



WRM BOLETIN

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales



Número 114 - Enero 2007

EL TEMA CENTRAL DE ESTA EDICIÓN: LOS BOSQUES DE ALTO VALOR DE CONSERVACIÓN

BAVC (bosques de alto valor para la conservación) es una herramienta conceptual originariamente destinada a zonificar los paisajes boscosos con el fin de optimizar el manejo forestal. Nacido de un plan de certificación voluntaria (FSC), este concepto está siendo vigorosamente promovido por corporaciones, gobiernos y grandes ONG conservacionistas. Dado que la herramienta plantea varias dudas en cuanto a los beneficios e inconvenientes de su uso, dedicamos este boletín a brindar información y análisis al respecto para facilitar la participación informada en este debate.

NUESTRA OPINIÓN

- Los 'Bosques de Alto Valor de Conservación' en el contexto internacional

LA NECESARIA TOMA DE DECISIONES

- Altos Valores de Conservación: ¿Participar o no?

UNA HERRAMIENTA Y UNA RED

- El Manual BAVC: ¿la herramienta adecuada para la tarea equivocada?

LA APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA

- Los BAVC y la Política sobre Bosques del Banco Mundial
- Evaluaciones BAVC en Riau, Sumatra
- La aplicación del concepto de BAVC en Indonesia

NUESTRA OPINIÓN

- Los 'Bosques de Alto Valor de Conservación' en el contexto internacional

Desde su fundación hace ya 20 años, el Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM) ha abogado por los esfuerzos desde la base para proteger los bosques del mundo del desarrollo destructivo y la planificación 'de arriba hacia abajo'. Impugnamos las 'soluciones' impuestas a la crisis mundial de los bosques que excluyen a las comunidades locales, los pueblos indígenas, las mujeres y los oprimidos al negarles la voz y los derechos para forjar su propio destino. Seguimos insistiendo que incluso los esfuerzos bien intencionados para 'salvar los bosques tropicales' fracasarán si no se fundan en los derechos y son auténticamente participativos. Las ONG que

establecieron el WRM en dos conferencias celebradas en Malasia en 1986 y 1987 adoptaron el credo 'No somos la solución. Las soluciones las tiene la gente'.

Las cosas no han cambiado mucho desde entonces. Todavía vivimos en un mundo donde leyes injustas significan que a menudo los derechos de las comunidades a la tierra y los bosques no se reconocen o son frágiles, los gobiernos tienden a favorecer los intereses de las grandes empresas y los emprendimientos de capital intensivo, el acceso a la justicia es tortuoso y un sistema judicial independiente es un sueño distante y los políticos tienden a complacer a los ricos e ignorar las voces de los pobres que no tienen poder. Las continuadas desigualdades entre Norte y Sur y la creciente disparidad de la riqueza en los países tanto 'desarrollados' como 'en desarrollo' plantean más obstáculos a los campesinos sin tierra y a los pueblos dependientes de los bosques, que buscan asegurar el acceso justo y equitativo a los recursos naturales. En un mundo así, las reformas políticas y un mejor 'gobierno' para dar a la gente más lugar en la toma de decisiones deberían ser prioridad. El WRM está con aquellos grupos de la sociedad civil que exigen controles obligatorios, responsabilidad empresarial, imperio de la ley y una mejor capacidad estatal de reglamentar el sector privado.

Desgraciadamente y en todo de acuerdo con los intereses de las corporaciones, las principales tendencias del 'desarrollo mundial' están trabajando en el sentido opuesto. Todavía vivimos en una era de liberalización y ajuste estructural, liberalización del comercio y transferencias aceleradas de capital, mercancías y servicios. En este contexto, esperar las muy necesarias reformas políticas en los países tanto 'desarrollados' como 'en desarrollo' puede significar esperar demasiado. El ritmo de destrucción de los bosques del mundo sigue aumentando a pesar de las tranquilizadoras estadísticas en contrario de los tecnócratas de la FAO, que no distinguen entre los bosques naturales y los monocultivos industriales que se están plantando para sustituirlos.

Este es el contexto en el cual los esfuerzos para mejorar el desempeño social y ambiental de las corporaciones, mediante la promoción de la Responsabilidad Social Corporativa y de reformas basadas en el mercado, han asumido un papel central. Y no sorprende que la industria siga prefiriendo estos enfoques voluntarios, que implican el desarrollo de normas y códigos de conducta voluntarios aplicados a través de la auto-reglamentación, las revisiones 'entre pares' y la verificación de terceros, a los controles estatales estrictos, ejecutables y obligatorios. Las principales organizaciones de la sociedad civil que impulsan estos enfoques voluntarios son las grandes agencias conservacionistas, en tanto los grupos y organizaciones por los derechos humanos y la justicia social, los grupos comunitarios y los pueblos indígenas han tendido a mantenerse aparte, con lo cual a menudo los asuntos sociales se tratan de forma muy pobre.

Así, esta edición del boletín del WRM centra la atención en el renovado debate sobre los 'bosques de alto valor de conservación' (BAVC), una herramienta conceptual cada vez más usada por las grandes ONG conservacionistas y las corporaciones, y ahora también por las agencias estatales de planificación, para delimitar los paisajes boscosos con el fin de optimizar el manejo forestal. ¿Cómo se está aplicando esta herramienta? ¿Cuáles son los intereses que se 'optimizan'? ¿Qué garantías hay de que se respeten los derechos de las comunidades y de que se oigan sus voces en las decisiones relativas al uso de la tierra?

