciones de capital, subsidios o descuentos, incentivos fiscales o pagos por la producción de energía, políticas de reglamentación como tarifas de suministro, cuotas de energía renovable y otras obligaciones, así como financiación e inversión públicas. Cabe citar, entre muchos otros, el caso de Suiza, que incrementó su apoyo financiero a la dendroenergía en 2010 a raíz de campañas públicas para establecer y reforzar mercados de energía derivada de la biomasa. Los países que hacen hincapié en la biomasa para la producción de energía han elaborado a menudo programas de incentivos económicos. Entre estos países se encuentran los Estados Unidos de América, donde los proyectos de recuperación destinados a subvencionar la producción de energía derivada de la madera y la utilización de la biomasa promueven la protección de la salud de los bosques allí donde la biomasa retirada se puede utilizar para suministrar materias primas a la elaboración de productos madereros y la producción de bioenergía.

Un número muy reducido de países hace referencia de forma explícita a la reducción o reciclado de desechos en los informes presentados a organismos internacionales, a pesar de la importancia potencial de estos temas para el fomento de la GFS

Aunque la mayoría de los países abordaban el aumento de la utilización de biomasa en sus informes entre 2007 y 2013, solo el 25 % aproximadamente de los países vinculaban de forma explícita este tema con la reducción de desechos, principalmente en Europa y África. En general, en los PFN o en las políticas forestales no se mencionan los desechos (excepto en Burundi, el Canadá y Nueva Zelandia) ni el reciclado de estos (excepto en Alemania y Nicaragua). Esto puede deberse a que, a menudo, estas cuestiones competen a organismos nacionales diferentes y no se consideran necesariamente pertinentes para las políticas de GFS.

Las medidas más frecuentes empleadas para abordar la eficiencia de la producción y la elaboración comprenden campañas informativas, investigación sobre innovaciones, servicios de capacitación y asesoramiento y medidas legislativas

En los informes de 34 países se mencionaron instrumentos basados en la información como método para abordar las cuestiones relacionadas

con la eficiencia, sobre todo en Belarús y Suiza. Este tipo de instrumentos puede consistir en directrices, servicios de consultoría y asesoramiento y la mejora del acceso a la información gracias a la tecnología informática. Menos del 25 % de los países informaron de forma explícita sobre el apoyo a programas de investigación destinados a aumentar la eficiencia de la producción y la elaboración. En Europa, gran parte de la investigación reciente respaldada por los gobiernos se centra en las oportunidades de producción de dendroenergía que ofrecen los bosques, en la reducción de los desechos y la mejora del reciclado al final del ciclo de vida de un producto. La industria maderera de Nueva Zelandia está llevando a cabo una investigación sobre el aumento del uso de la biomasa, especialmente los residuos forestales. El Canadá notificó medidas destinadas al estudio de nuevos productos forestales, el incremento de la competitividad y la promoción del desarrollo de una bioeconomía renovable. Varios países, entre ellos Noruega, han introducido programas para un uso innovador de la madera en la construcción.

De los 22 PFN o políticas forestales recientes, tres incluían referencias a reglamentos en materia de eficiencia (Finlandia, Guyana y Honduras). Algunos países, en su mayoría europeos, informaron sobre otros reglamentos relacionados con los residuos forestales y la eficiencia. Como ejemplo de los cambios recientes en la legislación primaria o secundaria se puede citar la Ley de bosques de 2011 promulgada por Guyana, que aborda la elaboración secundaria y terciaria. El Brasil introdujo cambios en los parámetros de gestión forestal tanto en tierras públicas como privadas, permitiendo así el uso de desechos de madera.

Promoción de una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques

Principales conclusiones

1. Solo algunos países han abordado directamente los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques en las políticas forestales nacionales promulgadas recientemente.
2. Una serie de países han adoptado medidas para comprender y documentar de forma más adecuada estos conocimientos y prácticas, entre ellas, el establecimiento de mecanismos en el contexto del

Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los beneficios y su distribución.

- Los países refuerzan los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques principalmente mediante la mejora de los derechos de tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales.

