



Gestión de los recursos forestales en favor del desarrollo sostenible

Gestión de los recursos forestales en favor del desarrollo sostenible

Evaluación de la experiencia del Grupo del Banco Mundial

Índice

ABREVIATURAS.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
RESEÑA.....	1
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN	16
REGISTRO DE MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN.....	29
RESUMEN DE LA PRESIDENTA DEL COMITÉ SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DESARROLLO	42

Abreviaturas

CODE	Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo
FSC	Consejo de Administración Forestal
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
PIB	Producto interno bruto
PSA	Sistemas de pagos por servicios ambientales

Agradecimientos

La presente evaluación de las actividades del Grupo del Banco Mundial en el sector forestal fue elaborada por un equipo del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) liderado por Ethel Tarazona y Lauren Kelly. La evaluación se realizó bajo la dirección de Caroline Heider (directora general de Evaluación) y Vinod Thomas (ex director general de Evaluación), con la orientación de Marvin Taylor-Dormond (director de Evaluación del Sector Privado del IEG) y Stoyan Tenev (gerente de Evaluación del Sector Privado del IEG). El equipo estuvo integrado por los siguientes consultores y funcionarios del IEG: April Connelly, Jouni Eerikainen, Andrés Liebenthal, Ann Flanagan, Cherian Samuel, Jacqueline Andrieu, Silke Heuser, Dinara Akhmetova, Anna Amato, Kjartan Fjeldsted, Sona Panajyan y Bahar Salimova. Michel Mbangilwa Mukombe, consultor local, brindó excelentes servicios como interlocutor en la República Democrática del Congo. William Hurlbut revisó el informe. Richard Kraus, Manucher Daruvala y Emelda Cudilla brindaron apoyo administrativo y de producción.

Entre los documentos de antecedentes elaborados para esta evaluación figuran los siguientes: “A Review of the World Bank’s Forest Strategy in Sahelian West Africa” (Análisis de la estrategia forestal del Banco Mundial en África occidental saheliana), por Matthew Turner, Leif Brottem, Catherine Day y Erin Kitchell de la Universidad de Wisconsin-Madison, “Forest Sector Reforms in the Europe and Central Asia Region” (Reformas en el sector forestal en la Región de Europa y Asia central), por Tapani Oksanen de Indufor, y “A Review of the World Bank's Forest Partnerships” (Análisis de las asociaciones del Banco Mundial en el sector forestal), por Tapani Oksanen y Petri Lehtonen de Indufor.

David Kaimowitz (director de Desarrollo Sostenible de la Fundación Ford) y Roger Sedjo (investigador superior y director, Centro de Políticas y Economía Forestal) oficiaron de expertos evaluadores. Los colegas del IEG, en particular Kenneth Comitz, proporcionaron valiosos comentarios y orientaciones. El equipo quisiera asimismo agradecer al personal y los gerentes del Grupo del Banco Mundial que dieron su apoyo y ofrecieron comentarios útiles durante la evaluación.

En marzo de 2012, el equipo presentó las conclusiones provisionales del informe ante el Grupo Asesor Externo del Banco Mundial sobre Bosques (conformado por asesores pertenecientes a organizaciones internacionales, institutos de investigación y Gobiernos de los países clientes), el cual ha ayudado a orientar y evaluar la implementación de la estrategia forestal del Banco Mundial durante los últimos diez

años. El equipo reconoce el servicio que ha prestado este grupo y agradece sus comentarios preliminares sobre las conclusiones de este análisis.

Por último, el equipo desea agradecer el generoso apoyo brindado por el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo.

Gestión de los recursos forestales en favor del desarrollo sostenible

La importancia de los bosques para el desarrollo

Cerca de 4000 millones de hectáreas (un 31% de la superficie de la Tierra) están cubiertas de bosques. La gestión sostenible de estas tierras forestales es esencial para el Grupo del Banco Mundial por tres razones. En primer lugar, los bosques proporcionan vivienda y sustento a cientos de millones de personas, entre las que se incluye una parte de la población más pobre del mundo. En segundo lugar, la deforestación provoca daños ambientales locales y mundiales de gran magnitud. Por último, la explotación comercial controlada o sostenible de los productos forestales podría contribuir al crecimiento económico.

Sin embargo, las características intrínsecas de los bosques hacen que su gestión sostenible sea todo un desafío. Las externalidades positivas que generan los bosques son inciertas, difusas y difíciles de valorar. Cuando los funcionarios encargados de tomar decisiones las ignoran, puede parecer que la magnitud de los beneficios privados netos de la deforestación excede los beneficios públicos de la conservación o la gestión sostenible. Como consecuencia, la deforestación y la degradación continúan, sin generar demasiados avances compensatorios en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

Tendencias en los bosques del mundo

Durante los últimos diez años, los espacios forestales se han moldeado en función de cinco tendencias importantes. En primer

lugar, si bien con la reforestación y la regeneración se han sumado 8 millones de hectáreas (principalmente plantaciones) a las tierras forestales del mundo, la pérdida de bosques naturales continúa a un ritmo insostenible. Esta pérdida, provocada principalmente por la conversión de bosques tropicales en tierras agrícolas, guarda estrecha relación con los precios de los productos básicos. Por ende, tanto el crecimiento demográfico como el económico continuarán impulsando la demanda de aceite de palma, frijoles de soja, carne y madera, lo que generará presiones de largo plazo sobre los bosques. En consecuencia, si el Banco Mundial pretende cumplir los objetivos de su estrategia, es imperioso que aborde los factores que impulsan la deforestación, muchos de los cuales son ajenos al sector forestal.

En segundo lugar, se han producido cambios muy significativos en la propiedad y la gestión de los bosques. Las zonas protegidas se han ampliado notablemente y se observa una creciente tendencia a la descentralización de la gestión y la transferencia de la propiedad, en especial en la región de América Latina y el Caribe.

En tercer lugar, en los últimos años se ha reconocido ampliamente el papel fundamental que desempeñan los bosques en las iniciativas orientadas a mitigar el cambio climático, por lo que se ha convertido en el tema principal de los diálogos y los procesos de políticas sobre bosques en todo el mundo. El reconocimiento de la importancia de

cuestiones subyacentes tales como la gestión de los bosques, los derechos de los pueblos indígenas, las influencias de otros sectores y la integración de los pagos por el carbono en los flujos más amplios de beneficios multifuncionales, ha transformado el discurso, apartándolo de su énfasis inicial en el carbono de los bosques (y su medición) para transformarlo en el debate actual sobre gestión forestal sostenible. De este modo se ha intensificado el énfasis en la necesidad de contar con enfoques integrales en lugar de centrarse solo en el carbono forestal.

En cuarto lugar, se trabaja cada vez más para frenar la tala ilegal y otros delitos relacionados con los bosques. Se observa un consenso creciente respecto de que la tala ilegal y el comercio de productos forestales ilegales es síntoma de deficiencias más amplias en la gestión del sector y de otros ámbitos en muchos países en desarrollo y en transición.

Quinto, en los últimos 20 años, diversas empresas forestales internacionales han trasladado su capacidad de producción de pasta de papel del hemisferio norte a América del Sur, donde el clima permite obtener rendimientos hasta cinco veces mayores que en otros sitios. De modo similar, las empresas han comenzado a trasladar la producción de papel y cartón a Asia para estar más cerca de los crecientes mercados de consumidores.

Estrategia forestal revisada del Grupo del Banco Mundial (2002)

En el documento de 2002 que recoge la versión revisada de la Estrategia Forestal del Grupo del Banco Mundial, denominado *Sustaining Forests—A Development Strategy* (Sostener los bosques. Estrategia de desarrollo) se reconocen los desafíos y las oportunidades que presenta la gestión sostenible de los bosques. En esta estrategia se incorporaron muchas de las conclusiones y recomendaciones formuladas por el IEG en el documento *Review of the Implementation of the*

Bank's 1991 Forest Strategy (Análisis de la implementación de la estrategia forestal del Banco de 1991) (2000).

Mientras que la estrategia de 1991 se centraba principalmente en la conservación de bosques húmedos tropicales primarios, la de 2002 reorientó la labor del Grupo del Banco en el sector forestal en torno a tres “pilares” u objetivos, que se ajustan mejor a su misión principal:

- proteger valores y servicios ambientales locales y mundiales de vital importancia;
- aprovechar el potencial de los bosques para reducir la pobreza;
- integrar los bosques en el desarrollo económico sostenible.

Transcurridos ya 10 años desde que comenzó a implementarse la estrategia de 2002, en la presente evaluación se analizan los logros obtenidos por el Grupo del Banco Mundial en esta esfera.

Enfoque y metodología de la evaluación

La evaluación estuvo guiada por una pregunta general:

¿De qué manera y con qué grado de eficacia ha ayudado al Grupo del Banco Mundial a los países miembros y al sector privado a encontrar el equilibrio entre las demandas contrapuestas respecto de sus recursos forestales y a gestionarlos en favor de un desarrollo sostenible? ¿Y qué podemos aprender de las experiencias anteriores para guiar las iniciativas futuras relacionadas con los bosques?

En la evaluación se analizó la estrategia del Grupo del Banco y su cartera de proyectos. Se realizaron estudios documentales y estudios de caso basados en trabajos sobre el terreno en Brasil, Chile, China, Federación de Rusia, India, Indonesia, Liberia, México, Perú, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Sudán del Sur y Uruguay. Asimismo, se hizo un estudio

documental sobre los pequeños Estados insulares que accedieron a préstamos del Grupo del Banco Mundial para proyectos forestales. Se realizaron además entrevistas exhaustivas a través de diversos foros. Para complementar los estudios documentales y los trabajos de campo, se analizaron diversas publicaciones, entre ellas la evaluación de los bosques encarada por el IEG en 2000 y el examen de mediados del período sobre la implementación de la estrategia forestal, elaborado por el Banco Mundial. Por último, se lanzó una campaña en las redes sociales para difundir más ampliamente la evaluación.

La cartera de proyectos del Grupo del Banco Mundial en el marco de la nueva estrategia forestal

Entre julio de 2002 y junio de 2011 (ejercicios de 2003 a 2011), el Banco Mundial aprobó 289 proyectos relacionados con el sector forestal destinados a 75 países y valuados en US\$2600 millones. Los proyectos del sector forestal del Banco Mundial a menudo incluyen diversas intervenciones diseñadas para corresponderse con uno o varios de los objetivos fundamentales de la estrategia.

Para comprender la manera en que el Banco Mundial detectó las posibles sinergias y logró las soluciones de compromiso correspondientes en el nivel de los proyectos, en este análisis se identificó y se evaluó un amplio abanico de medidas, con énfasis en las más importantes y frecuentes a las que se hace referencia en la estrategia forestal de 2002.

Entre ellas figuran las iniciativas de apoyo en las siguientes áreas: i) zonas protegidas; ii) pagos por los servicios de los ecosistemas; iii) gestión sostenible de la tierra y de las cuencas hidrográficas; iv) gestión participativa de los bosques; v) reformas institucionales y legales clave en tres tipos de bosques: en Brasil, para generar un entorno favorable y mecanismos de observancia, y en África occidental y central, para ayudar a reformar

los regímenes de concesión para la explotación de madera industrial; en los bosques templados y boreales de los países en transición, donde el Banco ha brindado apoyo institucional y normativo, y en las tierras boscosas y los bosques secos del Sahel, donde el apoyo a las reformas en favor de una política descentralizada se vincula inextricablemente con los derechos forestales, la equidad, el acceso y la gestión sostenible, y vi) actividades financiadas a través del mercado del carbono (el Fondo del Biocarbono y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques). En el análisis se tuvieron en cuenta también cuestiones intersectoriales, como la gestión de los bosques, el cambio climático, el fortalecimiento de la capacidad y el género.

Los cambios en las características y la composición de los proyectos forestales del Banco Mundial reflejan una interpretación cada vez más sofisticada de la estrategia de 2002. El apoyo del Banco Mundial al sector se ha incrementado desde que se puso en práctica la estrategia de 2002, tanto en el número de proyectos como en el volumen del financiamiento. Sin embargo, la índole de dicho apoyo está cambiando. Si se compara el decenio anterior a la implementación de la estrategia de 2002 con el que le siguió, se observa que en este último las actividades vinculadas con el sector forestal representaron un porcentaje menor del total de gastos en proyectos, que pasó del 31% al 22%. El análisis de la cartera revela que este cambio se debe a un esfuerzo creciente por integrar las actividades forestales en iniciativas de gestión del paisaje, de escala más amplia. Entre las excepciones cabe mencionar proyectos individuales sobre zonas protegidas financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y proyectos costeados a través de los fondos de carbono.

Durante el mismo período, la Corporación Financiera Internacional (IFC) aprobó 56 proyectos en el sector de productos

forestales, con inversiones por un valor total de US\$1500 millones. Los proyectos de dicho sector están diseñados para respaldar empresas sostenibles ubicadas a lo largo de toda la cadena de suministro de productos forestales, desde las plantaciones hasta la fabricación de muebles y paneles, productos de papel y materiales de construcción (IFC, 2012).

Las inversiones en este sector aprobadas entre los ejercicios económicos de 2004 y 2011 se destinaron a la producción de papel y cartón (54% del volumen de las inversiones), la producción mecánica de madera (34%), el procesamiento en fábricas de pasta de papel (8%) y la producción primaria de madera (bosques naturales y plantados, 4%).

El enfoque de IFC respecto del sector abarca también los servicios de asesoría: respaldó 44 operaciones de este tipo por un valor de US\$30 millones. A diferencia de las operaciones de inversión, estos servicios se destinaron principalmente a empresas ubicadas en los tramos iniciales de la cadena.