Fue el Consejo de Manejo Forestal (FSC) quien empezó a promover el concepto de BAVC como forma de brindar protección adicional a los bosques de importancia crítica. Muchas ONG conservacionistas tenían la esperanza de que el concepto se utilizaría para establecer zonas prohibidas para el madereo y la conversión. Entre tanto, al definir el concepto con mayor precisión se cayó en la cuenta de que los 'altos valores de conservación' son tanto sociales como biológicos, de

modo que se identificaron seis tipos de BAVC: los bosques que son hábitats críticos, los que son ecosistemas críticos, los que albergan especies amenazadas y en peligro, los que brindan servicios ambientales críticos, los que son críticos para el sustento de la población local y los que son críticos para el mantenimiento de valores culturales. Que el enfoque de BAVC procure incluir una amplia gama de valores y exija un enfoque participativo para su identificación es una fortaleza incuestionable.

Aunque el concepto de BAVC se desarrolló en el contexto de la certificación de la madera como uno más de los diez Principios y Criterios del FSC, desde entonces se ha empezado a usar en forma mucho más amplia. El propio FSC está aplicándolo a maderas no certificadas (sino 'controladas') que permite se utilicen en productos de maderas mixtas que sin embargo llevan la etiqueta del FSC. También las corporaciones están usando el concepto en forma muy amplia en tanto herramienta para decidir dónde pueden comprar la madera en forma responsable. Otros lo están usando para decidir dónde deben o no deben establecer plantaciones. La Mesa Redonda sobre Palma Aceitera Sustentable incluyó el concepto en su recientemente adoptada norma para la producción de 'palma aceitera sustentable', y se está intentando introducirlo en su paralela Mesa Redonda sobre Soja Sustentable. El Banco Mundial también está estudiando la forma de aplicar el concepto para ayudarlo a definir qué son los 'bosques críticos' y los 'hábitats críticos' que sus políticas sobre bosques y hábitats naturales tienen la misión de salvaguardar. Resumiendo, el concepto de AVC ha emergido como herramienta de amplia aplicación en la planificación del uso de tierras, con todas las posibilidades y riesgos que esto implica.

La experiencia nos enseña que las herramientas para la planificación y zonificación del uso de tierras, sin importar cuánto se las promueva como métodos 'de múltiples partes interesadas', rara vez pueden ser completamente inclusivas, dado que implican un grado de planificación 'de arriba hacia abajo'. Los esfuerzos de la gente de afuera para hacer participar a los locales se enfrentan siempre a obstáculos debido a lo limitado del tiempo y los recursos, las barreras lingüísticas, los prejuicios e ideas preconcebidas inconscientes o manifiestos y la marginación económica y política de los 'grupos objetivo'. Y cuanto más grande la escala de dicha zonificación (y más grande la confianza depositada en tecnologías de punta como la cartografía satelital), mayores son los riesgos de que se pasen por alto los derechos, intereses, visiones y conocimiento de las comunidades locales.

También se plantean interrogantes relativas a las implicaciones más amplias del enfoque AVC en caso de que llegue a aplicarse solo, sin estar implantado en un enfoque más amplio de planeamiento territorial. ¿Existe el riesgo de que cuando se considere que una zona no tiene AVC se estime correcto su madereo, explotación minera o conversión? ¿Cómo evitar la hipótesis dantesca de islas de 'alto valor de conservación' rodeadas de 'zonas para el sacrificio' devastadas?

Consciente de estos escollos, se ha establecido una nueva red, la Red de Recursos de Alto Valor de Conservación (High Conservation Value Resources Network), que pretende debatir estos desafíos y encontrar formas acordadas de superarlos, aunque siempre dentro del contexto voluntario y favorable a los negocios preferido por las corporaciones.

La protección de los 'altos valores de conservación' es un objetivo meritorio, pero si se hace en formas que no respeten los derechos de las comunidades o no promuevan sus prioridades, puede ser también una amenaza para la gente y la naturaleza, tanto dentro como fuera de las zonas definidas como poseedoras de alto valor de conservación. Brindamos esta edición del boletín del WRM como una contribución a este debate.

Marcus Colchester

LA NECESARIA TOMA DE DECISIONES

- Altos Valores de Conservación: ¿Participar o no?

Cada vez que se inicia un nuevo proceso las ONG tienen que decidir si participarán en el mismo o no. Eso es lo que está ocurriendo ahora con el enfoque de Alto Valor de Conservación (AVC) y con la Red de Recursos de Alto Valor de Conservación.

En el editorial se destacan varios asuntos importantes que es necesario seguir discutiendo para poder tomar una decisión bien fundada respecto de la participación o no participación en esta instancia.

El primer asunto que se plantea es que existen dos grandes enfoques (opuestos) en cuanto al control del sector privado: la auto-reglamentación y los controles estatales obligatorios. El WRM exige controles obligatorios, responsabilidad empresarial, imperio de la ley y una mejor capacidad estatal de reglamentar el sector privado, en tanto las corporaciones promueven normas voluntarias y códigos de conducta. La realidad demuestra que en la actualidad es este último enfoque el que prevalece. El concepto de AVC debe considerarse parte del mismo.

Existe por lo tanto la necesidad de discutir sobre los beneficios e inconvenientes que puedan resultar de la participación en este proceso. También es necesario discutir si es posible o recomendable incorporar en el futuro el concepto de AVC a la legislación nacional para que éste se vuelva obligatorio.

Un segundo asunto importante que se plantea en el editorial es el riesgo de que cuando se considere que una zona no contiene AVC ésta pueda entonces talarse o convertirse a la minería u otras actividades. Se trata de un riesgo muy real y las ONG que participan en esta instancia pueden terminar siendo responsables involuntarias de la degradación social y ambiental de las zonas no consideradas de alto valor de conservación.

Junto con lo anterior también está la amenaza muy real de la hipótesis dantesca de islas de 'alto valor de conservación' rodeadas de 'zonas para el sacrificio' devastadas. De hecho se trata de una práctica común en muchos países, donde los gobiernos abren grandes extensiones de tierra para actividades productivas no sustentables y lo justifican declarando "protegidas" otras zonas. El enfoque AVC podría fortalecer aun más dichas políticas.