A pesar de su importancia y contribuciones a los beneficios socioeconómicos y socioculturales, los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques se encuentran sometidos a presión en numerosos países. Existe un amplio desconocimiento del grado en que estos conocimientos y prácticas contribuyen a los beneficios socioeconómicos. Del mismo modo, los responsables de las políticas han ignorado en gran medida las implicaciones negativas de la erosión de los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques.

Pocos países notificaron la adopción de medidas centradas en los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques, pero se reconoce ampliamente la importancia de las dimensiones socioculturales de la GFS

Se encontraron referencias al uso significativo de los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques en menos del 25 % de las políticas e informes nacionales evaluados, lo que sugiere que una mayoría de países no ha abordado esta cuestión en las políticas forestales nacionales promulgadas entre 2007 y 2013. De los 22 PFN o políticas forestales más recientes, solo la Argentina, Australia, Costa Rica y Honduras mencionan la protección de estos conocimientos y prácticas. No obstante, una amplia gama de medidas y proyectos normativos se vinculan a los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques.

La distribución de los beneficios se abordó en unas tres cuartas partes de los PFN o políticas forestales publicados desde 2007 y en aproximadamente tres cuartas partes de los informes que los países presentaron a organismos internacionales. Sin embargo, en casi ninguno de ellos se mencionaban de forma explícita los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques. En algunas políticas y programas se afirmaba apoyar una distribución “justa” o “equitativa” de los beneficios, pero las definiciones variaban y la aplicación era a menudo poco clara.

Las medidas adoptadas por los países tienden a centrarse en la documentación, la protección y la difusión de los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques como contribución a la sostenibilidad sociocultural

Los aspectos más pertinentes de los conocimientos y prácticas tradicionales relativos a los bosques en cuanto a los beneficios socioeconómicos están relacionados con la investigación, la documentación y la protección, así como con la difusión, la educación y la capacitación. En el Cuadro 28 se muestra cuáles de ellos se trataron en los proyectos y políticas de los países estudiados.

China menciona actividades encaminadas a incrementar la aplicación de conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques en la GFS y la protección forestal, así como del uso de estos conocimientos y prácticas en empresas forestales e instituciones de investigación. De forma similar, Santa Lucía informó sobre la realización de un estudio comparativo de la recolección de incienso realizada con métodos tradicionales o bien con métodos nuevos y mejorados. Nueva Zelandia informó de un proyecto sobre plantas medicinales destinado a fomentar los conocimientos y prácticas tradicionales mediante su grabación con tecnologías modernas para transferirlos a las generaciones futuras. Los Estados Unidos de América patrocinan una investigación universitaria que documenta los conocimientos indígenas sobre productos forestales

Cuadro 28: Países que abordan medidas relacionadas con los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques en sus políticas e informes

	Investigación	Documentación	Protección	Educación/capacitación
Austria		X		X
Canadá		X		
China	X		X	X
Estados Unidos de América	X			
Noruega		X		X
Nueva Zelandia		X	X	X
Santa Lucía			X	X

no madereros tradicionales, así como la divulgación de conocimientos técnicos a las comunidades tribales.

La mayor parte de las medidas dirigidas a documentar y compartir los conocimientos tradicionales forman parte de programas especiales (como en el caso de Nueva Zelandia), entre los que se incluyen museos forestales (como en Austria), programas de extensión forestal y enseñanza para trasladar los conocimientos a niños y jóvenes (como en Noruega), así como la integración de los conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques y la participación indígena en planes de gestión (por ejemplo en el Canadá, respecto de las tierras indígenas y las asociaciones con las empresas forestales). La República de Corea ha establecido, junto con otros países de Asia oriental, el Asian Center for Traditional Forest-related Knowledge como enfoque institucional para la preservación de estos conocimientos y prácticas. En el Cuadro 29 figura una serie de otras medidas notificadas.