El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) suministró garantías para tres proyectos vinculados con el sector forestal en Uruguay, Liberia y Mozambique.

El cambio en virtud del cual se dejó de centrar la atención exclusivamente en los bosques húmedos tropicales para incluir también otros tipos, como las tierras boscosas y los bosques de zonas secas tropicales (y el mayor énfasis en las posibilidades para la generación de riqueza, la reducción de la pobreza y el aumento de la capacidad de adaptación) ha provocado un aumento en el apoyo y la atención dirigidos a la región de África al sur del Sahara, en particular a la zona del Sahel. Esto es significativo puesto que las tierras boscosas y los bosques de zonas secas abarcan aproximadamente el 43% del continente africano e incluyen algunos de los países más pobres del mundo. Los recursos comunes que

se encuentran en estas tierras boscosas y bosques de zonas secas pueden explotarse comercialmente y son esenciales para los medios de subsistencia. Pero también son sumamente susceptibles al cambio climático.

El Banco Mundial continúa trabajando en Brasil, donde se registra el grueso de la pérdida de bosque tropical, y en menor medida, en Indonesia, el segundo ejemplo más importante de deforestación. Ha trabajado también en China, que ha ampliado la superficie de las plantaciones de bosques de 45 millones de hectáreas en 1999 a 62 millones de hectáreas en 2008. En India, la labor del Banco en el período que siguió a la publicación de la estrategia se dirigió principalmente a respaldar la conservación de tierras y bosques.

Las inversiones de IFC han ido modificándose en consonancia con las tendencias mundiales en este ámbito. Con frecuencia creciente, las empresas internacionales del sector obtienen los productos forestales y madereros del hemisferio sur, donde las condiciones climáticas son más favorables. Asimismo, la fabricación de papel y cartón se ha desplazado a Asia oriental para estar más cerca de los mercados de consumo en expansión. Además, allí los costos de producción de pasta de papel son entre un 30% y un 50% menores que en los bosques del hemisferio boreal.

Implementación de la estrategia forestal del Banco Mundial de 2002

Zonas protegidas

De los 289 proyectos del Banco Mundial en el sector forestal, 100 fueron diseñados para respaldar explícitamente la creación, la ampliación o la consolidación de zonas protegidas. En general, estos proyectos han alcanzado sus objetivos de fortalecimiento institucional y de la capacidad.

No obstante, en las iniciativas diseñadas especialmente para conservar la diversidad biológica mundial, se encontraron pocas pruebas para extraer conclusiones sobre los resultados. Por otro lado, solo la tercera parte de los proyectos sobre zonas protegidas elaborados a partir de 2008 incluían consideraciones referidas al cambio climático.

El Grupo del Banco ha actuado de manera estratégica al hacer confluír sus servicios asesoría en materia de políticas, su financiamiento y sus instrumentos de donación para proteger el Amazonas, el bosque natural más grande que aún permanece intacto. De hecho, el Amazonas representa cerca del 30% de los bosques tropicales que aún quedan y cerca de la mitad de las especies del mundo, pero su frontera está expuesta a graves amenazas. El apoyo del Banco contribuyó a convertir en zonas protegidas unos 24 millones de hectáreas de superficie forestal de importancia crítica, a clasificar 45,4 millones de hectáreas como tierras indígenas y transformar 2.1 millones de hectáreas en reservas de extracción gestionadas por la comunidad. La demarcación de los territorios indígenas y de las reservas de extracción en la zona del Amazonas brasileño y en sus inmediaciones ha mostrado que la definición y asignación de derechos de uso, tenencia y acceso a tierras forestales puede ser una herramienta eficaz para intensificar el interés de las comunidades locales por proteger la integridad de los bosques naturales.

Pero cuando se delega la facultad para gestionar bosques, es necesario cerciorarse también de contar con un sistema de frenos y contrapesos en el nivel local. En la cartera de proyectos del Banco sobre zonas protegidas, a menudo se considera la gestión como un tema propio de uno o de varios ministerios, y la relación con las comunidades se describe como “participativa”, pero con poco reconocimiento claro de las grandes

diferencias de intereses y poder dentro de las comunidades locales.

El nivel de participación de la comunidad en la gestión de una zona protegida es importante para lograr tanto resultados como sostenibilidad ambiental. Se ha demostrado que las zonas protegidas en las que se permite el uso sostenible de los bosques se conservan de hecho mejor que las zonas estrictamente protegidas. Esta conclusión fue confirmada en un estudio reciente del IEG, en el que se utilizaron datos satelitales sobre incendios forestales en todo el mundo como indicador de la deforestación, con el fin de evaluar todas las zonas protegidas de bosques tropicales que gozan de reconocimiento oficial, muchas de las cuales han recibido el apoyo del Banco Mundial. No obstante, los proyectos del Banco Mundial sobre zonas protegidas que han alcanzado este efecto de sinergia son muy pocos.

Debido a que muchos de los proyectos sobre zonas protegidas son iniciativas aisladas, solo consideran los medios de subsistencia en el contexto de la búsqueda de mecanismos alternativos de generación de ingresos (por ejemplo, a través de microdonaciones), sin abordar las causas profundas de las amenazas antropogénicas.

Aun así, los mecanismos de subsistencia alternativos incluidos en el diseño de los proyectos sobre zonas protegidas no lograron los objetivos propuestos. El 75% de los proyectos sobre zonas protegidas ya cerrados incluyeron programas para generar medios de vida alternativos en las comunidades que habitaban en el área afectada por la iniciativa y en sus inmediaciones. Sin embargo, en solo 2 de los 37 proyectos de este tipo ya cerrados se alcanzaron los objetivos propuestos respecto de los medios de subsistencia.

La falta de una incorporación significativa de las comunidades en los sistemas integrados de gestión de la conservación es uno de los

motivos por los cuales dichos sistemas carecen de sostenibilidad (la falta de financiamiento continuo y otras presiones vinculadas con el uso de la tierra también representan amenazas en este sentido). Se observó que en las tres cuartas partes de los proyectos respaldados por el Banco estaba en riesgo la sostenibilidad de los resultados ambientales.

Cuando con la creación o ampliación de parques o zonas protegidas se limita o restringe el acceso a los bosques, los medios de subsistencia pueden verse afectados si no se contemplan adecuadamente medidas para mitigar la posible pérdida de acceso a los activos vinculados con los bosques. En el 73% de los proyectos de zonas protegidas sobre los que se disponía de datos (40 de un total de 55), se aplicó la Política Operacional (OP) 4.12. No obstante, solo en dos de las iniciativas cerradas hasta la fecha se ha informado acerca de la mitigación de los impactos adversos en los medios de subsistencia (activos vinculados con los bosques, o acceso a activos o servicios).

Pagos por servicios ambientales vinculados con los bosques

Los sistemas de pagos por servicios ambientales (PSA) buscan generar incentivos financieros para proteger los valores ambientales de todos los ecosistemas, si bien se han utilizado con mayor frecuencia para promover la conservación y recuperación de bosques. En 2002, el Banco Mundial incursionó de manera experimental en los PSA a través del proyecto denominado Ecomercado, en apoyo del programa innovador de PSA puesto en marcha en Costa Rica a mediados de la década de 1990. El Banco respaldó también la segunda fase del PSA de Costa Rica y aplicó diversas variantes del modelo a través de otros nueve proyectos, principalmente en América Latina.

Si bien los sistemas de PSA apoyados por el Banco han tenido efectos positivos en la deforestación en algunos países, estos programas se aplicaron de manera general, y no en zonas forestales específicas de alto valor. En todos los casos menos en uno, los marcos de seguimiento miden las tasas de participación pero no los cambios en las conductas ni los servicios generados, lo que hace imposible determinar en qué medida el programa influyó en el cambio de modalidades del uso de la tierra. Por otro lado, se observa que el interés por la pobreza fue aumentando a lo largo del período estudiado. No obstante, en los mecanismos de PSA no siempre queda claro si el énfasis en la pobreza es o debería ser un objetivo sinérgico.

Gestión participativa de los bosques

Los proyectos de gestión participativa de los bosques son los que muestran objetivos más equilibrados, cuando se los compara con otras iniciativas encaradas en el sector. El apoyo del Banco Mundial a este tipo de gestión ha generado beneficios en relación con los medios de subsistencia, tales como la creación de empleo, el incremento de ingresos y la diversificación de las fuentes de ingresos. En los casos en que estos proyectos estuvieron dirigidos a un sitio específico, lograron también resultados ambientales positivos, como la reducción de los índices de deforestación, la regeneración de bosques degradados, la disminución de la incidencia de incendios y la protección de la diversidad biológica.

No obstante, las posibilidades para que, a través de la gestión participativa de los bosques, las comunidades que dependen de ellos salgan de la pobreza se han visto truncadas por la excesiva reglamentación o la reglamentación inadecuada a la que se somete a las empresas forestales pequeñas. Si bien en las actividades analíticas y de asesoría y en las descripciones de los proyectos del Banco se

reconoce que esto constituye un obstáculo, no se ha abordado adecuadamente este impedimento normativo en los proyectos propiamente dichos.

Al ignorar el sector informal, el Banco Mundial ha perdido la oportunidad de llegar a un mayor número de personas pobres de zonas rurales que dependen de los bosques y contribuir a la vez a lograr una gestión forestal más sostenible. Los países donde el sector informal está más extendido son por lo general de ingreso bajo, con estructuras de gestión débiles. Allí el Banco ha trabajado exclusivamente en tierras forestales gestionadas por organismos oficiales a través de regímenes de concesión para la explotación industrial, zonas de conservación y gestión comunitaria de los bosques, y ha ignorado en gran medida el espectro informal restante.

Otro obstáculo para que la gestión forestal participativa actuara como factor de reducción de la pobreza ha sido la falta de voluntad de los Gobiernos para transferir efectivamente facultades a las comunidades. La amplia experiencia del Banco en el apoyo a la transferencia de derechos forestales en India pone de manifiesto que se trata de una tarea prolongada, en la que los resultados se obtienen en los márgenes, lentamente y con el tiempo, siempre que el Banco continúe involucrado.

Gestión sostenible de la tierra

Los proyectos de gestión sostenible de la tierra en los que se incluyeron actividades vinculadas con los bosques se diseñaron sobre el supuesto implícito de que las medidas de conservación generarían beneficios para los medios de subsistencia. Si bien en muchos proyectos se registró la cantidad de superficie en la que comenzó a aplicarse la gestión sostenible de la tierra, no se documentaron los impactos en el suelo y el agua (en Chad y Bhután se midieron los resultados sobre el suelo), por lo que los aumentos en la

productividad rara vez podían atribuirse a actividades vinculadas con los bosques (reforestación, estabilización de las márgenes de los ríos, etc.). A pesar de las referencias al cambio climático, se observó una tendencia a ignorar el papel de la variabilidad climática en la rehabilitación de zonas degradadas o en la configuración del éxito o el fracaso de proyectos de recuperación de la vegetación.

En la evaluación se observó asimismo que, con excepciones destacables, los proyectos de gestión sostenible de la tierra y las cuencas hidrográficas se han centrado por lo general en medidas técnicas: conservación del suelo, estabilización de márgenes de los ríos, reforestación. Pero no se ha prestado atención a los derechos de las personas a la tierra ni se ha incluido la participación de los beneficiarios en la gestión de estas zonas una vez finalizados los movimientos de tierra y la plantación de ejemplares.

Reformas legales e institucionales clave para respaldar la gestión de los bosques naturales

Si bien los bosques difieren notablemente según la región del mundo en que se encuentren, las reformas aplicadas en el sector forestal por países clientes del Grupo del Banco Mundial comparten dos objetivos amplios y relacionados. El primero es lograr mayor equidad y eficiencia en la propiedad y la gestión de los bosques. Tanto en los países en transición como en desarrollo, el Estado ha tenido históricamente el control legal de los bosques, si bien es posible que ciertos individuos y comunidades tengan reclamos de larga data respecto de la propiedad. Las reformas buscan transferir los derechos de propiedad y gestión a las comunidades y las personas, y garantizar el respeto de esos derechos. Procuran también asignar de manera transparente y justa los ingresos obtenidos con la venta de recursos de los bosques públicos.

El segundo objetivo es garantizar el uso sostenible de los bosques y reducir el daño ambiental. La reforma regulatoria busca restringir la deforestación y establecer prácticas de tala a fin de reducir el daño ambiental.

El IEG examinó varios tipos de apoyo a reformas legales e institucionales clave en los tres tipos de bosques, entre los que figuran los siguientes: i) préstamos para políticas de desarrollo en los bosques húmedos tropicales de África occidental y central, donde se reformó el sistema de concesión para la explotación de madera industrial, y de Brasil, donde el Banco Mundial ayudó a generar el entorno propicio para una gestión forestal más eficaz y mayor observancia de las disposiciones respectivas; ii) proyectos en los bosques templados y boreales, donde el Banco ha brindado apoyo normativo e institucional a países en transición, y iii) iniciativas en los bosques secos del Sahel, donde el respaldo del Banco Mundial a reformas normativas que propician la descentralización está estrechamente vinculado con los derechos forestales, la equidad, el acceso y la gestión sostenible.

El financiamiento otorgado por el Banco para apoyar la gestión sostenible de los bosques húmedos tropicales de Brasil ha ayudado a consolidar la gestión y el respeto de las zonas protegidas en el Amazonas, lo que (junto con otros factores) han contribuido a reducir la deforestación. Mientras tanto, IFC ha puesto en marcha iniciativas experimentales que han generado conciencia acerca de las prácticas de producción sostenible en la frontera del Amazonas.