Lo anterior implica otra discusión: cómo es posible que se considere que una parte de la naturaleza o de la sociedad tiene "bajo" valor de conservación (por defecto, todo lo que no se defina como "alto" será "bajo") y si alguien tiene derecho a definir categorías como éstas.

También hay que considerar cómo se está aplicando esta herramienta y a cuáles intereses sirve mejor, así como la cuestión de las garantías en relación con el respeto a los derechos de las comunidades en cuanto a las decisiones sobre el uso de la tierra.

Otro aspecto fundamental es el tiempo. ¿Cuánto tiempo deben dedicarle a cada proceso que

aparece (y siempre aparece uno nuevo) los activistas de las ONG? ¿Cuántos millones de horas de trabajo han consumido procesos como la Revisión de la Política sobre Bosques del Banco Mundial, el Panel Intergubernamental y el Foro sobre los Bosques, el Consejo de Manejo Forestal (FSC) y tantos otros? ¿Cuánto de ese esfuerzo ha resultado útil para las comunidades de los bosques? ¿No sería más sensato centrarnos en nuestros propios programas, por ejemplo el manejo comunitario de bosques, en lugar de reaccionar a las iniciativas de corporaciones y gobiernos?

A este respecto, este nuevo proceso, el concepto AVC, y la Red de Recursos de Alto Valor de Conservación que con él se relaciona exigen tiempo y recursos para debatir asuntos como los anteriores (y otros) y buscar formas de solucionarlos, como dice el editorial, “dentro del contexto voluntario y favorable a los negocios que las corporaciones prefieren”, sin olvidar que éstas tienen recursos financieros prácticamente ilimitados a su disposición.

Al igual que con muchos otros procesos, con éste es necesario tomar decisiones: si las organizaciones deberían (o no) participar y por qué, cuánto tiempo y recursos debería dedicarse (si es que debe dedicarse algo), si hay que intentar influir desde afuera o desde adentro o bien ignorarlo. Pero todos tenemos que tener presente que el proceso existe y ser conscientes de sus posibles consecuencias.

Ricardo Carrere

[inicio](#)

UNA HERRAMIENTA Y UNA RED

- El Manual BAVC: ¿la herramienta adecuada para el trabajo equivocado?

El concepto de Bosques de Alto Valor de Conservación (BAVC) se creó como principio clave de la norma revisada del Consejo de Manejo Forestal (FSC) de 1999. Sin embargo, las indicaciones relativas al modo de identificar tales bosques eran escasas y no estaban bien consolidadas. En 2002 la organización conservacionista WWF y la empresa de comercio minorista IKEA decidieron, como parte de un programa cooperativo de tres años de duración, financiar un pequeño proyecto para elaborar una guía sobre la forma de definir, identificar y manejar los BAVC. Para este fin contrataron a ProForest, una ‘empresa independiente que trabaja con el manejo de recursos naturales y se especializa en enfoques prácticos de la sustentabilidad’. A lo largo de 2002, ProForest reunió un pequeño grupo de personas con formaciones muy diferentes en lo social y lo ambiental para redactar un ‘manual’, que circuló como borrador a fines de ese año. Durante los siguientes meses ProForest celebró consultas sobre este manual y lo aplicó en forma experimental en Rumania, Bulgaria, China, Mongolia e Indonesia. El resultado fue el Manual sobre bosques de alto valor de conservación (The High Conservation Value Forest Toolkit), publicado en diciembre de 2003, que comprende una sencilla guía destinada a responsables de la administración forestal y de planificación territorial, para ayudarlos a aplicar el concepto en el manejo de los bosques.

Tal como la diseñaron los integrantes del equipo original reunidos para redactarla, esta guía habría de usarse en el marco más amplio de los principios y criterios establecidos en la norma del Consejo de Manejo Forestal (FSC). Dichas normas exigen que los responsables del manejo forestal cumplan con la legislación nacional y la legislación internacional ratificada pertinente, que sus derechos de tenencia estén claramente establecidos o que actúen con el consentimiento de quienes tienen estos

derechos, sean legales o consuetudinarios, y que respeten los derechos de los pueblos indígenas, mantengan buenas relaciones con los trabajadores y las comunidades locales, manejen los bosques para obtener múltiples beneficios, conserven la diversidad biológica y mantengan la integridad del bosque, según un plan de manejo que pueda demostrarse sea efectivamente aplicado, así como supervisado y evaluado. Así, el manual fue concebido para su aplicación a nivel local (dentro de las 'unidades de manejo forestal') por comunidades y silvicultores que procuraran la certificación del FSC para sus productos forestales. Esto significaba también que el manual no tenía que repetir las exigencias de manejo ya establecidas en las otras normas del FSC (legalidad, respeto a los derechos indígenas, participación efectiva de la comunidad, manejo ambiental sensato, buenas relaciones laborales, etcétera): se partió del supuesto de que todas ellas ya habían sido tenidas en cuenta por los operadores al cumplir con las otras partes de la norma FSC. De ese modo, el concepto de BAVC se percibió como un 'añadido', una capa protectora adicional pensada para proteger zonas de valor especialmente importante. Significaba también que la aplicación del concepto de BAVC estaría sujeta a la verificación independiente de terceros, dado que esto se exigía para todos los aspectos de la norma FSC.

Sin embargo, ya a fines de 2003 estaba claro que las empresas y las ONG estaban utilizando el concepto de BAVC, y también el Manual, fuera del marco del Consejo de Manejo Forestal. Comenzó a utilizarse en un marco más amplio de planificación territorial, tanto como guía para la explotación de recursos como para iniciativas de conservación. Las empresas, frustradas por la escasez de madera certificada en el mercado, buscaban aplicar el método BAVC para orientar sus políticas de compras. Pensaron que si no podían comprar madera certificada, por lo menos podrían servirse del método BAVC para garantizar que la madera no procedía de los bosques más valiosos del punto de vista social y ambiental.