Varios países prevén la documentación y el intercambio de conocimientos tradicionales, en concreto, a través de sus estrategias y planes nacionales sobre biodiversidad elaborados de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y su labor sobre el tema en el contexto del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios. Como ejemplo se puede citar la participación de las comunidades indígenas del África central en iniciativas de cartografía

de comunidades (respaldadas por ONG locales e internacionales) que documentan los conocimientos de estas en forma de mapas de uso de la tierra.

La participación de los usuarios tradicionales en las políticas y la planificación forestales ocupa un lugar destacado en más de la mitad de los PFN o políticas forestales revisados desde 2007 y en la nueva legislación en una serie de países

Cuarenta y dos países que presentaron informes a organismos internacionales mencionaron en ellos medidas relacionadas con la participación de los usuarios tradicionales. Ejemplo de ello es el Código Forestal que promulgó en 2008 la República Centroafricana, donde se reconocen los derechos tradicionales de los usuarios locales de áreas protegidas y se estipula que la población local que vive en concesiones o en lugares adyacentes a ellas debe participar en el proceso de otorgamiento de permisos. Sri Lanka cambió recientemente su ordenanza forestal mediante la introducción de acuerdos forestales para la gestión participativa de los bosques y la distribución de sus beneficios. En la carta del Parque Amazónico de la Guyana Francesa se emplea el principio de consentimiento previo de los propietarios de conocimientos tradicionales para asegurar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, garantizados por un decreto de 2007. Myanmar reforzó los derechos de participación en la conservación de los recursos forestales y las

Cuadro 29: Medidas en materia de conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con los bosques notificadas por los países a organismos internacionales

Países	Medidas notificadas
Austria	Establecimiento de la Austrian Alliance Platform a fin de aplicar la transferencia de conocimientos basados en los bosques y la madera como parte del PFN.
Canadá	Resultado deseado del PFN: la participación significativa de los aborígenes en un sector forestal innovador, incluida la aportación de sus perspectivas y conocimientos especializados.
Gambia	Traducción de la política forestal a los idiomas locales a fin de movilizar a las comunidades rurales para que asuman una mayor responsabilidad en la preservación, conservación, extracción y utilización sostenibles de los recursos naturales.
Guyana	Política en la que se reconocen los servicios socioculturales que proporcionan los bosques al pueblo amerindio.
Montenegro	PFN que prescribe una distribución justa de los beneficios (incluidas las tasas pagadas a los propietarios de bosques públicos y privados) mediante la intervención y la participación de los usuarios y propietarios de los bosques en el seguimiento y la protección de los recursos forestales.
Níger	PFN que prescribe la traducción de los planes de gestión forestal a los idiomas locales y la inclusión de la población local en la gestión.
Nueva Zelandia	Fondo gubernamental Matāuranga Māori, destinado a "aumentar la participación de los iwi (tribus) y los hapū (clanes) en la gestión de la biodiversidad (incluso en las tierras forestales maoríes) en formas coherentes con sus conocimientos y prácticas habituales.

plantaciones forestales establecidas recientemente. En el PFN de Honduras se establece que la reglamentación adicional sobre el uso sostenible de la biodiversidad se basará tanto en estudios científicos como en los conocimientos de las comunidades locales.

En el Recuadro 12 se proporciona información sobre las medidas normativas adoptadas en el Perú y el Ecuador.

Recuadro 12: Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y sus valores culturales y espirituales: el Perú y el Ecuador

En el Perú, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre promulgada en 2011 reconoce el concepto de bosque de los pueblos indígenas y afirma el respeto de los conocimientos tradicionales de estos sobre el uso y la gestión de los bosques y la fauna silvestre. También establece que los conocimientos indígenas se incorporarán a los reglamentos técnicos que regulen la gestión forestal comunitaria. La ley también contempla la gestión forestal autónoma de las comunidades nativas, en consonancia con su visión del mundo y con unas pautas que incorporen sus valores culturales y espirituales.

La Constitución del Ecuador (2008) garantiza la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre las actividades que se vayan a realizar en sus territorios. En la Codificación de la Ley Forestal y en la Ley de Gestión Ambiental se establece que los pueblos indígenas y afroecuatorianos tendrán prioridad en el uso de las tierras comunitarias y los productos forestales, y que las autoridades locales deberán consultar a estos pueblos antes de publicar políticas ambientales para la demarcación, la gestión o la administración de áreas de conservación y reservas ecológicas.