En los bosques húmedos tropicales de África occidental y central, el apoyo del Banco Mundial a las reformas de los regímenes de concesión para la explotación de madera industrial ha contribuido a consolidar el imperio de la ley, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas (cuando se compara

esta situación con un escenario “sin participación del Banco”) y establecer normas ambientales. No obstante, no hay pruebas de que estas reformas hayan conducido a un desarrollo económico sostenible e inclusivo en los países húmedos tropicales con gestión deficiente.

Por otro lado, en los proyectos de reforma de los regímenes de concesión apoyados por el Banco Mundial no se ha prestado atención a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En general, los proyectos y los servicios de asesoría del Banco Mundial con los que se ha respaldado la reforma de los regímenes de concesión para la explotación de madera industrial han ignorado o han subestimado los valores y los usos no madereros de los bosques en relación con los medios de subsistencia de las personas que dependen de ellos, así como sus reclamaciones tradicionales, sus valores socioculturales y su sensación general de seguridad. Tampoco se dispone de pruebas que confirmen que los bosques naturales otorgados en concesión se estén gestionando de manera sostenible.

El apoyo del Banco Mundial a la gestión sostenible de los bosques templados y boreales en los países en transición tuvo resultados dispares. En los países con una fuerte tradición de propiedad privada de los bosques (Rumania y Albania), se lograron avances respecto de las tres metas fundamentales. En los que no existe esta tradición (Rusia y Georgia), los progresos han sido más irregulares y se lograron a través de un modelo de concesión de la explotación industrial que no ha cumplido con sus objetivos de reducción de la pobreza.

El Banco Mundial procuró brindar apoyo para mejorar la gestión de las tierras boscosas y los bosques secos del Sahel trabajando en los procesos de descentralización que se llevan adelante en los países de la región. Con este apoyo, los usuarios de los recursos cobraron

mayor relevancia en la toma de las decisiones. De hecho, estos actores son un elemento esencial de la gestión de los recursos que puede incrementar la sinergia entre los tres pilares. Sin embargo, en la mayoría de los casos, si no se aborda explícitamente la asimetría en las relaciones de poder entre los organismos descentralizados y los actores del sector de la silvicultura, es probable que los grupos locales vean reducida su capacidad para ejercer efectivamente su poder de decisión en la gestión forestal, lo que debilita la posibilidad de lograr las metas estratégicas.

Implementación de la estrategia forestal de 2002 en IFC y el MIGA

La función prevista en la estrategia de 2002 para IFC y el MIGA era la de promover inversiones privadas de efecto multiplicador en la tala y la gestión sostenible de los bosques. En la estrategia también se señalaba la necesidad de contar con un sistema de seguimiento y certificación independiente de las operaciones para garantizar que las inversiones en bosques productivos o el apoyo indirecto a través de intermediarios financieros o industrias forestales contribuyeran a mejorar la gestión de los bosques y lograr resultados más sostenibles.

En 2010, IFC actualizó la estrategia forestal de 2002 para reflejar en una visión más integral el modo en que abordaría la gestión forestal sostenible en todo el espectro de la cadena de valor, desde las inversiones en plantaciones y el apoyo a la tala sostenible de los bosques naturales hasta el respaldo a las actividades de procesamiento, ubicadas en los últimos tramos de la cadena.

Las inversiones de IFC en el sector forestal han ayudado a las empresas de esa área a elaborar productos con mayor valor agregado, incrementar la productividad y la capacidad de producción, y fomentar la creación de mercados de pequeñas explotaciones agrícolas

satélite y la generación de puestos de trabajo en las comunidades rurales pobres.

IFC aplica un sistema de calificación de la sostenibilidad económica (basado en la tasa de retorno económico o el rendimiento económico sobre el capital invertido en sus operaciones) para medir los beneficios económicos netos cuantificables que obtiene la sociedad y para reflejar también otros beneficios significativos no cuantificados. Un análisis de la calificación de la sostenibilidad económica de las inversiones de IFC en empresas de producción forestal que utilizan madera y aprobadas entre los ejercicios de 2003 y 2006 (esto es, proyectos maduros) mostró que el 69% de ellas fue considerado “satisfactorio” o recibió una calificación mejor, lo que se corresponde con el promedio de IFC.

Es necesario respaldar al sector público (en la forma de políticas públicas e incentivos fiscales) para generar un clima favorable a los negocios, que permita el crecimiento inclusivo del sector forestal. Sin embargo, son muy pocas las inversiones de esta cartera que se beneficiaron con la cooperación entre las diversas entidades que conforman el Grupo del Banco Mundial. La inversión de IFC en una fábrica de pasta de papel de gran escala en Uruguay (respaldada también con una garantía del MIGA) sobresale como un excelente ejemplo de este tipo de cooperación. Sobre la base de la ampliación de las plantaciones y las reformas normativas respaldadas por el Banco Mundial, las operaciones de inversión de IFC han permitido al sector generar un incremento del 1% en el producto bruto interno (PIB) del país y del 9% en sus exportaciones desde que la planta comenzó a funcionar en 2007.

El indicador de IFC referido al desarrollo del sector privado mide el grado en que las empresas clientes se comportan como modelos de conducta empresarial y determina si el apoyo de la Corporación contribuye a extender el alcance de los beneficios más allá

de las ventajas que obtiene la empresa que participa en el proyecto. En el análisis de los valores de este indicador (validados por el IEG) para las inversiones maduras de IFC en el sector de productos forestales, se observó que el 81% de las operaciones había recibido la calificación de “satisfactorio” u otra más elevada, lo que sugiere que permitieron generar oportunidades de inversión y creación de empleo más allá de la empresa que participaba del proyecto.

Las inversiones de IFC en este sector se han destinado principalmente a los últimos tramos de la cadena de valor, si bien el 46% de las empresas que recibieron apoyo de la Corporación estaban integradas verticalmente con operaciones de los primeros segmentos. IFC ha redoblado los esfuerzos por respaldar la sostenibilidad en toda la cadena de suministro. Sin embargo, los registros indican que aún persisten dificultades para lograr la certificación y garantizar la gestión sostenible de los bosques. De los 32 proyectos en los que se produce o se usa madera de bosques naturales o plantados y para los que, en consecuencia, se exige la certificación, 15 han logrado dicha certificación según lo previsto, mientras que en 7 no se establecieron los mecanismos correspondientes ni otros sistemas verificables de la cadena de valor; en 9 se tenía previsto obtener la certificación y en 1 no se disponía de datos para determinar en qué situación estaba.

Veinticuatro proyectos de IFC se destinaron a los últimos tramos de la cadena: en ellos se utilizaba pulpa de mercado, papel de desecho, papel, cartón, paja o bagazo como materia prima. Desde el punto de vista de la gestión sostenible de los bosques, los resultados en términos de desarrollo de este tipo de inversiones podrían mejorar si se pusiera más empeño en generar demanda de insumos certificados. De las seis inversiones en proyectos que utilizaban pasta de papel o pasta *fluff*, solo en una (una fábrica de productos papeleros de la región de Oriente

Medio y Norte de África) se brindó información verificada sobre la obtención sostenible de sus suministros.

Las inversiones en los últimos tramos de la cadena también son importantes desde el punto de vista de la gestión sostenible de los bosques si con ellas se brinda apoyo al empleo de fuentes alternativas y sostenibles para la provisión de fibras. En 10 de las inversiones de IFC en el sector de productos forestales, se brindó apoyo a empresas que extraen sus fibras de papel de desecho y reciclado (Colombia, Egipto, México, Nigeria, República Kirguisa y Turquía) y que utilizan subproductos agrícolas, como paja de trigo, para los embalajes (Pakistán).

El apoyo que brinda IFC a la agrosilvicultura en India a través de sistemas de pequeñas explotaciones agrícolas satélite constituye una oportunidad para reducir la pobreza de manera directa. La experiencia recogida en estas iniciativas muestra que es necesario realizar diagnósticos más precisos y abordar las siguientes cuestiones: i) el equilibrio que deben encontrar los agricultores entre el uso de su tierra y su seguridad alimentaria; ii) la necesidad de que los clientes brinden asistencia técnica coherente y específica a todos los grupos de usuarios con diversos grados de alfabetización, y iii) la necesidad de cerciorarse de que los agricultores comprendan plenamente las consecuencias de participar en transacciones financieras.

A través de sus servicios de asesoría y sus operaciones de inversión, IFC procura aplicar un enfoque integrado. Es posible extraer enseñanzas valiosas en este sentido, fruto de diez años de trabajo en América Latina.

La garantía del MIGA asociada con la inversión de IFC en una fábrica de pasta de papel de Uruguay contribuyó a generar el incremento de 1% en el PIB que se mencionó anteriormente. El MIGA también ha influido sobre el desempeño ambiental y social de las

empresas del sector del caucho en Liberia, apenas unos pocos años después que cesaran los conflictos en ese país. Las condiciones exigidas para la certificación en una operación de astillado de madera en Mozambique se correspondían ampliamente con los objetivos de la estrategia de 2002, pero se carece de información sobre el cumplimiento.

Asociaciones y colaboración institucional

Las asociaciones son un factor clave para elaborar un programa sólido basado en el consenso que busque el desarrollo y la conservación de los bosques vinculado a programas de desarrollo en general. Durante los últimos 10 años, el Grupo del Banco ha participado en asociaciones forestales mundiales, nacionales y locales (y en algunos casos, las ha propiciado) que responden en gran medida a la estrategia de 2002.

El Banco también ha recurrido a las asociaciones para abordar asuntos legales y desarrollar actividades de aprendizaje y conocimientos. Asimismo, las asociaciones han sido una herramienta valiosa para aplicar enfoques experimentales en el ámbito de la silvicultura.

En lo que respecta a la colaboración institucional dentro del Grupo del Banco, se podría sacar más provecho de las relaciones y las sinergias entre IFC, el MIGA y el Banco.

Resultados de la implementación de la estrategia forestal de 2002 y conclusiones

Resultados. El Grupo del Banco Mundial ha ayudado a sus países miembros y al sector privado a buscar el equilibrio entre las demandas contrapuestas a las que están sometidos sus recursos forestales y a gestionarlos en favor de un desarrollo sostenible mediante la implementación de una estrategia revisada. Esta nueva estrategia ubica la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en el mismo nivel de importancia que la conservación. Con este cambio, se

logró una mayor alineación del sector forestal con la misión y la ventaja comparativa del Grupo del Banco Mundial.

Se trató de una jugada audaz, en vista de los riesgos y las concesiones que implica lograr el equilibrio entre los tres objetivos, especialmente en lo que respecta a la reanudación de las actividades productivas en los bosques húmedos tropicales. En la estrategia se reconocían estos riesgos, así como las concesiones y las tensiones entre los tres pilares estratégicos. Reflejaba la convicción de que, con las medidas y salvaguardias adecuadas, el Grupo del Banco estaría en condiciones de manejar esas concesiones y tensiones y de este modo transformar en hechos las posibilidades que ofrecen los bosques para generar crecimiento y reducir la pobreza.

En la presente evaluación se observó que, si bien en todas las iniciativas del Grupo del Banco Mundial vinculadas a los bosques se reconocían las sinergias y las soluciones de compromiso inherentes, el modo en que se han manejado las concesiones y las tensiones entre los objetivos de conservación, reducción de la pobreza y crecimiento muestra que las expectativas plasmadas en la estrategia de 2002 no se han cumplido aún.

Conclusiones. Las iniciativas del Grupo del Banco Mundial en el sector forestal han contribuido de manera significativa a generar resultados ambientales positivos. Sin embargo, en la mayor parte de ellas, no se ha abordado satisfactoriamente la reducción de la pobreza. Los proyectos que promueven la gestión participativa de los bosques han sido los que mejor han logrado equilibrar las metas relativas a la reducción de la pobreza, los medios de subsistencia y el medio ambiente (con los esfuerzos por vincular los productos forestales a los mercados), pero esta integración está ausente en otras iniciativas del sector. Las inversiones de IFC en los últimos tramos de la cadena de valor crean empleos,

incluso en los eslabones iniciales de la cadena, ayudan a las empresas forestales a elaborar productos con mayor valor agregado, incrementar la productividad y la capacidad de producción, y propician la creación de sistemas de pequeñas explotaciones agrícolas satélites. A pesar de los crecientes esfuerzos de IFC por respaldar la certificación (un indicador indirecto de la gestión sostenible de los bosques), aún persisten dificultades en esta área. En lo que respecta a las inversiones en los últimos tramos de la cadena, se podría ampliar el impacto de IFC si se buscara generar mayor demanda de insumos certificados. Por otro lado, a pesar de la reorientación de la estrategia (que incluye la aplicación de nuevas salvaguardias operativas y los esfuerzos por respaldar reformas normativas e institucionales), los resultados en lo que respecta a la integración de los bosques naturales en el desarrollo económico de un modo sostenible desde el punto de vista ambiental y social han sido ínfimos.

El Banco Mundial ha podido adaptar la estructura y el eje del trabajo de las asociaciones al contexto cambiante del diálogo y las prioridades internacionales en materia forestal. Asimismo, el Banco ha desempeñado un papel fundamental en la configuración de esas prioridades. Ha sido crucial la ampliación del enfoque sobre las asociaciones para incluir otros productos básicos y sectores que basan su actividad en la tierra, en vista de la creciente importancia de los factores extrasectoriales como causas de la deforestación y la degradación de los bosques. La transformación de las asociaciones en enfoques integrales que tienen en cuenta el paisaje y combinan la conservación y la gestión sostenible de los bosques con la mitigación y adaptación al cambio climático, la mejora de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola con un planteamiento inteligente respecto del clima representa un logro significativo. También constituyen avances notables los esfuerzos del Banco por integrar en estos enfoques las cuestiones

relativas a la gestión en términos más amplios, incluidos los esfuerzos por proteger y consolidar los derechos de las comunidades indígenas que dependen de los bosques.