Por supuesto que los riesgos de este enfoque son obvios. En primer lugar, podría mantener o incluso intensificar la presión sobre zonas boscosas declaradas 'no AVC'. En segundo lugar, significa que los otros requisitos del sistema FSC podrían perderse de vista. Hoy este concepto de BAVC se está aplicando en escala muy amplia, para delimitar paisajes o países enteros, no apenas en la esfera de la unidad de manejo forestal. Trabajar a una escala tan grande hace casi imposible la debida consulta con las comunidades locales, lo que lleva automáticamente al abuso del concepto de BAVC que, después de todo, existe para proteger zonas de bosques 'fundamentales para cubrir las necesidades básicas de las comunidades locales' y 'críticos para las identidades culturales de las comunidades locales'. Como el Manual deja en claro, tales zonas pueden determinarse solamente a través de la consulta con los pueblos afectados: nadie más sabe cuáles son las zonas que la gente considera importantes para su cultura y sustento. Sin la participación de la comunidad en la delimitación de las zonas, resultará inevitable que quienes vienen de afuera pasen por alto o ignoren los lugares que los habitantes locales consideran vitales. En tercer lugar, implica que ya no es necesario cumplir con otros requisitos fundamentales del buen manejo forestal. Las empresas que compran madera procedente de zonas delimitadas por el método BAVC podrían estar comprando, sin saberlo, a operadores ilegales como aquellos que violan los derechos indígenas, perjudican las comunidades locales, explotan a sus trabajadores o destruyen el ambiente local, pues el enfoque de BAVC no considera tales asuntos al centrarse solamente en determinar 'cuáles bosques tienen 'alto valor de conservación'. Y finalmente, al aplicarse el enfoque de BAVC por fuera del marco del FSC, ya no existe el requisito de verificación independiente de terceros. En otras palabras, el concepto de BAVC se liberó del marco del FSC y esto ha abierto una caja de Pandora de riesgos.

La recientemente formada Red de Recursos de Alto Valor de Conservación (High Conservation Value Resource Network) se estableció, al menos en parte, para tratar algunos de estos problemas. Su misión es 'mantener y mejorar valores claves sociales y medioambientales de los bosques y otros

ecosistemas como parte de una gestión del territorio responsable, y proponer estrategias de manejo adaptables localmente por medio del desarrollo y uso del concepto de AVC'. La supervisión y la dirección de la Red están a cargo de un Grupo Directivo, en tanto una Secretaría situada en el Reino Unido se encarga de la gestión cotidiana.

El Grupo Directivo se compone de personas de las siguientes organizaciones:

- Banco Mundial (BM)
- Centro de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Experimental de Guayana, Venezuela (CIAG-UNEG)
- Consejo de Manejo Forestal (FSC International)
- Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sustentable (WBCSD)
- Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF International)
- ForestEthics
- Greenpeace Internacional
- MONDI [empresa sudafricana de la pulpa y el papel]
- Organización Internacional de la Madera Tropical (ITTO)
- Programa por los Pueblos de los Bosques (FPP)
- Tetra Pak
- The Nature Conservancy (TNC)
- Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)

La Secretaría está a cargo de ProForest, una empresa radicada en Oxford, Reino Unido, en tanto la Red es financiada a través de acuerdos entre el WWF e Ikea, Tetra Pak y el Banco Mundial.

La Red se ha establecido para alentar el diálogo entre las partes afectadas, está abierta a todos y solamente exige a los 'participantes' respaldar unos breves 'Estatutos' donde se establecen sus principios rectores, misión y estructura. Además de fomentar el intercambio de información y la discusión para promover la aplicación responsable del enfoque AVC, la Red procura también alentar la evaluación abierta de dicha aplicación mediante una supervisión participativa e inclusiva, el uso del principio de precaución, la revisión 'por pares' e informes públicos. Los Estatutos incluyen también planes explícitos de desarrollo de un marco para garantizar la legalidad, la protección de los derechos consuetudinarios y legales de las comunidades locales y los pueblos indígenas y el respeto a su derecho a controlar lo que pasa en sus zonas, la protección de las zonas cuya conversión no está justificada y la provisión de otras salvaguardias ambientales. Ya se han creado grupos de discusión en internet, abiertos a todos, para intercambiar puntos de vista e información sobre estos asuntos.

Fuente: Programa para los Pueblos de los Bosques, info@forestpeoples.org, www.forestpeoples.org y <http://hcvnetwork.org/resource-network/the-network-s-charter>

inicio

LA APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA

- Los BAVC y la Política sobre Bosques del Banco Mundial

Cuando el Banco Mundial adoptó su nueva Política sobre Bosques (OP 4.36) en 2002 declaró que 'El

Banco no apoya proyectos que en su opinión involucren la conversión significativa o la degradación de zonas boscosas críticas o de hábitats naturales críticos relacionados'. Sin embargo, en los cinco años siguientes y a pesar de las repetidas indagaciones de algunas ONG como el WRM, el Banco Mundial no ha podido aclarar de qué forma determina cuáles son las zonas 'críticas'. Todo lo que ha dicho es que los bosques críticos y los hábitats críticos incluyen las zonas protegidas existentes y las propuestas oficialmente, las zonas de importancia cultural como los bosquecillos sagrados, los 'sitios que mantienen condiciones vitales para la viabilidad de áreas protegidas' y los lugares identificados en listas complementarias elaboradas por el Banco o una autoridad por él reconocida. La política de 2001 sobre 'Hábitats naturales' del Banco solamente dice que 'El Banco espera que el prestatario tenga en cuenta los puntos de vista, las funciones y los derechos de los grupos involucrados, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales'.