En 17 PFN o políticas forestales publicados desde 2007, así como en informes presentados a organismos internacionales por 54 países, se abordaban los mecanismos de distribución de los ingresos y los beneficios entre los concesionarios y las comunidades locales.

Muchos países exigen a las empresas de extracción forestal o a los organismos de gestión de las áreas protegidas que compartan los ingresos y beneficios de sus actividades con las comunidades locales. Sin embargo, menos de un tercio de los países mencionaron en sus informes una distribución “justa” o “equitativa” de los beneficios. Uno de los mecanismos de distribución de beneficios consiste en el establecimiento de un consejo de administración independiente para

promover la transparencia en el uso de los fondos. Por ejemplo, en 2011, la Autoridad de Desarrollo Forestal de Liberia creó un consejo de administración para la distribución de beneficios a fin de permitir la distribución transparente del 30 % de los derechos que se pagan por el alquiler de la tierra a las comunidades afectadas. En Guatemala, los municipios conservaron el 50 % de los ingresos procedentes de concesiones y licencias de explotación tras un proceso de descentralización llevado a cabo en 2004. La distribución equitativa de los beneficios a las partes interesadas también se aborda en el PFN establecido por Nicaragua en 2008.

Numerosos gobiernos, sobre la base de compromisos internacionales, planean elaborar medidas de acceso y distribución de beneficios en relación con los recursos, así como de protección de los derechos de propiedad intelectual; sin embargo, a menudo los progresos son limitados. El Protocolo de Nagoya marca un avance importante en relación con el tercer objetivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, ya que proporciona una base para una legislación más sólida y una mayor transparencia tanto por parte de los proveedores de recursos genéticos como de sus usuarios. Un mecanismo de intercambio de información conexo proporciona información sobre el acceso y la distribución de beneficios en países que han ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y han elaborado estrategias nacionales en materia de biodiversidad.

Reconocimiento de los valores que se derivan de los bienes y servicios relacionados con los bosques y su consideración en el mercado

Principales conclusiones

1. La amplia gama de valores y beneficios proporcionados por los bosques está generalmente reconocida en los PFN y en las políticas como parte integrante de la GFS, pero algunos países han adoptado medidas concretas para abordar esta cuestión en su planificación operativa.
2. Al menos 13 países se están esforzando por determinar una gama más amplia de valores forestales y tenerlos en cuenta en los marcos de contabilidad nacionales. Algunos países han establecido sistemas gubernamentales de compensación, y muchos otros han enmendado los existentes, para contemplar el suministro de bienes públicos no reconocidos en los mercados.

3. Algunos países siguen utilizando el pago por servicios de los ecosistemas a través de los mercados y otros lo están estudiando y empleando con carácter experimental, especialmente en lo que atañe a la recreación, el agua y el carbono.

El reconocimiento de una amplia gama de valores forestales es fundamental para alcanzar una GFS. Aunque el valor de los bienes forestales, en especial de los productos derivados de la madera, se conoce bastante bien y a menudo se refleja en los mercados, no ocurre lo mismo con muchos servicios forestales. En el Cuadro 30 se presenta una clasificación utilizada con frecuencia de los servicios y los tipos de medidas normativas adoptados. Si no se determina ni se reconoce el valor de los beneficios proporcionados, las decisiones económicas y normativas se basan en información incompleta y sesgada. Esta es una cuestión de suma importancia para los bosques, puesto que el valor de los activos y los servicios de los ecosistemas que proporcionan es considerablemente superior al que se reconoce actualmente, sobre todo en el contexto de la planificación y presupuestación gubernamentales en general.