En varios casos, la cooperación entre las entidades del Grupo del Banco Mundial ha permitido obtener resultados eficaces en el sector forestal. El Grupo del Banco Mundial ha sido más eficaz cuando el apoyo que brinda el Banco a los países para reducir las barreras a la incorporación del sector privado se combinó con el apoyo de IFC y el MIGA dirigido a movilizar inversiones sostenibles en el sector forestal. Se encontraron ejemplos de esta complementariedad de los servicios en China, Nicaragua, Rusia y Uruguay, pero en ningún otro sitio.

Los sistemas de seguimiento y presentación de informes de las operaciones del Banco Mundial en el sector forestal son inadecuados y no permiten verificar si dichas intervenciones respaldan la gestión forestal sostenible desde el punto de vista ambiental y social, de conformidad con lo establecido en la estrategia de 2002 y en las políticas operacionales del Grupo del Banco.

Los indicadores ambientales utilizados en los proyectos forestales miden principalmente los procesos o los esfuerzos (por ejemplo, el número de hectáreas plantadas o la superficie sometida a planes de gestión). La mayor parte de los indicadores de reducción de la pobreza utilizados son menos directos que lo deseable tanto para evaluar con precisión los resultados de los proyectos como para comparar los de diversas iniciativas. Los indicadores de reducción de la pobreza tales como el número de inversiones productivas realizadas constituyen un modo imperfecto de determinar si los programas llegan a los miembros más vulnerables de una comunidad. En los proyectos del Banco Mundial e IFC a menudo se da por sentado, sin verificarlo, que los beneficios recaerán en los pobres de las zonas que abarca la iniciativa, y no en los

miembros de la comunidad que gozan de más riqueza o poder.

Recomendaciones

A partir de los resultados consignados en este informe pueden formularse varias recomendaciones para mejorar la eficacia del apoyo del Grupo del Banco Mundial a la gestión sostenible de los bosques.

Eficacia operacional

- Lograr mayor eficacia en los esfuerzos del Grupo del Banco por proteger los valores y servicios vitales del medio ambiente tanto en el nivel local como mundial procurando una participación más significativa de la comunidad en el diseño y la gestión de las zonas protegidas.
- Ampliar el apoyo a la gestión participativa de los bosques con el objetivo de lograr condiciones equitativas para las empresas forestales comunitarias trabajando con los clientes de modo de mejorar las normas y los procedimientos e integrar las actividades forestales informales de pequeña escala.
- Realizar y dar a conocer un estudio exhaustivo de los resultados económicos, ambientales y sociales vinculados con el apoyo del Banco Mundial a las reformas de los regímenes de concesión para la producción industrial de madera en los países de bosques húmedos tropicales con gestión deficiente. Dicho estudio debería incluir el análisis de los resultados que podrían obtenerse mediante la aplicación de sistemas alternativos de uso de la tierra. A partir de las pruebas obtenidas, determinar si el Grupo del Banco Mundial puede apoyar de manera realista la gestión forestal sostenible y eficaz en los países de bosques húmedos tropicales, y cómo.

- Orientar y alentar activamente al personal para que desarrolle y aplique indicadores de resultados de la gestión forestal sostenible que permitan rastrear adecuadamente los avances respecto de los tres pilares. Esto debería incluir indicadores con los que se pueda controlar los avances y mecanismos que permitan manejar las tensiones y las soluciones de compromiso que surgen en el paisaje forestal.
- Dirigir tanto las inversiones que realiza IFC en los tramos finales de la cadena de valor como el apoyo del MIGA a las empresas que puedan actuar como catalizadoras y generar mayor demanda y mayor oferta de productos forestales sostenibles. Hacer de la trazabilidad una prioridad en las inversiones de IFC en toda la cadena del sector forestal y en las garantías del MIGA conexas.

Alineación estratégica

- Aplicar la experiencia obtenida con las operaciones de inversión y de asesoría de IFC en los tramos iniciales de la cadena para mitigar los riesgos de los proyectos y brindar asistencia en las relaciones con las empresas y las comunidades a medida que la Corporación comience a trasladar sus operaciones a los eslabones iniciales de la cadena. Ajustar las capacidades técnicas a tal efecto.
- Diseñar mecanismos e instrumentos en los que intervengan el Banco, IFC y el MIGA (como planes de acción conjunta, desarrollo coordinado de negocios y ofertas integradas de productos) en países de importancia estratégica a fin de ofrecer a los clientes un paquete bien escalonado de productos y servicios forestales. Un esfuerzo de este tipo permitiría sacar mayor provecho de las sinergias entre las entidades del Grupo del Banco Mundial

que trabajan con el sector público y el privado.

Respuesta de la Administración

Resumen

Reseña: La gestión sostenible de los bosques sigue siendo esencial para la misión del Grupo del Banco Mundial por diversos motivos: gran cantidad de personas pobres dependen fuertemente de los bosques y los árboles para obtener productos básicos, alimentos, medicinas y energía; además, contribuye al crecimiento económico y permite mitigar los impactos del cambio climático.

El Grupo del Banco Mundial, por ser la fuente más importante de financiamiento multilateral destinado a los bosques, trabaja junto con los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para promover la conservación y la gestión sostenible y poner freno a la destrucción de los bosques tropicales combatiendo las deficiencias en la gestión institucional y la grave corrupción que han azotado el sector forestal durante décadas. El grueso de la cartera de proyectos forestales del Grupo del Banco brinda asistencia a las comunidades y los habitantes locales para que puedan extraer mayor valor de los bosques, los árboles y las tierras boscosas de las que dependen. Para complementar esta tarea, el Grupo del Banco respalda los esfuerzos de los Gobiernos por mejorar la gestión institucional del sector, combatir la corrupción y detener el saqueo de estos activos naturales de importancia crítica.

El Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Grupo del Banco Mundial ha examinado la implementación de la estrategia forestal de 2002. Dicha estrategia hace hincapié en los beneficios que genera la conservación y la gestión de los bosques para el desarrollo. En la estrategia se consolidan también las salvaguardias ambientales y sociales.

En la evaluación se confirma que la labor del Grupo del Banco Mundial en el sector forestal ha logrado lo siguiente:

- mejorar los medios de subsistencia, en especial a través del apoyo a las iniciativas de gestión participativa de los bosques, que conllevan la inclusión y el empoderamiento de las comunidades locales;
- desempeñar un papel significativo y beneficioso en la configuración de las prioridades del sector forestal en el mundo;
- contribuir notablemente al logro de resultados ambientales positivos;

En Tanzania, el apoyo brindado por el Banco a las reformas legales permitió convertir más de 3 millones de hectáreas en reservas forestales manejadas por la comunidad, y **en Brasil**, gracias a esta labor, en la actualidad 24 millones de hectáreas de bosque tropical están protegidas.

En China, el apoyo del Banco a la plantación de nuevos bosques en zonas extensas ha permitido que en las comunidades participantes se incrementara el ingreso per cápita anual promedio en un 150%. Asimismo, IFC ha trabajado en estrecha colaboración con un cliente estratégico en el sector de la silvicultura para ayudarlo a obtener la certificación (certificación del Consejo de Administración Forestal [FSC] y de China, la primera de su tipo) de 100 000 hectáreas de tierras forestales en una zona rural.

En la República Democrática del Congo, donde el Banco ha trabajado con el Gobierno desde 2003 para cancelar concesiones ilegales para la tala en unos 25 millones de hectáreas, la transparencia ha aumentado notablemente. Esto ha generado el margen necesario para que los pueblos indígenas y las comunidades locales gestionaran sus bosques de manera más sostenible.

- reducir con éxito la deforestación cuando el diseño y la gestión de las zonas protegidas quedan en manos de las personas que habitan en ellas o en sus inmediaciones;
- propiciar el imperio de la ley en un sector plagado por el clientelismo, la corrupción y la búsqueda del beneficio propio incrementando la transparencia y la rendición de cuentas y estableciendo normas ambientales;
- generar empleo y medios económicos de subsistencia sostenibles a través de las iniciativas que encaró en el sector privado, fomentando la aplicación de prácticas sostenibles entre los actores que intervienen en los tramos iniciales de la cadena forestal (lo que incluye la certificación) y entre los usuarios de madera (extracción sostenible), ubicados en los últimos segmentos de la cadena.

Si bien estamos de acuerdo con la mayor parte de las recomendaciones del IEG, expresamos nuestro profundo desacuerdo con la recomendación de determinar si el Grupo del Banco Mundial debería continuar interviniendo en las concesiones forestales. Creemos que la conclusión que dio lugar a esta recomendación no está fundada en un conjunto nutrido de pruebas obtenidas en evaluaciones, ni respaldada por un análisis amplio de la bibliografía pertinente. Consideramos que este informe, tal como está escrito, refleja falta de comprensión de la complejidad que entraña trabajar en este difícil sector y simplemente no reconoce los éxitos logrados en nuestra variada cartera de operaciones que respaldan la conservación y la gestión de los bosques. El informe refleja una impresión poco equilibrada de nuestro trabajo en el sector. A diferencia de la impresión que transmite el IEG, casi el 70% de los proyectos examinados tuvo resultados satisfactorios.

En qué concordamos: En términos generales, el IEG respalda la continuidad del trabajo del Grupo del Banco Mundial en el sector forestal, en consonancia con la estrategia de 2002.

Estamos de acuerdo con el IEG en que es fundamental la participación real de la comunidad para mejorar la gestión de las zonas protegidas, y continuaremos respaldando este enfoque en nuestros proyectos de conservación de la biodiversidad forestal.

También concordamos en que la gestión participativa de los bosques puede ser un instrumento eficaz para la gestión sostenible y, por esta misma razón, seguiremos apoyando las operaciones con fuertes elementos participativos.

Estamos de acuerdo en que las reformas normativas e institucionales son esenciales para mejorar la calidad de la gestión de los bosques, y por tal motivo nuestro enfoque en esta materia se centra en el entorno normativo, institucional y jurídico más general a través de una amplia gama de medidas normativas destinadas a abordar los casos más flagrantes de gestión ineficaz, apropiación indebida de propiedad pública y riesgo ambiental en los países ricos en recursos.

Concordamos con la mayoría de las sugerencias y recomendaciones del IEG, entre ellas, las siguientes:

- Es necesario mejorar la medición del impacto de la participación del Grupo del Banco Mundial en este sector y los informes correspondientes.

- IFC debería aumentar sus inversiones en los tramos iniciales de la cadena de la silvicultura y dirigir sus intervenciones en los tramos finales de modo tal de fomentar la demanda de productos sostenibles en la cadena de valor, sobre la base de las mejores prácticas.
- Se necesita mayor coordinación y un mejor escalonamiento de las actividades de todo el Grupo del Banco Mundial en los países de importancia estratégica.

Sin embargo, el IEG no reconoce nuestros esfuerzos y logros importantes en estas esferas.

En qué disentimos: La Administración del Grupo del Banco Mundial disiente rotundamente del IEG cuando recomienda analizar si puede apoyar de manera realista la reforma de los regímenes de concesión en los países de bosques húmedos tropicales, y cómo.

La reforma de los regímenes de concesión es una parte pequeña pero importante de nuestra cartera de proyectos. Nuestra labor en esta área permite a los países gestionar sus bosques de manera más integral y reducir las prácticas de explotación insostenible. El Grupo del Banco Mundial no financia proyectos que conlleven la conversión o degradación significativa de zonas forestales de importancia crítica ni de los hábitats naturales conexos. Gran parte del trabajo del Grupo del Banco en el sector forestal se lleva adelante en Estados frágiles y afectados por conflictos, entornos complejos y difíciles. Por lo general iniciamos las deliberaciones sobre los bosques a partir de la preocupación por el saqueo de activos públicos. Una vez que hemos ayudado a los Gobiernos a poner freno a las prácticas nocivas, se orienta el proceso de reforma de los regímenes de concesión a fin de mejorar la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas. No hay un único enfoque que se aplique a todas las reformas de los sistemas de concesiones.

Conclusión

En colaboración con los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, el Grupo del Banco Mundial continuará ayudando a los países en sus esfuerzos por sacar provecho de las posibilidades que ofrecen los bosques para reducir la pobreza, integrar mejor la silvicultura en sus economías y proteger y consolidar la función ambiental que cumplen los bosques, tanto en el plano local como mundial.

Nuestros clientes y accionistas quieren que continuemos actuando en este sector y seguiremos comprometidos con esta tarea, mucho más fuertemente en vista del desafío que implica erradicar la pobreza y generar prosperidad compartida, a la vez que abordamos el cambio climático.

Introducción

1. La Administración del Grupo del Banco Mundial recibe con agrado este estudio del Grupo de Evaluación Independiente sobre el apoyo que brinda el Banco a la gestión de los recursos forestales en favor de un desarrollo sostenible, y agradece al personal del IEG por el diálogo constructivo surgido durante la elaboración de este documento. Este examen del desempeño del Banco en relación con los objetivos delineados en la estrategia de 2002, denominada *Sustaining Forests* (Sostener los bosques) y del impacto de las modificaciones consiguientes introducidas en la Política Operacional 4.36, orienta a la Administración y a los clientes acerca de las

posibilidades para la inversión pública y privada en la esfera de la conservación y gestión de los bosques. Esto reviste particular importancia en vista de la función crítica que desempeñan los bosques en la mitigación del cambio climático. Pero también por el papel que cumplen en la mitigación de los impactos de la pobreza, por su importancia para las economías locales y nacionales y por los valores ambientales regionales y mundiales que se ven amenazados por la pérdida de bosques.