Es evidente que el Banco Mundial todavía carece de un proceso claro para determinar qué son 'bosques críticos', aunque esto no le ha impedido financiar proyectos forestales. El examen documental a cargo del Programa por los Pueblos de los Bosques de 21 proyectos relacionados con los bosques, aprobados a partir de principios de 2003, demuestra que los conceptos de 'bosques críticos' y 'hábitats naturales críticos' se han aplicado solo parcialmente. Los proyectos examinados, cuyo valor conjunto asciende a más de US\$ 1.300 millones, son aquéllos que según la clasificación del Banco Mundial 'afectan los bosques'; la investigación se limitó a revisar los documentos disponibles en el sitio web del Banco Mundial.

Según lo que puede discernirse a partir de dichos documentos, parece que en la mayoría de los proyectos ni siquiera se estudió la posibilidad de que en esas áreas pudieran haber 'bosques críticos'. En esa situación se encuentra el 'Proyecto para la conservación del suelo de Moldavia' y el 'Crédito para la recuperación económica' de la República del Congo, a pesar de que el sitio web del Banco se los clasifica como proyectos del sector forestal. El 'Proyecto para el desarrollo rural' de Azerbaiján, que promueve el establecimiento de parques nacionales, planes de manejo comunitario de los recursos naturales y empresas rurales en una zona del Cáucaso reconocida como extremadamente biodiversa, ni siquiera intentará analizar la posible existencia de 'bosques críticos'. Si bien en el proyecto chino para la rehabilitación de las cuencas de los ríos Yangtsé (Changjiang) y Perla (Zhujiang), que implica forestación extensiva y planificación del uso de la tierra, se consideró necesario aplicar la Política sobre Bosques –aunque no la política de Hábitats Naturales- pero no procura identificar 'bosques críticos', al igual que el 'Proyecto para la rehabilitación comunitaria de la cuenca de la Laguna de Bay' de Filipinas.

A pesar de que el 'Proyecto de carreteras nacionales' de India, de US\$ 620 millones, es un proyecto de categoría A (máxima evaluación del impacto ambiental requerida), no se lo considera 'disparador' de la Política sobre Bosques y no se lo somete a la evaluación de 'bosques críticos'. En este caso, el equipo a cargo de la preparación del proyecto también pensó que el concepto de 'hábitats naturales críticos' 'no corresponde'. Dos proyectos en Honduras, el 'Proyecto de bosques y productividad rural' y el 'Proyecto de bosque sostenible de Pico Bonito' apenas procuran evitar las zonas protegidas y de amortiguación existentes, sin esfuerzos visibles para identificar primero cuáles bosques podrían ser 'críticos' desde el punto de vista del sustento de las comunidades ni desde otros puntos de vista. En el 'Proyecto sobre gestión de bosques y tierras adyacentes' de Benín y el 'Proyecto para el desarrollo de los bosques' de Rumania tampoco hay evidencia de que el concepto de 'bosques críticos' vaya a aplicarse en absoluto. En el 'Proyecto ambiental y social' de Laos, que afectará vastas extensiones de las zonas altas boscosas donde 'las actividades ocurrirán en lugares muy próximos a importantes hábitats naturales y en zonas habitadas por minorías étnicas', el personal del Banco no ha propuesto medidas para determinar si existen 'bosques críticos'. A pesar de que el 'Préstamo para el desarrollo de la gestión de los recursos naturales' de Gabón respaldará la capacidad de planificación nacional

para el desarrollo de los sectores de minería, gas y petróleo, explotación forestal, pesca y conservación, no rinde el examen de 'bosques críticos, en tanto el 'Proyecto para el sector de los bosques y el medio ambiente' complementario se presenta como uno que no resultará en la 'conversión significativa o degradación de hábitats naturales críticos'. En Costa Rica, el 'Proyecto de incorporación de instrumentos de mercado para la gestión ambiental', proyecto conjunto del Banco Mundial y el FMAM, 'está diseñado para cumplir plenamente con la letra y el espíritu de todas las políticas de salvaguardia del Banco Mundial', pero los documentos pertinentes no mencionan ninguna evaluación sobre la posible existencia de 'bosques críticos'.

Del mismo modo, en Camerún el 'Programa para el sector de bosques y medio ambiente' del Banco Mundial no aplica el concepto de 'bosques críticos'. En su lugar se está llevando a cabo la demarcación según el (muy criticado) sistema nacional de división en zonas, que adjudica las tierras a parques, operaciones de maderero y comunidades que habitan junto a las carreteras, proceso en el cual los habitantes de los bosques permanecen invisibles. No se está instrumentando efectivamente el progresista Plan para los Pueblos Indígenas elaborado como parte de este proyecto. En Vietnam, el 'Proyecto para el desarrollo del sector forestal' solamente busca 'hábitats naturales críticos' al desarrollar las zonas para las plantaciones. Extrañamente, el 'Tercer proyecto de apoyo al programa ambiental' de Madagascar figura como 'no poniendo en marcha' la Política sobre Bosques, aunque sí la Política sobre Hábitats Naturales, y sí procura conservar los bosques de Mikea. De este modo el proyecto no busca identificar los 'bosques críticos' a pesar de que se está llevando a cabo en el marco del Programa de acción ambiental de Madagascar. Ni siquiera el progresista 'Proyecto de manejo de los recursos naturales' albanés, que efectivamente promueve el manejo comunitario de los bosques, aplica el concepto de 'bosques críticos'. Los documentos disponibles sobre el 'Proyecto de reforestación y protección de los bosques' de Kazajistán, cuyo objetivo es mejorar el desarrollo de los bosques en todo el país, muestran que para el equipo encargado del proyecto la política de salvaguardia sobre bosques no se pone en marcha, en tanto aún no ha decidido si la Política sobre Hábitats Naturales debe aplicarse o no. No se menciona ninguna evaluación de 'bosques críticos'.