En 14 PFN o políticas forestales publicados desde 2007 se abordan de forma explícita los valores de los ecosistemas, pero solo en unos pocos se especifican medidas concretas

La mayoría de los países cuenta con políticas, marcos jurídicos y mecanismos fiscales en vigor para promover y proteger al menos algunos de los beneficios no comerciales que proporcionan los bosques. Por ejemplo, casi todos los países disponen de políticas y medidas destinadas a promover la protección del suelo y el agua. Generalmente estos programas se gestionan en el marco de regímenes específicos que se sufragan mediante disposiciones gubernamentales especiales de carácter fiscal o presupuestario, como en el caso de los servicios hidrológicos. De esta forma, normalmente en las políticas se menciona y se reconoce el hecho de que los bosques, entre otras cosas, protegen las zonas de captación de agua, ayudan a prevenir la erosión del suelo y protegen la infraestructura, y se destaca la importancia de los servicios de los ecosistemas que prestan para el desarrollo comunitario y la reducción de la pobreza.

Los PFN o las políticas forestales publicados por Níger, Panamá y el Perú hacen referencia explícita a los valores de los ecosistemas. Otros los abordan aplicando medidas específicas; tal es el caso de Camboya, cuyo PFN (2009) contempla el pago por la conservación de la salud de los bosques mediante ingresos estatales procedentes de pagos por servicios ambientales como el suministro

Cuadro 30: Tipos de medidas encaminadas al reconocimiento de la gama de valores de los bosques y los árboles y a su consideración en el mercado

Servicios de los ecosistemas ¹		Tipos de medidas
Servicios de apoyo (p.ej., dispersión de nutrientes y ciclo de los elementos nutritivos, dispersión de semillas y producción primaria)		Determinación del tipo y la magnitud de los valores de los bienes y servicios
Servicios de regulación (p.ej., retención de carbono y regulación del clima, descomposición y detoxificación de desechos, purificación del agua y el aire, polinización de cultivos y control de plagas y enfermedades)	<--->	Reconocimiento de los valores en los marcos de contabilidad y sistemas de compensación
Servicios de aprovisionamiento (por ejemplo, de alimentos, agua, minerales, sustancias bioquímicas y energía)		Establecimiento de mercados donde estos no existan
Servicios culturales (p.ej., experiencias recreativas [incluido el ecoturismo], culturales, intelectuales y de inspiración espiritual)	<--->	Fortalecimiento de los mercados donde estos no se encuentren bien desarrollados o no funcionen adecuadamente

¹ En los informes de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (véase la página <http://www.maweb.org/es/Reports.aspx#>), los servicios de los ecosistemas se definen como los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas y se clasifican en cuatro categorías, como se ilustra en el Cuadro 30.

de agua, la protección de la infraestructura, la diversidad biológica y los ingresos potenciales por la retención de carbono. El PFN de Uganda (2011) se propone el objetivo de elaborar instrumentos financieros destinados a financiar el suministro de servicios de los ecosistemas en zonas urbanas y suburbanas, a fin de incrementar los valores estéticos y medioambientales y brindar oportunidades de educación ambiental. La Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de 2011 tiene como objetivo mejorar el conocimiento relativo a los ecosistemas y los servicios de los ecosistemas, incluidos los bosques, en los Estados miembros de la UE. A tal efecto, se calculará el valor económico de dichos servicios y se promoverá la integración de ese valor en los sistemas de contabilidad e información a nivel nacional y europeo para 2020 (Comisión Europea, 2011). Australia ha publicado un documento de visión cuyo objetivo consiste en lograr un mayor reconocimiento de los valores de los bosques y mantener estos valores mediante su uso.

Varios países han adoptado medidas para aumentar y promover la recreación y el ecoturismo a fin de proporcionar beneficios socioeconómicos valiosos a los ciudadanos

En los informes de los países y los documentos nacionales se proporcionan numerosos ejemplos de la promoción de actividades recreativas. En su mayoría, los países o bien toman medidas para aumentar el acceso físico o jurídico a los bosques (véanse las secciones anteriores), o bien promueven el turismo basado en los bosques, especialmente el ecoturismo. Los gobiernos de numerosos países reconocen cada vez más la importancia de la recreación y el turismo relacionados con los bosques, incluido el turismo local en torno a los conglomerados urbanos. Por ejemplo, Costa Rica está elaborando su estrategia forestal basándose en una combinación de mitigación del cambio climático y ecoturismo. El ecoturismo en Madagascar, que contribuye en un 13 % al PIB nacional, financia un conjunto de nuevas áreas protegidas en parques nacionales. El reciente PFN del Níger contempla el apoyo al ecoturismo, y Finlandia se ha fijado el objetivo de aumentar en un 25 % los servicios turísticos y recreativos en las zonas rurales entre 2004 y 2015. Alemania, Gambia, Kenya y Nueva Zelandia son otros países que han notificado medidas de promoción del ecoturismo.

