

**EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN  
FORESTAL Y AMBIENTAL EN PAÍSES  
DE AMÉRICA LATINA PARA LA  
CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS  
RECURSOS NATURALES  
RENOVABLES**

**FRANZ SCHMITHÜSEN**

**Estudio legislativo  
de la FAO en línea  
#49**

**Octubre 2005**

## La serie de Estudios Legislativos de la FAO en Línea

(FAO Legal Papers Online) está constituida por artículos e informes relativos a cuestiones jurídicas de actualidad en el campo de la política alimentaria y del desarrollo agrícola y rural, así como en materia de gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.

Se puede acceder a los *Estudios Legislativos en Línea* en <http://www.fao.org/Legal/prs-ol/paper-e.htm>. Quienes no tengan acceso a Internet pueden pedir copias electrónicas o en papel a la Oficina Jurídica, FAO, 00100 Roma, Italia, [dev-law@fao.org](mailto:dev-law@fao.org) ( Se recibirá con agrado cualquier comentario y sugerencia de los lectores sobre los Estudios Legislativos en Línea.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones expresadas son de los autores y no representan necesariamente las de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

© FAO 2005

## Índice

Resumen

1. Introducción
2. Legislación Forestal y Ambiental Enfocada a la Base de los Recursos Naturales
3. Cambio Progresivo en la Legislación Forestal
4. Leyes con Impactos en la Preservación y Gestión Sostenible de Bosques
5. Papel de los Propietarios y Usuarios en la Gestión Forestal
6. Conclusiones

Referencias

---

# El Papel de la Legislación Forestal y Ambiental en Países de América Latina para la Conservación y Gestión de los Recursos Naturales Renovables

Franz Schmithüsen\*

---

legislación que apoye e incentive la compensación financiera para servicios forestales múltiples, la participación de la población urbana y rural, el reconocimiento efectivo de los derechos forestales indígenas y ancestrales, y el establecimiento de reglas confiables de tenencia de tierras. Las intervenciones públicas reguladoras por si solas no pueden llevar a cabo la inmensa tarea de asegurar en forma sostenible la protección de la base de recursos. El entendimiento de las convicciones personales de los temas en juego, los principios éticos de la responsabilidad del hombre para un mundo habitable, un información amplia y accesible y la educación ambiental son los fundamentos que permiten que las leyes puedan ser efectivas.

*Términos claves:* Legislación Forestal, Legislación Ambiental, Recursos Naturales, Gestión Sostenible de Tierras, Gestión Forestal de Uso Múltiple.

## Resumen

El marco político para la gestión forestal es un proceso dinámico de renovación e innovación. Nuevas actitudes públicas hacia el bosque y el desarrollo forestal y nuevos actores políticos presionan por un mayor énfasis en la importancia ambiental y social y por más participación en las decisiones de gestión. El desarrollo sostenible es el principio global de la silvicultura. Políticas transversales y redes políticas de nivel múltiple determinan el uso y la protección de los bosques tanto a nivel nacional como local. Esto implica implementar estrategias con objetivos aprobados a nivel nacional, y cuando proceda, en los niveles regionales, las cuales protejan los ecosistemas forestales y la flora y fauna silvestre; establecer un balance entre las metas económicas, sociales y ambientales, y crear bases institucionales firmes mediante políticas y leyes forestales y ambientales efectivas.

Los temas que requieren ser abordados por leyes innovadoras se refieren a áreas forestales públicas y privadas protegidas, a cuencas y gestión hídricas, a la prevención y combate de incendios forestales, y al desarrollo forestal sostenible en una perspectiva integral. Se necesita una

---

\* Este documento fue también publicado en *IUFRO World Series*, Volumen 16, 2005, IUFRO, Viena.

## 1. Introducción

La presentación sobre la contribución de la legislación para el desarrollo forestal sostenible se centra en cuatro aspectos:

- la preservación de la base de recursos naturales como principal enfoque del desarrollo;
- el cambio progresivo y la innovación en las leyes forestales;
- el impacto creciente del marco público general sobre la gestión del recurso;
- el rol primordial de los propietarios y usuarios del bosque.

La discusión trata de las tendencias generales en la legislación y está basada en una perspectiva que reconoce los cambios dinámicos en el sector forestal tanto en la región de Latinoamérica como en otros continentes. Para indicar los puntos claves se puede decir:

- que hay un cambio y una innovación considerable en muchos países;
- que el problema principal ahora es una implementación más eficaz;
- que se trata de identificar las experiencias positivas en una reglamentación pro-activa al nivel de países que puede servir como incitación para otros.

## 2. Legislación Forestal y Ambiental Enfocada a la Base de los Recursos Naturales

Los bosques y las prácticas forestales son la base para un importante sector de la economía. Los bosques son elementos significativos de los paisajes y un activo de infraestructura que permite y facilita otras actividades de manejo de tierras. El cambio de leyes a través del tiempo resulta de nuevas necesidades económicas, de nuevas demandas políticas y de una transformación de valores sociales. El cambio de políticas y leyes forestales en un determinado país depende, por ejemplo, de:

- la etapa de desarrollo socioeconómico;
- las demandas de bienes y servicios;
- el imperio de valores culturales;

- la extensión de áreas forestales y su biodiversidad;
- la productividad y fragilidad de los ecosistemas;
- las necesidades para un marco de desarrollo que proporcione subsistencia y bienestar a través de políticas de tecnología, ambientales y educacionales.