Esta historia de no cumplimiento parece tener tres excepciones. La primera es el 'Proyecto de desarrollo y conservación de los bosques' de Bosnia-Herzegovina, que incluye en forma explícita un componente de Asistencia Técnica co-financiado por la agencia alemana GTZ. Con esto se extenderán los estudios usuales de inventario forestal con el fin de identificar los ecosistemas boscosos críticos, descritos explícitamente como 'Bosques de alto valor de conservación', para la conservación de los bosques y la biodiversidad. El segundo es el 'Proyecto de conservación y manejo de los bosques del arco oriental' de Tanzania, que procura identificar bosques críticos, sean de cuenca, montanos o de miombo, que se consideran importantes para el sustento local, incluso como fuente de leña. El 'Segundo Proyecto Forestal Comunitario' de México también incluirá evaluaciones para evitar toda interferencia con las zonas de bosques críticos y hábitats naturales críticos, aunque hace notar que la capacidad institucional local de llevar esto a cabo es limitada. Sin embargo, no se aclara de qué forma se realizará esta evaluación.

Durante la evolución de su Estrategia sobre Bosques, el Banco Mundial propuso realizar, además de su evaluación a nivel de proyecto, evaluaciones nacionales para identificar los 'bosques críticos'. Según los planes, esto se haría como parte de las 'Estrategias de asistencia a países' y el 'Trabajo económico y sectorial' mejorados que garantizarían que la nueva Política sobre Bosques se aplicase ampliamente a todo préstamo del Banco a un país. Sin embargo, ante la falta de un proceso definido para identificar qué son los 'bosques críticos', esto no ha ocurrido.

El Equipo de Bosques del Banco Mundial es consciente de que uno de los elementos clave de su política de salvaguardia no se está aplicando en forma coherente. Los retrasos continuos en la

elaboración de un 'manual de consultas' (Sourcebook), cuyo objetivo era explicar al personal cómo buscar los impactos sobre los 'bosques críticos', han contribuido a este problema (véase el boletín N° 93 del WRM). La solución que hoy propone el Banco es elaborar métodos sensatos para identificar 'bosques de alto valor de conservación', y por ese motivo apoya la Red de Recursos de Alto Valor de Conservación. Por ello es especialmente importante que el concepto de Alto Valor de Conservación se desarrolle en una forma creíble que garantice que se dé prioridad y el debido respeto a los intereses y derechos de las comunidades.

Fuente: Programa por los Pueblos de los Bosques, info@forestpeoples.org, www.forestpeoples.org
inicio

- Evaluaciones BAVC en Riau, Sumatra

El concepto de bosques de alto valor de conservación (BAVC) se ha aplicado en Indonesia en los últimos cinco años en un intento de identificar dichos bosques y protegerlos de la conversión a plantaciones de árboles para celulosa. APP y APRIL, las dos mayores empresas productoras de celulosa de Indonesia, han respondido a la presión de mercado orquestada por organizaciones afiliadas al WWF y Amigos de la Tierra encargando y llevando a cabo evaluaciones de BAVC en zonas boscosas que habían elegido para convertir a plantaciones de acacia. Aunque algunas zonas boscosas identificadas como poseedoras de AVC no han sido taladas, ambas empresas siguieron cortando bosques naturales durante las evaluaciones BAVC e incluso en zonas identificadas como AVC. El coordinador de Jikalahari (1), Zulfahmi, comentó que "A menudo el WWF tiene problemas para conseguir que las empresas de la celulosa y el papel APP y APRIL conserven los BAVC. En Kampar Peninsular ambas empresas siguieron talando bosques que habían sido identificados como de alto valor de conservación".

Kampar Peninsular, en Riau, Sumatra, contiene una vasta zona de turberas que todavía es hábitat de especies en peligro, como el tigre de Sumatra y el ramin, árbol de los pantanos. Sin embargo, las perspectivas para estas especies y la entera turbera son poco alentadoras en caso de que APP y APRIL sigan cortando grandes superficies y drenando las zonas de plantaciones de modo que se seque el bosque de turba circundante. Una evaluación de BAVC en Kampar Peninsular encargada a ProForest por APRIL no incluyó la evaluación de los valores de conservación relacionados con el uso y los derechos de las comunidades (valores 5 y 6), aunque las comunidades tradicionales y los inmigrantes más recientes tienen importantes vínculos con la zona.

En otras evaluaciones de BAVC realizadas en Riau se incluyeron los valores de conservación 5 y 6 relativos a los derechos comunitarios, pero a menudo la información generada resultó de poca calidad, perdiéndose muchos valores del bosque que son de gran importancia para las comunidades indígenas. Esto puede haber resultado de la falta de especialistas sociales en los equipos evaluadores, pero también puede deberse a la forma en que se perciben las actividades de la comunidad. Por ejemplo, la agricultura itinerante, que las comunidades tradicionales todavía practican en gran parte de Indonesia, puede tener un impacto general muy bajo en los bosques donde las comunidades controlan suficientes zonas boscosas. Sin embargo, durante más de un siglo los silvicultores han denigrado la agricultura itinerante y los evaluadores de BAVC tienden a considerar que esta práctica destruye los bosques y por lo tanto no indica la presencia de los valores de conservación 5 o 6. Las personas de la comunidad interrogadas como parte de las evaluaciones AVC a menudo disponen de poca información sobre el proceso o el modo en que éste podría

colaborar potencialmente con sus esfuerzos para consolidar su acceso a los bosques y las formas de sustento tradicionales.