El turismo tiene potencial para proporcionar desarrollo económico y desempeña una función importante mediante el suministro creciente de ingresos y empleo,

en la conservación de la naturaleza y en la generación de fondos para el mantenimiento de los parques nacionales, como ocurre en China (véase el Recuadro 13), Costa Rica y Madagascar. Países como Alemania, Finlandia y Nueva Zelandia han hecho hincapié en la contribución del turismo a la diversificación económica de determinadas regiones mediante el establecimiento de zonas y actividades turísticas y recreativas ecológicamente sostenibles.

Recuadro 13: El turismo forestal como pilar económico en China

En 2009, el Consejo de Estado de China anunció planes para convertir el sector del turismo en un pilar estratégico de la economía del país. El turismo forestal se ha desarrollado enormemente desde 2001, atrayendo a unos 300 millones de visitantes y aportando 22 600 millones de RMB —3 300 millones de USD— por la venta de entradas (una ganancia directa para los parques forestales) en 2009. Según la Administración Forestal Estatal de China, se establecerá un total de 3 000 parques forestales que, según se estima, recibirán a un número de turistas forestales del orden de 500 millones en 2015 (Chen y Nakama, 2012). Teniendo en cuenta que los parques forestales y los parques forestales nacionales emplearon en 2008 a un número estimado de unos 140 000 trabajadores a tiempo completo, se prevé que en 2015 empleen de forma directa a unos 273 000.

Fuente: Pan, Ma y Zhang, 2011.

En al menos seis países existen programas avanzados de investigación a nivel nacional destinados a clasificar y cuantificar los servicios de los ecosistemas, mientras que 13 o más países han seguido avanzando en el reconocimiento de los bosques en sus sistemas de contabilidad nacionales.

Debido al aumento de la relevancia política de los servicios de los ecosistemas, las iniciativas a nivel nacional e internacional se han centrado en evaluar y hacer referencia explícita a los valores humanos proporcionados por determinadas funciones ecosistémicas.

Un número reducido de países ha elaborado programas de investigación a nivel nacional destinados a clasificar y cuantificar los servicios de los ecosistemas como, por ejemplo, el Programa de Evaluación de los Ecosistemas Nacionales de Israel, la Evaluación de los Ecosistemas Nacionales del Reino Unido, la reciente Contabilidad

- Pasarela en el bosque nuboso de Costa Rica. En la estrategia forestal de este país se otorga prioridad tanto a la mitigación del cambio climático como al ecoturismo.



Ambiental y Económica de Australia, así como un examen llevado a cabo por el Gobierno de la India. El PFN de Camboya (2009) contempla una evaluación económica completa de los productos y servicios forestales para respaldar las decisiones sobre el uso de la tierra, incluidas las funciones de los ecosistemas relacionados con el suministro de agua, la protección de las infraestructuras, la diversidad biológica y los ingresos potenciales procedentes de la retención de carbono. El PFN de Burundi promueve la investigación de los valores socioeconómicos y ecológicos de los recursos forestales.