2. En la primera sección de esta nota se expone la respuesta de la Administración del Banco, y la segunda contiene la respuesta de la Administración de IFC. El registro de las medidas adoptadas por la Administración, incluido el MIGA se adjunta como anexo 1.

Respuesta de la Administración del Banco Mundial

3. El financiamiento otorgado por el Banco al sector forestal durante la década de 1980 fue ampliamente criticado por las organizaciones de la sociedad civil por no tener en cuenta su posible impacto negativo sobre la sociedad y el medio ambiente. En 1991, se introdujeron modificaciones a la política del sector con el objetivo de restringir la gama de iniciativas que podría respaldar el Banco, lo que generó un efecto de enfriamiento en los préstamos, acompañado de una desvinculación progresiva. La estrategia forestal de 2002 del Grupo del Banco Mundial denominada *Sustaining Forests* se elaboró en un momento en que el Banco buscaba volver a participar en el sector respaldando las inversiones dentro de un paradigma más incluyente, orientado al desarrollo y fortalecer a la vez las salvaguardias ambientales y sociales. Para su elaboración, se tuvieron en cuenta los resultados de una amplia serie de consultas con las partes interesadas y con organizaciones de la sociedad civil. Las reformas normativas de 2002 (plasmadas en la OP 4.36) que acompañaron la estrategia procuraban crear un espacio más constructivo para el financiamiento del Banco: establecían que solo se podría financiar la tala comercial en zonas que no fueran hábitats naturales ni zonas forestales de importancia crítica y que la tala debía ajustarse a estándares de gestión forestal responsable verificados de forma independiente. Asimismo, se destacó la importancia de los bosques como sostén del desarrollo en términos más generales y como fuente de bienes públicos ambientales de alcance mundial.

4. La Administración concuerda con la conclusión del IEG respecto de que los cambios en la composición y la índole de la cartera de proyectos forestales refleja una interpretación cada vez más sofisticada de la estrategia de 2002. La evolución registrada durante los últimos 10 años en la cartera de proyectos sobre bosques ha mostrado que los pilares de la estrategia de 2002 pueden abordarse con medidas innovadoras para mejorar la gestión de los bosques y, con frecuencia creciente, para consolidar el enfoque basado en los paisajes, surgido en los últimos años.

Resultados y recomendaciones específicas:

5. *Gestión de las zonas protegidas.* La Administración está de acuerdo con la recomendación del IEG respecto de que el Banco debería propiciar la participación significativa de la comunidad en el diseño y la gestión de las zonas protegidas. Para mejorar la gestión de estas zonas, es esencial que la comunidad participe efectivamente. Sin embargo, la Administración cuestiona las pruebas sobre las que se basó IEG para concluir que el Banco no propicia ya esta participación.

6. Esto conduce a una observación general. El enfoque que adoptó el equipo de trabajo del IEG provoca inquietud en la Administración del Banco, pues sus conclusiones se basan mayormente en enseñanzas extraídas de un conjunto limitado de publicaciones y en entrevistas de campo no estructuradas, en lugar de fundarse en pruebas obtenidas de evaluaciones correspondientes a operaciones del Banco o en un conjunto más equilibrado de trabajos bibliográficos. Por tal motivo, las recomendaciones prácticas derivadas de este análisis resultan problemáticas¹.

7. Las conclusiones del IEG respecto del apoyo del Banco a los enfoques basados en la comunidad dentro de su cartera de proyectos sobre conservación de la diversidad biológica se contraponen con las conclusiones de otros análisis de la misma cartera. En estos últimos se describen las enseñanzas extraídas de las iniciativas para integrar a las comunidades en la identificación de las zonas críticas de conservación forestal, para elaborar planes de gestión participativa de las zonas protegidas, para poner en marcha empresas turísticas manejadas por la comunidad en las zonas forestales, para integrar medidas de conservación de la diversidad biológica en las iniciativas de planificación comunitaria del uso de la tierra, y para promover la gestión comunitaria de las reservas indígenas, los bosques sagrados y las zonas de conservación a cargo de clanes².

8. El IEG concluye asimismo que “los mecanismos de subsistencia alternativos incluidos en el diseño de los proyectos sobre zonas protegidas no lograron los objetivos propuestos”. Esta conclusión fue extraída aparentemente de las experiencias en un pequeño conjunto de actividades cuyo objetivo era respaldar el desarrollo de medios de subsistencia alternativos a través de programas de pequeñas donaciones, y no del conjunto más amplio de medidas e iniciativas que tuvieron como meta lograr estos resultados a través de diversas acciones normativas, esfuerzos de planificación de la gestión basada en la comunidad, reformas regulatorias e inversiones concretas. Afirmar que en la cartera no se abordan estrategias

¹ De los 87 proyectos que incluían componentes forestales y que finalizaron durante el período comprendido en el análisis, IEG citó los informes finales de ejecución de solo 4 y mencionó solo 3 de sus propios informes de evaluación de los proyectos. Cuando citó diversos casos presentados al Panel de Inspección, hizo referencia a la reclamación y no a la respuesta de la Administración.

² Banco Mundial 2008. Biodiversity, Climate Change and Adaptation. *Nature-based Solutions from the World Bank's Portfolio* (Biodiversidad, cambio climático y adaptación. Soluciones basadas en la naturaleza extraídas de la cartera de proyectos del Banco Mundial).

C. Sobrevila. 2008. The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: *The Natural but Often Forgotten Partners* (El papel de los pueblos indígenas en la conservación de la diversidad biológica: Los asociados naturales a menudo olvidados).

Banco Mundial. 2010. *The Role of Biodiversity and Ecosystems in Sustainable Development* (La función de la diversidad biológica y los ecosistemas en el desarrollo sostenible).

Banco Mundial. 2012. *Toward Africa's Green Future: World Bank Support in Biodiversity Conservation* (Hacia un futuro ecológico en África: Apoyo del Banco Mundial a la conservación de la diversidad biológica).

alternativas respecto de los medios de subsistencia basándose únicamente en un conjunto tan limitado de resultados puede confundir al lector.

9. Por último, el IEG señala que no se disponía de información sobre resultados en materia de diversidad biológica y de protección de la flora y fauna de importancia crítica en los emplazamientos. La ciencia de la biología de conservación indica con claridad que es poco probable que se observen resultados en el área de la diversidad biológica (por ejemplo, cambios en los indicadores clave de cantidad de ejemplares de las especies) durante el breve horizonte temporal de las inversiones incluidas en la mayor parte de las operaciones del Banco. Asimismo, aun cuando se dispusiera de los datos de población correspondientes al período abarcado por el proyecto, las fluctuaciones naturales que se producen de un año a otro dificultarían la interpretación a los fines de la evaluación. Muchas de las inversiones del Banco en diversidad biológica se realizaron en entornos donde los datos son escasos y, de hecho, incluyen como objetivo el fortalecimiento de la capacidad para establecer programas de seguimiento de la conservación en el largo plazo. El Banco se ha ubicado a la vanguardia en la asistencia brindada a los Gobiernos a estos fines, y ha trabajado en estrecha colaboración con asociados tales como el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Flora y Fauna Internacional, el Fondo Mundial para la Naturaleza y otros, para movilizar conocimientos técnicos de nivel internacional con este objetivo en mente.

10. **Gestión participativa de los bosques.** La Administración acepta la sugerencia del IEG respecto de que el Banco debería ampliar su apoyo a la gestión participativa de los bosques. Este tipo de inversiones puede llegar a generar grandes mejoras en la gestión forestal, y las conclusiones extraídas por el IEG se corresponden con los resultados de las evaluaciones. La Administración valora la preocupación acerca de la “necesidad de establecer condiciones equitativas” trabajando con los clientes a fin de generar un entorno normativo más propicio para las pequeñas empresas forestales informales. No obstante, la Administración no está convencida de que este sea el principal elemento que limita la capacidad de las comunidades para gestionar más adecuadamente sus recursos forestales. La incertidumbre respecto de los derechos de uso de bosques y árboles y del acceso a ellos representa una limitación mucho más grave a su capacidad de gestionar estos recursos con eficacia. Cuando esta incertidumbre se despeja gracias a la introducción de reformas creíbles y pertinentes en el régimen de tenencia, las empresas informales de pequeña escala se ven beneficiadas, tal como indican las pruebas recogidas en las operaciones del Banco. Las reformas creíbles de los regímenes de tenencia de los bosques llevan incorporada la idea de que se debe empoderar a las comunidades para que elaboren y apliquen sus propias normas sobre el uso de los bosques, por lo que debe “ajustarse” la regulación cuando el análisis muestre que representa un obstáculo a la gestión forestal participativa. El análisis del IEG no presenta pruebas extraídas de la cartera que indiquen que el exceso de regulación es una limitación sistémica en los proyectos del Banco sobre gestión participativa de los bosques.

11. En Senegal, este enfoque generó resultados significativos a través del Proyecto de Gestión Energética Sostenible y Participativa (P046768), cuyo desempeño recibió una calificación elevada. Con este proyecto se introdujeron diversas medidas para mejorar la gestión sostenible de los bosques a través del fortalecimiento de los sistemas de gestión forestal comunitaria. El proyecto permitió someter casi 380 000 hectáreas a la gestión comunitaria y fortalecer la capacidad para producir de manera sostenible más de 370 000 toneladas de leña al año. La iniciativa combinaba medidas de reforma del régimen de tenencia de la tierra y de los árboles con la creación de una plataforma para lograr una participación más eficaz de la comunidad en la

gestión forestal. Además, el proyecto permitió respaldar posteriormente a microempresas dedicadas a la producción de leña que respondieron a las nuevas oportunidades de suministrar productos. En Tanzania, las medidas que el Banco respaldó a través de dos proyectos de silvicultura contribuyeron a someter cerca de tres millones de hectáreas a la gestión participativa de los bosques. El cambio regulatorio fundamental que facilitó esta transformación permitió a las comunidades establecer reservas forestales locales y beneficiarse directamente por estar a cargo de su gestión.

12. **Reforma del sistema de concesión de los bosques.** La Administración del Banco está de acuerdo con lo observado por el IEG respecto de que su labor en materia de gestión de los bosques (lo que incluye la reforma de los regímenes de concesión) ha ayudado a fortalecer el imperio de la ley, incrementar la transparencia y la rendición de cuentas y establecer normas ambientales. Pero a pesar de que el IEG reconoce estos resultados positivos, afirma que no hay pruebas que indiquen que estos logros han generado un desarrollo económico sostenible e inclusivo. El IEG recomienda al Banco realizar “un estudio exhaustivo de los resultados económicos, ambientales y sociales vinculados con el apoyo del Banco Mundial a las reformas de los regímenes de concesión para la producción industrial de madera en los países de bosques húmedos tropicales con gestión deficiente” y luego determinar “si el Grupo del Banco Mundial puede apoyar de manera realista la gestión forestal sostenible y eficaz en los países de bosques húmedos tropicales, y cómo”.

13. La Administración del Banco rechaza estas conclusiones y recomendaciones por cuatro motivos.

14. En primer lugar, la perspectiva del IEG respecto de las reformas de los regímenes de concesión respaldadas por el Banco en los países de bosques húmedos tropicales con gestión deficiente es demasiado estrecha e ignora el entorno normativo, institucional y legal más amplio en el que se introdujeron esas reformas. Habría resultado más útil reconocer que formaron parte de procesos de reforma institucional mucho más amplios y que no se encararon como intervenciones aisladas ni restringidas. La mayoría de ellas se originaron como parte de medidas y estrategias multisectoriales dirigidas por los Gobiernos y respaldadas por el Banco, como la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, el proceso de elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las reformas estructurales respaldadas por una amplia gama de políticas de desarrollo dirigidas a abordar los casos más flagrantes de deficiencias en la gestión, apropiación indebida de bienes públicos y riesgos ambientales en países ricos en recursos.

15. Estas medidas también se centraron en la gestión del gasto público y abordaron además otros sectores vinculados con recursos naturales, en particular los del petróleo y la minería. Con la inclusión de las reformas del sector forestal en este conjunto más amplio de medidas se buscaba compensar los años (incluso décadas) de gestión inadecuada de estos valiosos activos.

16. Cuando el Banco comenzó a tratar estos temas, no se optó por respaldar la reforma de los regímenes de concesión (y proteger los parques nacionales y otras tierras públicas en el proceso) teniendo en mente los usos alternativos de la tierra. Este enfoque nació más bien de la necesidad de trabajar junto con los Gobiernos y el sector privado para poner fin a prácticas abusivas bien conocidas que se aplicaban en detrimento de las comunidades locales, la integridad de los bosques y la vida silvestre y los tesoros nacionales.

17. No obstante, las reformas de los regímenes de concesión fueron solo una parte de un conjunto de modificaciones. Es de esperar que el impacto de estas medidas que afectan a toda la economía en general muestren logros en términos del “desarrollo económico sostenible e inclusivo”. Hay una gran cantidad de material extraído de evaluaciones en el que se analiza el impacto de los procesos generales de reforma en el desarrollo sostenible e inclusivo de estas economías. El IEG afirma que no se disponía de pruebas que indicaran el impacto de la reforma de los regímenes de concesión sobre la pobreza.