Otro problema con la evaluación de BAVC en Riau ha sido el grado en que la agenda de las empresas de la celulosa y el papel (obtener grandes superficies para convertirlas a plantaciones de madera para celulosa) ha influido en el enfoque de las evaluaciones independientes de BAVC que estas empresas encargan. En un caso que conozco, se preguntó a un evaluador independiente por qué su evaluación de BAVC de los bosques de turbera no había considerado las reglamentaciones gubernamentales que protegen las zonas con suelos de turba de más de tres metros de profundidad (2). La respuesta fue que la evaluación no era un estudio legal y que por lo tanto no tenía que considerar dichas reglamentaciones. Cuando se le señaló que su evaluación también debería haber revisado si las zonas boscosas en cuestión eran o no bosques degradados (3), es decir zonas que pueden convertirse a plantaciones de madera para celulosa, el evaluador contestó que si todas estas reglamentaciones se incluían en la evaluación de BAVC no habría ninguna zona boscosa que la empresa pudiera convertir para plantar sus acacias. En consecuencia, la evaluación no tomó en cuenta estas reglamentaciones. ¡No hace falta decir más sobre la independencia!

Las siguientes recomendaciones podrían ayudar en algo a resolver estas fallas:

- Las evaluaciones de BAVC siempre deberían incluir los seis valores de conservación;
- Las evaluaciones de BAVC deberían considerar todas las reglamentaciones forestales pertinentes, en especial aquéllas elaboradas para conservar los bosques;
- Los planes para evaluaciones de BAVC deberían presentarse al público en la lengua local en los lugares pertinentes provinciales y locales;
- Los borradores y las versiones finales de las evaluaciones de BAVC deberían estar disponibles para las partes interesadas;
- Debería ayudarse a las comunidades que tienen vínculos con las zonas que se evaluarán a entender el proceso de BAVC antes de que la evaluación se lleve a cabo.

El manual indonesio de BAVC está actualmente en revisión (4); esperamos que el manual actualizado trate las cuestiones planteadas en este artículo.

Patrick Anderson trabaja en Walhi, el Foro Indonesio para el Medio Ambiente, en Yakarta. Contacto: panderson@cbn.net.id

Notas:

1. JIKALAHARI es una coalición de ONG de Riau dedicada al manejo forestal justo y sustentable. Entre sus integrantes se cuentan 29 organizaciones.
2. El Decreto Presidencial (Keppres) N° 32/1990 relativo a la administración zonal. Los artículos 9 y 10 establecen que los bosques situados en suelos de turba cuya profundidad iguale o supere los tres metros deben funcionar como Zonas de Turberas Protegidas; también el Decreto del Ministerio de Bosques N° SK.101/Menhut-II/2004.
3. Las plantaciones industriales para pulpa de madera solamente pueden establecerse en bosques degradados, que se definen como aquéllos que contienen menos de 20 metros cúbicos de madera por hectárea para los bosques húmedos o 5 metros cúbicos para los bosques secos. Las reglamentaciones pertinentes son la Reglamentación Gubernamental N° 7/1999 relativa a los derechos para plantaciones industriales de madera (HPHTI), artículo 5, párrafos 1 y 2; Reglamentación Gubernamental N° 34/2002 relativa a la reglamentación de bosques y el establecimiento de planes forestales, explotación y uso de los bosques, artículo 30, párrafo 3; Decreto Ministerial N° 10.1/Kpts-II/2000 relativo a las directrices para otorgar permisos para la explotación de productos forestales en zonas de plantaciones forestales, artículo 3, párrafos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7; Anexos al Decreto Ministerial N° 21/Kpts-II/2000 relativo a los criterios y normas para los permisos para explotar esquemas de plantaciones industriales (HTI) en las zonas de bosques de producción.
4. La iniciativa para revisar el manual de BAVC para Indonesia está financiada por TNC, Tropenbos y el WWF. El proceso de los próximos seis meses incluirá pequeños grupos de trabajo de peritos para redactar el manual revisado y

reuniones de interesados más grandes para brindar aportes, plantear asuntos y proponer enmiendas al manual.

inicio

- La aplicación del concepto de BAVC en Indonesia

Indonesia tiene algunos de los bosques tropicales más biodiversos del mundo pero también la tasa de deforestación más alta. El concepto de “bosques de alto valor de conservación” (BAVC) ha prendido en Indonesia como medio de reconciliar la presión económica para abrir zonas boscosas con la necesidad de reducir el ritmo de la pérdida de bosques.

Varias ONG han fomentado activamente el uso de este concepto, integrándolo a su continuado trabajo de conservación, manejo sustentable de bosques y manejo del uso de la tierra, en colaboración con ministerios gubernamentales, el sector privado y comunidades locales. En lo que a muchos respecta, el objetivo urgente de la aplicación del concepto es ayudar a prevenir la conversión de bosques y la pérdida de la biodiversidad y los valores sociales que la acompaña.

La evaluación BAVC representa un concepto embrionario presentado y promovido por el Consejo de Manejo Forestal (FSC), pensado en su origen para Unidades de Manejo Forestal específicas y ahora adoptado más ampliamente, por ejemplo por la Mesa Redonda sobre Palma Aceitera Sustentable (RSPO). La premisa básica es que todas las zonas boscosas tienen valores biológicos, ambientales y sociales con atributos de conservación identificables. Si se identifican estos atributos, la administración debería garantizar el mantenimiento o la mejora de los Altos Valores de Conservación (AVC) que estos atributos de conservación describen.

El manual indonesio para BAVC de 2003 fue la primera versión nacional que se produjo, y varias ramas del gobierno estudian en la actualidad cómo integrar los BAVC a los procesos de planificación y las políticas gubernamentales existentes. Si esta integración sigue adelante, ayudará a armonizar las decisiones gubernamentales sobre el uso de tierras con la demanda de los mercados internacionales de productos de papel “libres de BAVC” y aceite de palma producido en forma sustentable.