Costa Rica, uno de los primeros países en haber abordado esta cuestión, planea llevar a cabo una actividad experimental de contabilidad del capital natural que también abarcará los bosques (véase el Recuadro 14). Colombia ha progresado en lo referente a la contabilidad de los recursos renovables con la actividad forestal como prioridad, enfocando la atención en tres cuencas hidrográficas experimentales. El Gobierno del Perú elaboró recientemente la primera versión de una guía para la aplicación de cuentas satélite ambientales que incluye a título experimental una contabilidad del sector forestal. Actualmente, el Gobierno

de Filipinas, otro pionero en materia de contabilidad ambiental en la década de 1990 en Asia, trabaja para reforzar la contabilidad ambiental y del capital natural con cuentas ambientales que incluyan los ecosistemas de los manglares. En la India, se está realizando una labor de contabilidad forestal en el estado de Himachal Pradesh. Botswana, uno de los principales países piloto de África en materia de contabilidad nacional sobre el medio ambiente y los recursos naturales, está elaborando cuentas relativas al capital natural, con inclusión de la tierra y los ecosistemas. Madagascar ha emprendido estudios técnicos sobre la creación de cuentas del capital natural que incluyan el sector forestal. Túnez llevó a cabo una evaluación económica de los bienes y servicios forestales en 2012 con el objetivo de estimar el valor económico total de los bosques. En Georgia, uno de los principales países de Asia central, el medio ambiente y los recursos naturales forman parte del sistema de contabilidad nacional.

La Oficina de Estadística de Australia comenzó a recopilar datos para la contabilidad ambiental a principios de la década de 1990. Estos datos se referían a algunos activos ambientales, entre ellos, los bosques y la tierra. Estos activos están ya plenamente integrados en el Sistema de cuentas nacionales. La Oficina de Estadística del Canadá ha trabajado en la integración del patrimonio de recursos naturales, en concreto la madera, en las Cuentas de balance nacionales del Canadá y en las estimaciones anuales de la riqueza nacional. El Gobierno del Reino Unido se ha comprometido a contemplar los valores naturales en la hoja de balance del país y su Oficina Nacional de Estadística publicó un estudio en 2013 sobre la determinación del capital natural relacionado con los bosques y el agua. En 2005, la Oficina de Estadísticas de Noruega calculó la riqueza per

Recuadro 14: Costa Rica: la contabilidad del capital natural

Costa Rica ha comenzado a establecer cuentas de activos para los recursos forestales e hídricos y a promover la valoración del capital natural, los servicios de los ecosistemas y la contabilidad económica y ambiental integrada para generar información precisa sobre el uso actual de los recursos naturales con miras a la planificación de las políticas nacionales. Se obtendrán así cuentas forestales que incorporen los valores físicos y monetarios de los servicios de los ecosistemas como base para las decisiones normativas en materia de gestión forestal (incluida la Estrategia de REDD+).

Fuente: Banco Mundial, 2013.

cápita del país utilizando datos estadísticos tanto de las cuentas nacionales como de las relativas a los recursos naturales, incluidos los bosques.

Muchos países siguen utilizando programas de pagos gubernamentales para compensar a los proveedores privados por los costos de los servicios públicos que no se reconocen en el mercado, a menudo en el contexto de los sistemas de protección de la biodiversidad

Los países con tierras forestales privadas o comunitarias no pertenecientes al Estado ni gestionados por él han diseñado, en particular, mecanismos para compensar a los propietarios de estas tierras por algunos de los costos derivados de las obligaciones jurídicas o contractuales que limitan los derechos de propiedad de los bosques o requieren medidas para garantizar el mantenimiento y el suministro de bienes públicos. El Gobierno actúa como un tercero que “compra” servicios en nombre de la sociedad como usuaria de servicios. Tanto el Programa de Biodiversidad Forestal METSO II (2008-2016) en Finlandia como el Programa KOMET en Suecia proporcionan compensaciones por las restricciones impuestas a la gestión forestal en interés de la conservación de la naturaleza. En los países industrializados, es frecuente que los programas de compensación relacionados con los bosques formen parte de sistemas agroambientales o sistemas de protección de la biodiversidad tales como el Programa de Desarrollo Rural de la UE para el período 2007-2013 y el Programa para la Administración de la Conservación de los Estados Unidos de América. En los países en desarrollo, muchos de estos sistemas, como Proambiente en el Brasil, el Programa para la Conservación de los Bosques Naturales y el Programa para la Conversión de Terrenos en Pendiente de China, así como Pro-Árbol en México, se centran en la reforestación, la prevención de la deforestación y la GFS en general.