La preservación de la base de los recursos naturales para las generaciones actuales y futuras se menciona como una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional y los países que participaron en la conferencia más importante desde que comenzó el proceso Río. Hoy en día, esta preocupación es considerada elemental en cuanto a la discusión del papel de la ley para establecer bases sólidas para la gestión sostenible de recursos hídricos y de tierras y en particular para regular el uso de bosques y tierras forestales.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo en el 2002 reconfirma los resultados de las conferencias principales y acuerdos internacionales de las Naciones Unidas desde la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. El plan de implementación trata en el párrafo 23 sobre la protección y manejo de la base de los recursos naturales para el desarrollo económico y social (CMDS 2002). El foco de mantener un espacio a vivir como lo estipulado en el párrafo 23 es elemental para entender el papel de la ley. Esto necesita un alcance más amplio para establecer una gestión sostenible de los recursos hídricos y de las tierras, y para regular el uso de bosques, árboles y vida silvestre. Implica también implementar estrategias con objetivos adoptados a nivel nacional y a niveles regionales para proteger los ecosistemas y lograr un manejo integrado de los recursos renovables en cada país. El párrafo 38 sobre agricultura del mismo plan es más explícito: señala la necesidad de promover programas que aumenten en una forma sostenible la productividad de tierras y el uso eficiente de recursos hídricos en agricultura, silvicultura, humedales, pesca artesanal y acuicultura.

Las decisiones de la Cumbre Mundial ubican a los bosques en un contexto coherente de desarrollo sostenible y como base de recursos naturales para el adelanto económico y social. Ellas reconocen las funciones múltiples y variables de los

bosques para la mitigación de la pobreza, como materia prima y fuente energética, y como hábitat y ambiente natural. El plan de implementación enfatiza el papel de los bosques en diversos aspectos políticos como por ejemplo la gestión de recursos naturales (párrafo 24), la agricultura (párrafo 40 d), la desertificación (párrafo 41-d) y las montañas (párrafo 42-b). Se refiere al hecho que los bosques y el desarrollo forestal están estrechamente vinculados a las decisiones que abordan medidas sobre el cambio climático (párrafo 38), la biodiversidad (párrafo 44) y el marco institucional para el desarrollo sostenible (párrafo 137-f). Lo anterior implica que los instrumentos legales internacionales, como la convención marco sobre cambio climático y el convenio sobre biodiversidad, deben considerar sistemáticamente las implicancias y las contribuciones del sector forestal.

Las estipulaciones específicas sobre los bosques (párrafo 45) postulan la gestión sostenible de los bosques tanto naturales como plantados. Indican los productos madereros o no madereros como esenciales para lograr el progreso económico y social. Identifican la gestión forestal como un medio principal para erradicar la pobreza, reducir significativamente la deforestación y frenar la pérdida de biodiversidad forestal y la degradación de suelos. Se menciona específicamente el papel del bosque en la mejora de la seguridad alimentaria, el acceso a agua potable segura y energía asequible. La gestión sostenible otorga múltiples beneficios para los bosques tanto naturales como plantados y contribuye al bienestar de los usuarios. Su logro nacional y globalmente, a través de asociaciones entre los gobiernos y el sector privado, comunidades indígenas y locales y organizaciones no gubernamentales (ONG) es una meta esencial para el desarrollo económico.

En suma, las decisiones de la Cumbre Mundial de Johannesburgo ubican a los bosques en un contexto coherente de desarrollo sostenible y como base de recursos naturales para el adelanto económico y social. Ellas reconocen las funciones múltiples y variables de los bosques para la mitigación de la pobreza, como materia prima y fuente energética, y como hábitat y ambiente natural. Se deduce que los objetivos de la política y legislación forestal deben ser consistentes con los objetivos ambientales y de desarrollo. Este implica también que los instrumentos

internacionales, como la convención marco sobre cambio climático y el convenio sobre biodiversidad, consideran sistemáticamente la necesidad de la protección de los bosques y las contribuciones económicas y sociales del sector forestal.

## Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002 - Plan de Implementación

### *A) Protección y Gestión de la Base de Recursos Naturales de Desarrollo Económico y Social (Párrafo 23)*

*Las actividades humanas tienen efectos cada vez mayores en la integridad de los ecosistemas que proporcionan recursos y servicios esenciales para el bienestar y las actividades económicas.*

*Gestionar la base de recursos naturales de modo sostenible e integrado es esencial para el desarrollo sostenible. A ese respecto, para invertir la tendencia actual de degradación de los recursos naturales es necesario aplicar estrategias que incluyan objetivos aprobados a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional para proteger los ecosistemas y asegurar la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, al tiempo que se fortalece la capacidad local, nacional y regional.*