18. Sin embargo, los procesos de esta índole respaldados por el Banco han posibilitado el diálogo con los Gobiernos acerca de los usos alternativos de la tierra. En Camerún, por ejemplo, las reformas legales y regulatorias que acompañaron el proceso de modificación del régimen de concesión introdujeron por primera vez en África occidental el reconocimiento legal de los bosques comunitarios. En la República Democrática del Congo, la revisión legal de las concesiones dio como resultado la reducción drástica de la superficie forestal gestionada con esa modalidad, que pasó de 43,5 millones de hectáreas en 2002 a 9,7 millones de hectáreas en 2008. Esto fue acompañado, además, por el respaldo a la gestión comunitaria de los bosques, la aclaración y articulación de los derechos de los usuarios tradicionales, la formulación de modelos innovadores de servicios de los ecosistemas y la búsqueda de medios para garantizar la participación de la comunidad y las consultas en los procesos de toma de decisiones vinculadas con la gestión de los bosques. En Gabón se canceló la concesión de cerca de 4,7 millones de hectáreas, lo que permitió introducir nuevos modelos de gestión forestal.

19. Las reformas institucionales, legales y de políticas que acompañaron los procesos de reforma de los regímenes de concesión citados por el IEG se han llevado adelante en etapas cuidadosamente establecidas: se diseñaron primero las medidas de políticas multisectoriales necesarias para abordar las cuestiones más apremiantes, seguidas por los correspondientes préstamos para políticas de desarrollo, y luego se complementaron con inversiones en estudios analíticos y medidas sobre el terreno para respaldar intervenciones y salvaguardias específicas. Este conjunto escalonado de medidas ha permitido obtener logros importantes en la amplia gama de cuestiones relativas a la gestión de todas las tierras públicas y forestales y los parques nacionales, entre las que figuran los derechos ejercidos por las comunidades sobre las tierras concesionadas y otras.

20. En segundo lugar, las condiciones y las circunstancias para “determinar si el Banco debería brindar apoyo a la gestión forestal sostenible en los países con bosques húmedos tropicales, y cómo” ya están establecidas con claridad en la OP 4.36. En el informe del propio IEG sobre la necesidad de reformar las salvaguardias se argumentaba que el Banco debía revisar los marcos de políticas de salvaguardias para armonizar el tratamiento temático y las orientaciones en todo el Grupo del Banco Mundial y alinear con mayor precisión esos marcos con las necesidades de los clientes. En el proceso de revisión de las salvaguardias, ya en curso, se tomarán en cuenta los resultados pertinentes surgidos de la evaluación realizada en este análisis.

21. En tercer lugar, ya hay gran cantidad de trabajos publicados por el Banco y por otras entidades a los que se puede acceder con facilidad, referidos a los impactos ambientales, sociales

y económicos de la reforma del régimen de concesiones³. En dicha bibliografía se encuentra una amplia diversidad de opiniones sobre el tema. En los últimos 10 años, el enfoque del Banco

³ Por ejemplo:

- Topa G., Karsenty A., Mégevand C. y Debroux L. 2009. *The Rainforests of Cameroon: Experience and evidence from a decade of reform*. (Los bosques tropicales de Camerún. Experiencias y pruebas de una década de reformas). Washington, DC.
- Banco Mundial; Banco Mundial. Diversos años. Informe de la investigación del Panel de Inspección sobre el apoyo de transición para el Crédito de Recuperación Económica y el Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Social y Económica en la República Democrática del Congo; Plan de Acción de la Administración en respuesta a este informe y tres informes de situación presentados al Directorio, 2009-12.
- Cerutti, P. O., Lescuyer, G., Assembe-Mvodon, S. y Tacconi, L. 2010. “The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local governments: a decade of logging area fees in Cameroon” (Los desafíos de redistribuir a los Gobiernos locales los beneficios monetarios vinculados con los bosques: Una década de aranceles en las zonas de tala en Camerún). *International Forestry Review* 12(2): 130-138.
- De Blas, D. E., Ruiz Pérez, M., Sayer, J., Lescuyer, G., Nasi, R., Karsenty, A. 2009. “External influences on and conditions for community logging management in Cameroon” (Influencias externas y condiciones para la gestión comunitaria de la tala en Camerún). *World Development* 37(2):445-456.
- Delhage C., Kibambe Lubamba J.-P. y Defourny, P. 2011. *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*. (FAO-RDC Coordination Nationale REDD N°UNJP/DRC /041/01/2009). Université Catholique de Louvain.
- Delhage, C. y Defourny, P. 2010. *Quantitative Analysis of Deforestation Drivers in DR Congo: Preliminary Results* (Análisis cuantitativo de las causas de la deforestación en la República Democrática del Congo: Resultados preliminares). Informe presentado en una conferencia titulada “Análisis de las reservas forestales de carbono y los flujos en la cuenca del Congo”, 2 al 4 de febrero de 2010.
- Karsenty, A. 2010. “Forest Taxation Regime for Tropical Forests: Lessons from Central Africa” (Régimen tributario en los bosques tropicales: Lecciones de África central). *International Forestry Review*. 12(2):121-129.
- Karsenty, A., Drigo, I. G., Piketty, M. G. y Singer, B. 2009. “Regulating Industrial Forest Concessions in Central Africa and South America” (Regular las concesiones para la explotación industrial de los bosques en África central y América del Sur). *Forest Ecology and Management* 256(2008):1498-1508.
- Karsenty, A. 2007. *Overview of Industrial Forest Concessions and Concession-Based Industry in Central and West Africa and Considerations of Alternatives* (Reseña de las concesiones para la producción forestal industrial y la industria basada en las concesiones en África occidental y central, y análisis de alternativas). Montpellier, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo.
- Karsenty, A. y Gourlet-Fleury, S. 2006. “Assessing Sustainability of logging practices in the Congo Basin’s Managed Forests: the Issue of Commercial Species Recovery” (Evaluar la sostenibilidad de las prácticas de tala en los bosques gestionados de la cuenca del Congo: El tema de la recuperación de las especies comerciales). *Ecology and Society*. 11(1):26.
- Nielsen, M. R., Pouliot, M., Bakkegaard, R. K. 2012. “Combining income and assets measures to include the transitory nature of poverty in assessments of forest dependence: Evidence from the Democratic Republic of Congo” (Combinar medidas sobre ingresos y activos para incluir la índole transitoria de la pobreza en las evaluaciones sobre dependencia de los bosques: Pruebas extraídas de la República Democrática del Congo). *Ecological Economics* 778: 37-46.

respecto de la reforma de los regímenes de concesión se ha ido modificando notablemente a partir de dichos trabajos.

22. En cuarto lugar, el apoyo del Banco a la gestión forestal sostenible en los bosques húmedos tropicales se corresponde con el consenso predominante en la comunidad científica internacional respecto de que sigue siendo un enfoque viable para garantizar la conservación y el uso sostenible de los bosques en el largo plazo. El apoyo del Banco a las medidas de gestión sostenible de los bosques, reforzado por su reconocimiento de la importancia de contar con la certificación de un tercero independiente y de apoyar el desarrollo y la aplicación de normas de certificación, es una señal muy significativa tanto para el sector público como para el privado, pues muestra que las medidas de conservación de largo plazo pueden compatibilizarse con el uso sostenible. La capacidad de los clientes del Banco para participar en los mercados emergentes del carbono forestal dependerá de su habilidad para gestionar sus bosques de manera sostenible, y esto no será posible a menos que se establezcan alianzas con el sector privado.

23. Las concesiones de los bosques son una modalidad de gestión ampliamente aceptada tanto para los bosques tropicales como para los templados. Tal como indica el informe del IEG, la gestión de las concesiones no ha estado exenta de dificultades y hay claros ejemplos en los que no han logrado generar buenos resultados debido a la corrupción, la gestión deficiente o la presencia de regímenes de tenencia contrapuestos.

24. Los desafíos que presenta la gestión de concesiones son específicos de cada país, y aspectos tales como los contratos sociales, la certificación de las prácticas de gestión sostenible y las oportunidades para la participación de la comunidad pueden abordarse de muchos modos distintos. La Administración no cree que la revisión de los enfoques específicos que aplica en cada país para encarar las reformas institucionales y legales genere mejores resultados en términos de desarrollo o más eficacia. Los equipos a cargo de los proyectos continuarán analizando las maneras más eficaces para respaldar el desarrollo de operaciones sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental en el ámbito de la silvicultura (incluidas las concesiones) con el fin de satisfacer las demandas del mercado externo y local en función de las circunstancias específicas de cada país. Estos esfuerzos se cimentarán en las mejores prácticas, la experiencia y los conocimientos disponibles.

Oficina de Fiscalización de Activos Extranjeros. 2012. *Forests of the Congo Basin: State of the Forests 2010* (Bosques de la cuenca del Congo: Estado de los bosques 2010). European Publication Offices, Luxemburgo.

Palmer, J y Bulkan, J. 2010. "Legitimacy of Public Domain Forest Taxation and Combating Corruption in Forestry" (Legitimidad de los impuestos en los bosques de dominio público y lucha contra la corrupción en la silvicultura). *International Forestry Review* 12(2):150-164.

Banco Mundial. 2011. Informe final de ejecución del Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión de recursos naturales en Gabón.

Banco Mundial. 2011. Informe final de ejecución sobre la Primera, la Segunda y la Tercera Operación para Políticas de Desarrollo sobre Gestión Ambiental y de los Recursos Naturales en Ghana.

25. **Indicadores de resultados de la gestión sostenible de los bosques.** El Banco concuerda con la recomendación del IEG respecto de que se debe procurar elaborar y aplicar indicadores de resultados de la gestión sostenible de los bosques que abarquen los tres pilares de la estrategia: respaldar el crecimiento económico, reducir la pobreza y proteger los servicios ambientales locales y mundiales. Este es un problema sistémico para los Gobiernos y los organismos de desarrollo interesados en el tema de los bosques, en parte debido a que los efectos de las iniciativas de gestión forestal sostenible demoran mucho tiempo en percibirse. Las inversiones en eliminación selectiva, mejora de plantaciones o respaldo a la regeneración natural (y la comparación con los bosques que no están sometidos a ningún tipo de gestión) probablemente no muestren resultados significativos durante los primeros 10 o 30 años. Por este motivo se ha tomado la elaboración de planes de gestión de bosques y su implementación como un valioso indicador indirecto de los resultados de la gestión forestal sostenible.

26. La Administración del Banco se ha comprometido a trabajar con especialistas y con otros asociados en la tarea del desarrollo para establecer con claridad el modo de desarrollar e implementar estos indicadores de manera eficaz en función de los costos. También se analizará la posibilidad de aplicar enfoques semiexperimentales, y se los incorporará en la labor planificada referida al uso de evaluaciones de impacto en proyectos de gestión de recursos naturales. Tenemos previsto poner en marcha una iniciativa a tal efecto en los próximos meses, que complementará el apoyo que brinda el Banco a la elaboración de orientaciones sobre el seguimiento de la conservación.

27. Un tema vinculado con el seguimiento de los resultados de la gestión forestal sostenible es la certificación de los bosques. Las modificaciones introducidas en la OP 4.36 referida a los bosques establecieron que el Banco no podría respaldar ciertas inversiones forestales en ausencia de un tercero independiente que verificara la sostenibilidad de la gestión forestal. Esta reforma fue muy significativa, y gran parte del apoyo a las modificaciones en la OP dependía de esta condición. El IEG no ha analizado en absoluto (fuera del ámbito de IFC) el impacto de este cambio en las operaciones del Banco ni el efecto del apoyo que brinda para que los Gobiernos elaboren sistemas de inventarios más adecuados y apliquen prácticas de gestión sostenibles, con lo que se establecen las condiciones necesarias para la certificación verificada por un tercero independiente. Esto es una falla significativa del análisis, y para la Administración del Banco sigue siendo importante determinar si las certificaciones han mejorado los resultados de la gestión sostenible de los bosques y, de ser así, en qué circunstancias.

28. El IEG no analizó el papel desempeñado por el Grupo Asesor Externo sobre Bosques, creado para “evaluar el diseño, la pertinencia y los avances de las actividades” luego de la adopción de la estrategia forestal. En el documento del IEG se podría haber examinado la eficacia de dicho grupo asesor en tanto órgano de supervisión y su utilidad a la luz de los cambios en la cartera de proyectos forestales.

29. **Colaboración entre las entidades del Grupo del Banco Mundial.** El IEG ha señalado como deficiencia importante la escasa colaboración entre las entidades que conforman el Grupo del Banco Mundial. La Administración está de acuerdo en que deben tomarse medidas para facilitar el logro de resultados más eficaces y complementarios en el ámbito forestal. Las inversiones privadas en el sector alcanzan un total de US\$15 000 millones al año en todo el mundo, lo que excede largamente cualquier monto que pudiera movilizar el Banco u otra institución de desarrollo para realizar nuevas inversiones en los bosques. El Banco procurará

trabajar más activamente con IFC y el MIGA para determinar la mejor manera de financiar reformas normativas e institucionales con el fin de generar un entorno propicio para una inversión privada más eficaz. Como se señala en el informe del IEG, si el Banco puede trabajar con los clientes para mejorar las políticas y las leyes sobre bosques, creará un contexto más propicio para que IFC movilice luego inversiones privadas.

Respuesta de la Administración de IFC

30. IFC recibe con agrado el informe con la evaluación de las operaciones de su sector de productos forestales y las recomendaciones pertinentes para la Corporación. Las sugerencias allí incluidas respaldan en términos generales la intención de IFC de aplicar un enfoque integrado, industrial y basado en el paisaje para invertir en empresas privadas dedicadas a los productos forestales.