Algunos países siguen probando y estudiando el pago por servicios de los ecosistemas basado en el mercado, especialmente para los servicios relacionados con el agua y el carbono.

Los sistemas de pago basados en negociaciones bilaterales y contratos entre proveedores y usuarios siguen siendo relativamente escasos. La atención se ha centrado principalmente en el pago por servicios relacionados con el agua y la retención de carbono,

con el propósito de vincular a los compradores internacionales con los proveedores locales.

El Reino Unido encargó un proyecto de investigación sobre pagos por servicios ecosistémicos que contribuyen a la adaptación al cambio climático, en el cual se formularon recomendaciones sobre incentivos para la gestión de cuencas hidrográficas. Los Estados Unidos de América tienen como objetivo fomentar la participación de los propietarios de tierras en los mercados emergentes de servicios de los ecosistemas mediante el establecimiento de directrices técnicas y una nueva Oficina de Mercados Ambientales perteneciente al Departamento de Agricultura, encargada de impulsar el desarrollo de los mercados de servicios ecosistémicos.

Los pagos por la retención de carbono en el contexto de la REDD+ se hallan aún en una fase experimental

Los sistemas basados en el mercado relativos al carbono se han visto afectados por la prolongada crisis financiera y económica de Europa, los obstáculos políticos en los Estados Unidos de América, el lento avance de las negociaciones sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la ausencia, hasta finales de 2013, de información operacional completa sobre la REDD+. Sin embargo, desde 2007 se han aplicado, probado y experimentado diseños de sistemas de pago y mecanismos de aplicación en más de 100 proyectos piloto de REDD+, muchos de ellos en Indonesia. A finales de 2013, 17 países con tierras forestales que reunían las condiciones para recibir pagos de REDD habían publicado políticas nacionales o adoptado estrategias nacionales de REDD+, mientras que 31 países habían emprendido proyectos experimentales de REDD. En torno a 44 países han adoptado medidas jurídicas (basadas en la jurisprudencia o en la legislación civil) relativas a la definición de los derechos sobre el carbono y los créditos de carbono derivados de estos. Alrededor de siete países han tomado medidas de salvaguardia o han desarrollado actividades con miras a informar y consultar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales sobre la REDD+ como parte de la labor de establecimiento de sistemas de pago de REDD. En los últimos años, más países han establecido regímenes nacionales de comercio de derechos de emisión en el mercado del carbono, entre ellos Australia, China, Costa Rica (en 2013) y la República de Corea. Las grandes empresas compradoras de contrapartidas también participan activamente en el mercado voluntario

del carbono, en el que son habituales los proyectos forestales. Los dos primeros proyectos de REDD destinados a otorgar créditos en el marco de la Norma voluntaria relativa al carbono en 2011 se establecieron en Belice y Kenya. Los primeros créditos REDD de reducción temporal de las emisiones de carbono se otorgaron en el Brasil en 2012.

En una serie de países se han integrado aspectos vinculados al cambio climático en los sistemas de pago relacionados con los bosques. Guatemala ha elaborado un plan estratégico que incluye mecanismos financieros tales como el pago de incentivos por reforestación, la forestación o reforestación en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio y pagos por servicios de los ecosistemas, en especial en relación con el agua. En México, Pro-Árbol está apoyando la incorporación

de un mayor número de tierras a la gestión forestal comunitaria y la REDD+. En el Brasil, todos los proyectos financiados a través del Fondo Amazonia deben cumplir el Plan Nacional sobre Cambio Climático. Además, el estado brasileño de Acre cuenta con un sistema de incentivos para servicios ambientales que incluye un programa de REDD+.

Los programas de pagos por servicios ambientales (PSA) se enfrentan a menudo a desafíos como información científica incompleta, contextos contractuales complicados, dependencia de la financiación externa y dificultades en la identificación de proveedores y usuarios. Por ello, muchos países han estudiado y probado diversos diseños de programas PSA en distintos niveles administrativos, con el objetivo de garantizar una financiación suficiente para los servicios fundamentales.