Hasta el momento, el trabajo sobre BAVC en Indonesia ha incluido una cantidad considerable de evaluaciones de BAVC a nivel de concesiones de empresas de celulosa, aceite de palma y madera, entre las que se cuentan más de una docena en Sumatra y un puñado en Kalimantan. El WWF (en Sumatra, Kalimantan y Papúa), The Nature Conservancy (en Kalimantan Oriental), Tropenbos (Kalimantan Oriental), Flora and Fauna International (Kalimantan Occidental) y Sumatran Orangutan Conservation Programme (Sumatra del Norte & Aceh) han estado trabajando con empresas y gobiernos locales para determinar, manejar y supervisar los BAVC dentro de las plantaciones y concesiones madereras.

También se han iniciado varias evaluaciones de BAVC a nivel de territorio, por ejemplo:

- La región del Trans-fly en la parte meridional de la provincia de Papúa, donde la evaluación de BAVC identificó zonas prioritarias de conservación e importantes zonas sociales y culturales indígenas y ayudó al WWF a influir en el gobierno local para incorporar esto a su proceso de planificación;
- La provincia de Riau, en Sumatra, donde una tosca evaluación de BAVC fue la base de las

negociaciones para lograr la conservación de los pocos grandes bloques de bosque intacto restantes, tales como el complejo de Tesso Nilo;

- La provincia de Kalimantan Occidental, en Kalimantan, donde la evaluación de BAVC brindó los argumentos para que el WWF y otras ONG sostuvieran las zonas boscosas restantes y protegieran el 'corazón de Borneo'.

El análisis territorial para BAVC se hace principalmente mediante la generación de mapas y el análisis espacial. En los casos de Papúa y Kalimantan Occidental, las evaluaciones de BAVC a nivel del territorio han sido fortalecidas por los esfuerzos para reconocer e incorporar valores sociales y culturales. Esta parte de la evaluación se llevó a cabo a través de una serie de reuniones de consulta y un taller con profesionales de las ciencias sociales y representantes de comunidades indígenas.

En el caso de las plantaciones madereras, el WWF ha estado instando a las empresas de la celulosa y el papel APP y APRIL a proteger los BAVC en sus concesiones de Riau, Sumatra. En respuesta, APP se comprometió aparentemente a proteger el BAVC encontrado en una de sus concesiones y encargó a Smartwood la identificación de BAVC en tres de sus otras unidades de manejo forestal de la zona. Basándose en estos mapas, APP anunció que protegería los BAVC identificados y firmó un acuerdo con Smartwood para el seguimiento de su forma de manejar los BAVC durante los próximos cinco años. Sin embargo, informes de supervisión recientes demuestran que APP no ha protegido dichas zonas de los incendios, el madereo ilegal y más conversión de los bosques a pesar de sus promesas anteriores.

Por su parte, APRIL llevó a cabo sus propias evaluaciones de BAVC en varias de sus unidades de manejo forestal, con apoyo de peritos locales e internacionales. APRIL también encargó a ProForest la realización de evaluaciones adicionales de BAVC. Además, la empresa prometió que no convertiría ningún BAVC identificado mediante la aplicación del manual indonesio en sus nuevas concesiones y que no compraría madera procedente de BAVC en cualquier lugar del mundo para sus fábricas de celulosa. No obstante, en abril de 2006 una investigación descubrió que se estaba talando un bosque en una concesión asociada con APRIL, perturbando el hábitat de los elefantes.

Con respecto a las concesiones de palma aceitera, tres de las principales productoras de aceite de palma de Indonesia, PT SMART Tbk., PT Astra Agro Lestari Tbk. y PT London Sumatra Tbk., han firmado memorandos de entendimiento con el WWF para iniciar evaluaciones piloto de BAVC en algunas de sus concesiones. Las empresas han acordado instrumentar las prescripciones relativas a la protección y el manejo que surgen del trabajo de BAVC y aplicar lo aprendido en este ensayo piloto en sus otras concesiones en todo el país. Sin embargo, todavía está por verse la efectividad de la aplicación del concepto de BAVC en este sector.

La aplicación general del concepto de BAVC en Indonesia sigue planteando desafíos clave, entre los que se cuentan:

- La primera versión del manual de BAVC de Indonesia fue desarrollada por un grupo relativamente pequeño de profesionales y peritos interesados. Desde entonces se ha ganado mucha experiencia en BAVC y se han involucrado muchos más interesados. Ahora el desafío es hacer participar un grupo mayor de interesados en el proceso de fortalecer el manual basándose en esta experiencia, con inclusión de un análisis social y cultural más fuerte y las lecciones aprendidas con la experiencia de la palma aceitera;
- Es necesario seguir usando los resultados de la evaluación de BAVC a nivel provincial y de territorio para influir en la planificación gubernamental de desarrollo y uso de tierras, por ejemplo mediante la demarcación de dichos bosques en la planificación espacial provincial o

de distrito;

- Los casos de las empresas de la celulosa y el papel y de la palma aceitera subrayan la necesidad de la administración activa de los BAVC para que los compromisos de las empresas hagan una diferencia real en la práctica.

Artículo compilado y reescrito por Fitriani Ardiansyah de WWF-Indonesia (fardiansyah@wwf.or.id), basado en varios artículos sobre los BAVC escritos por WWF-Internacional y WWF-Indonesia.

[inicio](#)

Boletín Mensual del Movimiento Mundial por los Bosques
Este boletín también está disponible en inglés, francés y portugués
Editor: Ricardo Carrere

Movimiento Mundial por los Bosques
Maldonado 1858 - 11200 Montevideo - Uruguay
tel: 598 2 413 2989 / fax: 598 2 410 0985
wrn@wrn.org.uy
<http://www.wrn.org.uy>