31. IFC agradece también el hecho de que el informe señale en términos positivos la respuesta del sector privado a los tres pilares de la estrategia de 2002, reflejados en las versiones actualizadas de la estrategia forestal de IFC. Entre los ejercicios de 2003 y 2011, IFC aprobó 56 proyectos para el sector de productos forestales, con inversiones por un valor total de US\$1500 millones. El análisis realizado por el IEG de los 32 proyectos forestales maduros desde el punto de vista operacional (esto es, los aprobados entre el ejercicio de 2002 y el de 2006) muestra que IFC logró importantes resultados en términos de desarrollo, que se corresponden con el promedio general de la Corporación en diversos sectores. Las inversiones de IFC en el sector de productos forestales han ayudado a las empresas de esa área a elaborar productos con mayor valor agregado, incrementar su productividad y su capacidad de producción y fomentar la creación de mercados de pequeñas explotaciones agrícolas satélite y la generación de empleo en las comunidades rurales pobres. La contribución del sector de productos forestales al desarrollo del sector privado fue particularmente significativa: el 81% de los proyectos obtuvieron calificaciones satisfactorias o excelentes, lo que implica que generaron inversiones y oportunidades para la creación de empleo más allá de las empresas que participaban de los proyectos.

32. IFC señala que, debido a los plazos de este informe, no se incluyeron en él algunos logros significativos recientes. En primer lugar, la observación del informe respecto de la concentración de la cartera de proyectos de IFC en operaciones ubicadas en los últimos tramos de la cadena de valor no tiene en cuenta algunos de los proyectos más importantes comprometidos después del ejercicio de 2011 para los segmentos iniciales de la cadena. Asimismo, algunos de los proyectos más grandes de la cartera de IFC lograron avances positivos después de que el informe se hubiera redactado. Por ejemplo, en diciembre de 2012 un proyecto de IFC en China obtuvo la certificación del FSC para casi 100 000 hectáreas de tierras forestales.

33. De cara al futuro, es importante no olvidar la función central que desempeña todo el sector forestal en el desarrollo general de las economías y en los resultados, específicamente el papel fundamental de la silvicultura y los productos madereros en el sector energético, la agroindustria, el sector de productos químicos y la industria de la construcción ecológica. La salud futura de la gran mayoría de los bosques existentes solo podrá preservarse si se les otorga un valor financiero que pueda competir de manera eficaz con otros usos de la tierra, como la conversión a la agricultura.

34. Una visión sumamente arraigada respecto de las zonas protegidas sostiene que todos los bosques deben estar manejados por la población local en procura de beneficios locales. Internacionalmente, se acepta la idea de que un 20% de los bosques de todo el mundo debe preservarse en su estado natural actual, mientras que el resto puede y debe tratarse como “bosques de trabajo” con el fin de obtener beneficios múltiples y sostenibles. En consecuencia, se corre el riesgo de que las preocupaciones vinculadas con las áreas protegidas restrinjan inadvertidamente las inversiones esenciales del sector privado en silvicultura sostenible.

35. Los análisis futuros deberían centrarse en las crecientes inversiones que realizan los Gobiernos soberanos y las entidades privadas en zonas forestales reservadas para la gestión sostenible de la fabricación de productos forestales y no madereros. Estas operaciones son esenciales, y las instituciones de desarrollo como el Grupo del Banco Mundial pueden impulsarlas.

36. El Grupo del Banco Mundial en su conjunto se beneficiará con la inclusión de las plantaciones comerciales de bosques en el debate sobre los enfoques para aprovechar los recursos forestales en favor del desarrollo. La recuperación y reforestación de tierras degradadas es una parte importante de la ecuación necesaria para manejar la demanda de productos madereros y atenuar la presión sobre los bosques naturales aún existentes. En su labor con plantaciones, IFC aplica con frecuencia creciente enfoques integrados basados en el paisaje con el fin de incrementar la contribución total de la silvicultura y los productos madereros a la reducción de la pobreza y el impacto en el desarrollo general. Si bien se reciben con agrado las sugerencias constructivas, IFC no cree que el análisis del IEG justifique la recomendación dirigida al Banco/Grupo del Banco Mundial en la que se le sugiere estudiar la posibilidad de poner fin a su labor en el ámbito de las concesiones forestales y su reforma. Los regímenes de concesión debidamente establecidos, que incorporan prácticas de gestión sostenibles y verificación externa, son un elemento imprescindible de las inversiones de IFC en las actividades de los primeros tramos de la cadena de la silvicultura.

Registro de medidas adoptadas por la Administración

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>Las zonas protegidas reducen la deforestación con mayor eficacia cuando están diseñadas y gestionadas por las personas que viven en ellas o en sus inmediaciones y que dependen de los bosques para obtener recursos.</p> <p>Si no se tienen debidamente en cuenta los medios de subsistencia, puede agravarse la pobreza cuando con la creación o la ampliación de parques o zonas protegidas se limita o se restringe el acceso de las comunidades a los bosques. Si bien en los proyectos se aplica la OP 4.12, con unas pocas excepciones, los informes sobre dichos proyectos no consignan si se han mitigado los</p>	<p>Lograr mayor eficacia en los esfuerzos del Grupo del Banco por proteger los valores y servicios vitales del medio ambiente tanto en el nivel local como mundial procurando una participación más significativa de la comunidad en el diseño y la gestión de las zonas protegidas.</p> <p>Analizar la posibilidad de implementar las siguientes medidas: incluir a las comunidades en el diseño de zonas protegidas nuevas o ampliadas y en las decisiones referidas a la gestión de dichas zonas, asistiéndolas con una mayor seguridad sobre los recursos o la ampliación de los regímenes de tenencia, cuando corresponda, y utilizar técnicas innovadoras para controlar la diversidad biológica; evaluar el bienestar y los medios de subsistencia de las personas que viven en un sistema de zonas protegidas o en sus</p>	<p>Banco Mundial: De acuerdo.</p>	<p>La Administración está de acuerdo en que la participación real de la comunidad es fundamental para mejorar la gestión de las zonas protegidas, y continuará respaldando este enfoque en sus proyectos de conservación de la biodiversidad forestal. Sin embargo, las comunidades carecen de los conocimientos técnicos especializados necesarios para <u>diseñar</u> las zonas protegidas, en especial cuando se establece oficialmente un parque con el objetivo de proteger la diversidad biológica. Sigue siendo fundamental contar con conocimientos técnicos sólidos acerca de qué biomas es necesario proteger como bienes públicos mundiales y acerca de la función del sector público en la creación de las zonas protegidas y la regulación del uso de la tierra dentro de ellas. Estos conocimientos no deben relegarse por la</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
posibles impactos adversos sobre los medios de subsistencia.	inmediaciones y utilizar los instrumentos de reasentamiento para mitigar los posibles impactos negativos provocados por el proyecto; incluir en la etapa de preparación del proyecto una evaluación de las reclamaciones sobre propiedad y uso de la tierra, tales como las reclamaciones sobre usos tradicionales y consuetudinarios de pastoreo, cosecha, cultivo y derechos de paso, y el acceso a fuentes de combustible y forraje, entre otras; por último, evaluar la contribución de los recursos forestales a la seguridad de los hogares.		<p>percepción de que, de algún modo, las comunidades pueden hacer mejor esa tarea. Dicho esto, cabe señalar que la eficacia de la gestión depende en última instancia de la negociación y el logro de acuerdos y convenios sobre derechos de uso y de acceso. El Banco ha respaldado sistemáticamente las acciones dirigidas a incluir en mayor medida a las comunidades en la gestión de las zonas protegidas, y tiene un sólido historial que así lo prueba.</p> <p>Con respecto a la OP 4.12, la Administración está de acuerdo en que también sería útil que se elaboraran informes más sistemáticos sobre los avances en la mitigación y la compensación (en caso necesario) de los impactos adversos en los medios de subsistencia. El Banco ya está trabajando para asegurarse de que los informes sobre la aplicación de los instrumentos de salvaguardia sean más exhaustivos. En la actualidad, el desempeño en materia de salvaguardias se registra</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
			en los informes de supervisión de las misiones, que se difunden públicamente. Sería útil elaborar informes más sistemáticos en el momento del cierre de los proyectos.
<p>La gestión forestal participativa, cuando se ha implementado con eficacia, ha permitido mejorar los medios de subsistencia y ha generado resultados ambientales positivos. Pero las posibilidades que puede ofrecer a menudo se ven truncadas debido a que no se transfieren a la comunidad las facultades reales y a que los entornos regulatorios con frecuencia relegan a los pequeños productores. Cuando esto ocurre, es posible que los beneficios que llegan a las comunidades sean demasiado limitados para actuar como incentivos que garanticen la gestión sostenible</p>	<p>Ampliar el apoyo a la gestión participativa de los bosques brindando ayuda para lograr condiciones equitativas para las empresas forestales comunitarias trabajando con los clientes de modo de mejorar las normas y los procedimientos e integrar las actividades forestales informales de pequeña escala.</p> <p>Esto puede respaldarse con estudios analíticos (con estrategias de difusión claras), préstamos para políticas de desarrollo, inversiones y servicios de asesoría de IFC y la incorporación de las cuestiones normativas entre los indicadores de proyecto.</p>	<p>Banco Mundial: De acuerdo.</p> <p>IFC: De acuerdo.</p>	<p>La gestión participativa de los bosques puede ser una herramienta eficiente para la gestión forestal sostenible y para mejorar los medios de subsistencia de la población rural. No es una panacea, y los resultados dependen en gran medida de la calidad de los bosques, del acceso a los mercados y del clima para las inversiones. El Banco continuará apoyando las operaciones forestales que incorporen fuertes componentes de participación. Con respecto a la complejidad de la reglamentación, esta no constituye una limitación sistémica ni un escollo insalvable para las empresas forestales comunitarias. Los derechos sobre la tenencia y el uso de los bosques representan una limitación mucho más significativa, y el “exceso de regulación” suele ser solo un síntoma de cuestiones más profundas vinculadas con el régimen</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
de los bosques.			<p>de tenencia.</p> <p>Las pruebas recogidas en las operaciones del Banco indican que, cuando los derechos de acceso a la tierra y de uso son más sólidos, los resultados de la gestión forestal son mejores, y cuando estas cuestiones están resueltas, las empresas forestales de base comunitaria tienen amplia libertad para operar con gran eficiencia y eficacia (por ejemplo, dentro del marco de los mecanismos regulatorios introducidos y gestionados por las propias comunidades).</p> <p>El Banco continuará con sus análisis sobre el entorno normativo y el clima para los negocios en relación con las inversiones del sector forestal en todas las escalas (grandes y pequeñas, privadas y comunitarias). Esto se hará en estrecha colaboración con IFC.</p> <p>En los proyectos o programas pertinentes que encare en el futuro, IFC fomentará, cuando corresponda, el concepto amplio de gestión participativa de los bosques entre los promotores del proyecto, dentro del entorno para la autorización de las</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>El apoyo del Banco Mundial a la reforma de los regímenes de concesión para la explotación de madera industrial en países de bosques húmedos tropicales ha contribuido a consolidar el imperio de la ley, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas (cuando se compara esta situación con un escenario “sin participación del Banco”), y establecer normas ambientales.</p> <p>No obstante, no hay pruebas de que estas reformas hayan conducido a un desarrollo económico sostenible e inclusivo en los países húmedos tropicales con gestión deficiente. Por otro lado, en los proyectos de reforma de los regímenes de concesión apoyados por el Banco Mundial no</p>	<p>Realizar y dar a conocer un análisis exhaustivo de los resultados económicos, ambientales y sociales vinculados con el apoyo del Banco Mundial a las reformas de los regímenes de concesión para la explotación de madera industrial en los países de bosques húmedos tropicales con gestión deficiente, lo que debe incluir el análisis de los resultados que podrían obtenerse mediante la aplicación de sistemas alternativos de uso de la tierra. A partir de las pruebas obtenidas, determinar si el Grupo del Banco Mundial puede apoyar de manera realista una gestión forestal sostenible y eficaz en los países de bosques húmedos tropicales, y cómo.</p>	<p>Banco Mundial: En desacuerdo. IFC: En desacuerdo.</p>	<p>actividades del proyecto.</p> <p>Ya hay gran cantidad de trabajos publicados por el Banco y por otras entidades a los que se puede acceder con facilidad, referidos a los impactos ambientales, sociales y económicos de la reforma de los regímenes de concesiones. Entre ellos se incluye un análisis exhaustivo de las reformas institucionales, de políticas y legales en Camerún, por ejemplo, los tres informes presentados ante el Directorio sobre los avances en la aplicación del Plan de acción de la Administración en respuesta a una queja del Panel de Inspección en la República Democrática del Congo, una gran cantidad de artículos académicos y material de evaluaciones del Banco. La Administración considera que un nuevo análisis agregaría poco valor y no aportaría demasiada información útil para el desarrollo de nuevas operaciones. Las condiciones y las circunstancias para determinar si el Banco debería “brindar apoyo a la gestión forestal sostenible en los países con bosques húmedos</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>se ha abordado la pobreza en las zonas rurales. En general, los proyectos y los servicios de asesoría del Banco Mundial con los que se ha respaldado la reforma de los regímenes de concesión para la explotación de madera industrial han ignorado o han subestimado los valores y los usos no madereros de los bosques en relación con los medios de subsistencia de las personas que dependen de ellos, así como sus reclamaciones tradicionales, sus valores socioculturales y su sensación general de seguridad. Tampoco se dispone de pruebas que confirmen que los bosques naturales otorgados en concesión se estén gestionando de manera sostenible.</p>			<p>tropicales, y cómo” ya están establecidas con claridad en la OP 4.36. En el proceso de reforma de las políticas de salvaguardia, ya iniciado, se tomará en cuenta el presente estudio del IEG. El apoyo del Banco a la gestión forestal sostenible en los bosques húmedos tropicales se corresponde con el consenso generalizado en la comunidad científica internacional respecto de que sigue siendo un enfoque viable para garantizar la conservación y el uso sostenible de los bosques en el largo plazo. Esto se refleja en el consenso político alcanzado en organismos tales como el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. El apoyo del Banco a las medidas de gestión sostenible de los bosques, reforzado por su reconocimiento de la importancia de contar con la certificación de un tercero independiente y de apoyar el desarrollo y la aplicación de normas de certificación, es una señal muy significativa tanto para el sector público como para el privado, pues muestra que las medidas de conservación de largo plazo pueden</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
			<p>compatibilizarse con el uso sostenible.</p> <p>La Administración no cree que la revisión de los enfoques específicos que aplica en cada país para encarar reformas institucionales y legales genere mejores resultados en términos de desarrollo o más eficacia. Los equipos a cargo de los proyectos continuarán analizando las maneras más eficaces para respaldar el desarrollo de operaciones sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental en el ámbito de la silvicultura (incluidas las concesiones) con el fin de satisfacer las demandas del mercado externo y local en función de las circunstancias específicas de cada país.</p>
<p>Los sistemas de seguimiento y presentación de informes de las operaciones del Banco Mundial en el sector forestal son inadecuados y no permiten verificar si dichas intervenciones respaldan la gestión forestal sostenible desde el punto de vista ambiental y social, de conformidad con</p>	<p>Orientar y alentar activamente al personal para que desarrolle y aplique indicadores de resultados de la gestión forestal que permitan rastrear adecuadamente los avances respecto de los tres pilares. Esto debería incluir indicadores con los que se puedan controlar los avances y mecanismos que permitan manejar las tensiones y las soluciones de compromiso que surgen</p>	<p>Banco Mundial: De acuerdo.</p>	<p>Es esencial medir y dar a conocer los impactos y los cambios estructurales que se derivan de la participación del Grupo del Banco Mundial en el sector forestal. Es necesario además consolidar estas tareas. La Administración del Banco está de acuerdo en que se trata de una esfera importante que requiere atención, y se ha comprometido a trabajar con especialistas y con otros asociados en la tarea</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>lo establecido en la estrategia de 2002 y en las políticas operacionales del Grupo del Banco. Los indicadores ambientales utilizados en los proyectos forestales miden principalmente los procesos o los esfuerzos (por ejemplo, el número de hectáreas plantadas o la superficie sometida a planes de gestión). La mayor parte de los indicadores de reducción de la pobreza utilizados son menos directos que lo deseable tanto para evaluar con precisión los resultados de los proyectos como para comparar los de diversas iniciativas. Los indicadores de reducción de la pobreza tales como el número de inversiones productivas realizadas constituyen un modo imperfecto de medir si los programas llegan a los miembros más</p>	<p>en el paisaje forestal.</p>		<p>del desarrollo para establecer con claridad el modo de desarrollar e implementar estos indicadores de manera eficaz en función de los costos. También se analizará la posibilidad de aplicar enfoques semiexperimentales, y se los incorporará en la labor planificada referida al uso de evaluaciones de impacto en proyectos de gestión de recursos naturales. Tenemos previsto poner en marcha una iniciativa a tal efecto en los próximos meses, que complementará el apoyo que brinda el Banco a la elaboración de orientaciones sobre el seguimiento de la conservación, así como su labor referida a los indicadores básicos del sector.</p> <p>El seguimiento de los cambios en el nivel de los proyectos presenta desafíos metodológicos enormes. Las inversiones dirigidas a mejorar la gestión forestal o a la conservación de la diversidad biológica simplemente demoran mucho tiempo en generar impactos observables. La variabilidad natural de las poblaciones dificulta la medición de los resultados de corto plazo en la</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>vulnerables de una comunidad.</p> <p>Varias de las inversiones de IFC en los últimos segmentos del sector forestal no pueden evaluarse desde el punto de vista de la gestión sostenible debido a que no se dispone de información sobre la cadena de custodia de las fuentes de productos madereros.</p>		<p>IFC: De acuerdo.</p>	<p>diversidad biológica, mientras que la sostenibilidad de la gestión forestal solo puede medirse a lo largo de varias rotaciones. Es igualmente problemático encontrar métodos sólidos desde el punto de vista empírico para medir los impactos de las inversiones forestales en la pobreza debido al problema de la atribución. Estas consideraciones serán cruciales a la hora de elaborar enfoques más adecuados sobre el seguimiento.</p> <p>Los proyectos más recientes que IFC llevó adelante en los últimos segmentos del sector forestal y que no se incluyeron en esta evaluación, ya incorporan el control de la cadena de custodia de las materias primas, con lo que se garantiza que las fuentes en donde nuestros clientes se abastecen están sometidas a una gestión sostenible.</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>Las inversiones de IFC en el sector de productos forestales han ayudado a las empresas de esa área a elaborar productos con mayor valor agregado, incrementar su productividad y su capacidad de producción y fomentar la creación de mercados de pequeñas explotaciones agrícolas satélite y la generación de empleo en las comunidades rurales pobres. Estas inversiones se han destinado principalmente a los últimos tramos de la cadena. Las inversiones en el procesamiento de productos forestales y madereros son de suma importancia para la gestión sostenible de los bosques cuando tienen como objetivo generar demanda de insumos certificados. IFC ha redoblado los</p>	<p>Dirigir tanto las inversiones que realiza IFC en los tramos finales de la cadena de valor como el apoyo del MIGA a las empresas que puedan actuar como catalizadoras y generar mayor demanda y mayor oferta de productos forestales sostenibles. Hacer de la trazabilidad una prioridad en las inversiones de IFC en toda la cadena del sector forestal y en las garantías del MIGA conexas.</p>	<p>IFC: De acuerdo.</p>	<p>IFC buscará oportunidades para invertir en proyectos de efecto catalizador en los últimos eslabones que favorezcan la trazabilidad y propicien una cadena de valor sostenible.</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
<p>esfuerzos por respaldar la sostenibilidad en toda la cadena de suministro, pero los registros indican que aún persisten dificultades para obtener certificaciones y garantizar la gestión sostenible de los bosques.</p>			
<p>En vista de que IFC procura trasladar sus inversiones a los tramos iniciales de la cadena (tal como se establece en la actualización de 2010 de su estrategia), pueden extraerse diversas enseñanzas de sus operaciones en lo que respecta a las reclamaciones y los derechos sobre la tierra y los recursos, y a la participación de los actores interesados. En particular, la vinculación de los servicios de asesoría de IFC con sus inversiones puede contribuir a mitigar los riesgos sociales y mejorar los resultados en términos de</p>	<p>Aplicar la experiencia obtenida en las operaciones de inversión y de asesoría de IFC para mitigar los riesgos de los proyectos y brindar asistencia en las relaciones con las empresas y las comunidades a medida que la Corporación comience a trasladar sus inversiones a los eslabones iniciales de la cadena. Ajustar las capacidades técnicas a tal efecto.</p>	<p>IFC: De acuerdo.</p>	<p>IFC reconoce que, a través de sus programas de inversión y de los recientes avances de su programa de servicios de asesoría, ya ha adquirido un importante cúmulo de conocimientos sobre derechos comunitarios y derechos sobre la tierra. El renovado énfasis que IFC confiere a la vinculación entre los servicios de asesoría y sus proyectos de inversión facilitará las consultas y la participación de las comunidades en las inversiones en silvicultura.</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
desarrollo.			
<p>En varios casos, la cooperación entre las entidades del Grupo del Banco Mundial ha permitido obtener resultados eficaces en el sector forestal. El Grupo del Banco resultó más eficaz como institución cuando el apoyo que brinda el Banco Mundial a los países para reducir las barreras a la incorporación de empresas privadas en el sector forestal se combinó con el apoyo de IFC y el MIGA dirigido a movilizar inversiones sostenibles. Se encontraron ejemplos de esta complementariedad de los servicios en China, Nicaragua, Rusia y Uruguay, pero en ningún otro sitio.</p>	<p>Diseñar mecanismos e instrumentos en los que intervengan el Banco, IFC y el MIGA (como planes de acción conjunta, desarrollo coordinado de negocios y ofertas integradas de productos) en países de importancia estratégica a fin de ofrecer a los clientes un paquete bien escalonado de productos y servicios forestales y sacar mayor provecho de las sinergias entre los organismos del Grupo del Banco Mundial que trabajan con el sector público y con el privado.</p> <p>Dependiendo de las circunstancias de cada país, pueden generarse sinergias en las siguientes esferas: la movilización de fondos privados en favor de la conservación (por ejemplo, alentando la inversión privada en el turismo sostenible y en los mercados de productos ecológicos); el uso de los servicios de asesoría de IFC orientados a lograr la igualdad de condiciones para la silvicultura comunitaria y para las empresas pequeñas y medianas del sector; la posible combinación del apoyo del Banco a las</p>	<p>Banco Mundial: De acuerdo.</p>	<p>La Administración concuerda en que es necesario lograr una estrecha colaboración en el nivel de los países entre el Banco, IFC y el MIGA, puesto que se podrían generar mejores resultados. Idealmente, las inversiones del Banco deberían centrarse en las reformas institucionales y normativas que contribuyan a generar un entorno propicio para la clase de inversiones que pueden movilizarse dentro del sector privado. Al mismo tiempo, la Administración considera que solo podría aplicarse un enfoque coordinado en determinadas condiciones, cuando los Gobiernos demandaran este tipo de operaciones en secuencia y el sector privado tuviera interés en invertir.</p> <p>Dado que el financiamiento del Banco está impulsado por la demanda, la programación de las iniciativas en secuencias estratégicas presenta ciertas dificultades. Por ende, la mejor manera de lograr este objetivo es a través de intervenciones oportunistas, el intercambio constante de</p>

Resultados y conclusiones del IEG	Recomendaciones del IEG	Aceptación de la Administración	Respuesta de la Administración
	<p>reformas normativas y el respaldo de IFC y el MIGA a inversiones catalizadoras que tengan efectos de demostración en las concesiones para la producción de madera; la certificación y las normas sectoriales en favor de prácticas empresariales que no perjudiquen la diversidad biológica en los sitios donde la experiencia muestre que las políticas gubernamentales pueden respaldar con eficacia las acciones voluntarias de las empresas; el programa de financiamiento del carbono y la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los sitios en los que las inversiones experimentales respaldadas por IFC puedan complementar el trabajo que realizan en el nivel de las políticas el Banco y sus asociaciones forestales.</p>	<p>IFC: De acuerdo.</p> <p>MIGA: De acuerdo.</p>	<p>información sobre las actividades previstas en las etapas iniciales de la preparación de los proyectos y las misiones conjuntas, y no mediante la aplicación de planes de acción rígidos.</p> <p>El Banco e IFC, junto con el MIGA, organizarán consultas entre los organismos para detectar y eliminar los obstáculos que impiden la colaboración fluida y para determinar modos de mejorar el trabajo conjunto con los países clientes. Esto se hará tanto en los niveles gerenciales como entre los equipos de trabajo.</p> <p>IFC continuará buscando oportunidades para generar sinergias y colaborará con el Banco y el MIGA en el nivel estratégico y de los proyectos en los países y mercados en que esto resulte conveniente.</p> <p>El MIGA colaborará activamente con el Banco y con IFC para brindar respaldo a la inversión extranjera directa en estos proyectos, y buscará oportunidades para generar sinergias dentro del Grupo del Banco Mundial.</p>

Resumen de la Presidenta del Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo

El Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo (CODE) se reunió para analizar el documento titulado *Gestión de los recursos forestales en favor del desarrollo sostenible: Evaluación de la experiencia del Grupo del Banco Mundial* (CODE2012-0054) y el *Borrador de la respuesta de la Administración* (CODE2013-0003).

El Comité recibió con agrado el estudio realizado por el IEG sobre el apoyo del Grupo del Banco Mundial a la gestión de los recursos forestales en favor del desarrollo sostenible.

El Comité expresó un fuerte e inequívoco apoyo a la continuidad de la labor del Grupo del Banco Mundial en el sector forestal. El Comité manifestó que el Grupo del Banco desempeña una función singular y esencial en el respaldo a la gestión forestal sostenible y eficaz en los países clientes, lo que incluye el apoyo a la reforma de los regímenes de concesión para la explotación de madera. El Comité subrayó que el apoyo del Grupo del Banco al sector, en términos generales, ha tenido un impacto positivo en los resultados ambientales y ha mejorado la gestión de los bosques.

El CODE manifestó su satisfacción por el hecho de que la Administración aceptara la mayoría de las recomendaciones del IEG. No obstante, no estuvo de acuerdo con la recomendación del IEG referida a la reforma de los regímenes de concesión para la explotación maderera en los países con bosques húmedos tropicales. El Comité no compartió la idea de encarar un análisis paralelo al proceso de revisión de las salvaguardias actualmente en curso. Asimismo, el CODE manifestó sus dudas respecto de la exhaustividad del análisis en el que se basó dicha recomendación.

El CODE instó a la Administración a continuar evaluando cuál es la manera más adecuada para que Grupo del Banco Mundial sume valor en el complejo sector forestal. Manifestó su agrado por el Plan de Acción Forestal propuesto, que seguirá a la estrategia de 2002. El CODE solicitó que, en este contexto y de cara al futuro, se elaboraran metas más sólidas de reducción de la pobreza, se formularan indicadores de corto plazo que permitieran estimar indirectamente los impactos de largo plazo y se establecieran marcos más adecuados para el seguimiento y la evaluación. En particular, el Comité hizo hincapié en que las futuras intervenciones del Grupo del Banco Mundial deberían incluir evaluaciones rigurosas de los impactos previstos en el ámbito económico, ambiental, social y de reducción de la pobreza con el fin de mejorar la ejecución de las iniciativas referidas a la reforma de los regímenes de concesión para la explotación maderera en entornos complejos. El CODE también expresó su interés en que el plan de acción analice cómo integrar el apoyo al sector forestal en las políticas más amplias de uso adecuado de la tierra.