### *B) Agricultura (Párrafo 38)*

*La agricultura cumple una función decisiva en la satisfacción de las necesidades de una población mundial cada vez mayor y está indisolublemente vinculada a la erradicación de la pobreza, especialmente en los países en desarrollo. Es indispensable fortalecer el papel de la mujer en el desarrollo rural, la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria, en todos sus niveles y en todos sus aspectos. La agricultura y el desarrollo rural sostenible son fundamentales para que pueda aplicarse un criterio integrado encaminado a lograr de manera ecológicamente sostenible el incremento de la producción de alimentos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria y de los alimentos. Lo anterior incluiría acciones en todos los niveles que:*

*(d) Promuevan programas para mejorar de una manera sostenible la productividad de la tierra y el uso eficiente de recursos hídricos en la agricultura, silvicultura, humedales, pesca artesanal y acuicultura, especialmente a través de acercamientos de base de comunidad local e indígena.*

Una red de políticas y leyes debe ser construida por cada país según su constitución, su sistema político, sus necesidades económicas y sociales y su dotación en recursos renovables. Son fundamentales las reglas de la constitución y la legislación multi-sectorial. Ambas tienen gran importancia para asegurar un cuadro consistente por la protección y el manejo sostenible de los recursos. De hecho hay tres tipos de políticas públicas y leyes que están en juego (Figura 1):

- la constitución y las leyes que establecen un marco político y un sistema de seguridad pública proporcionan una base para los derechos individuales y las actividades privadas y de emprendimiento; ellas son fundamentales para definir las competencias del Estado y el contenido de los múltiples aspectos de la política pública;
- las políticas y leyes económicas, comerciales y financieras establecen un marco para la producción de bienes y servicios, el desarrollo socioeconómico y la integración cultural;
- las políticas y leyes que promuevan el desarrollo, la seguridad para la subsistencia y el bienestar tienen importantes retroalimentaciones para la productividad económica, la generación de ingresos y la integración social; en este grupo se encuentran por ejemplo políticas y leyes que promueven innovación tecnológica, investigación, educación y protección ambiental.

El establecimiento de un marco constitucional y de un sistema de seguridad pública genera las bases para intervenciones del Estado a través de la garantía del cumplimiento de la ley. Ambos son fundamentales para la legislación que regula la política específica. Las leyes sobre la producción económica y el desarrollo tecnológico tienen fuertes conexiones con las leyes sectoriales y transversales. Por ejemplo la base de

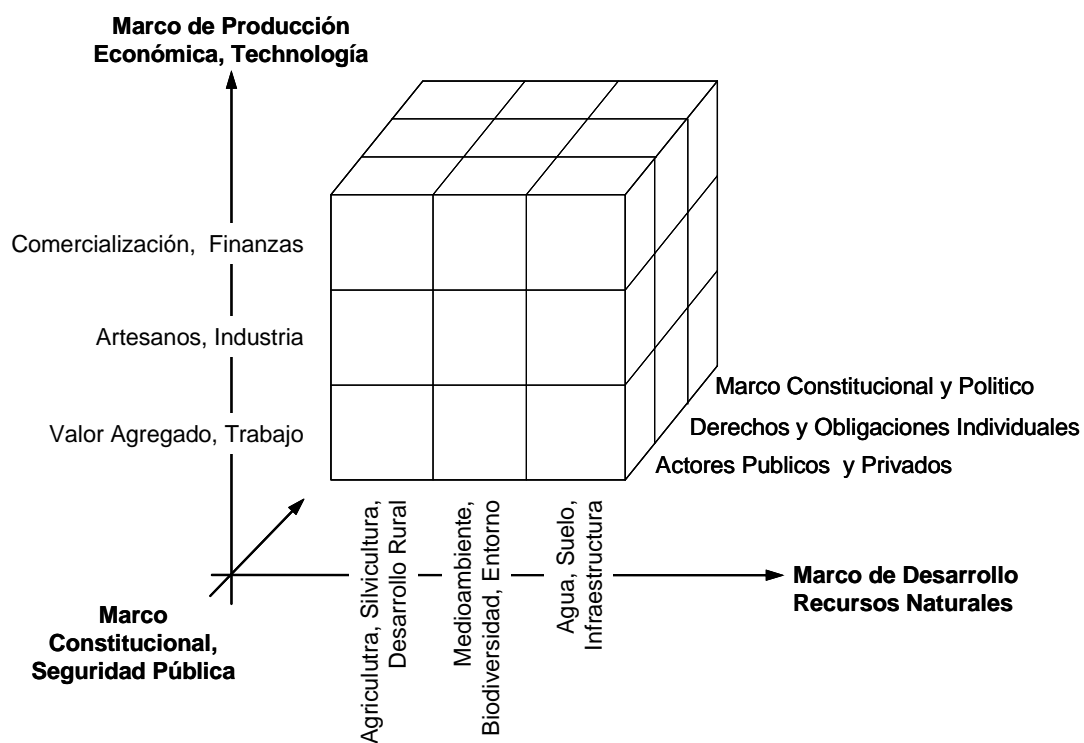
recursos naturales y el ambiente tienen un impacto importante en las actividades económicas. Las leyes que promueven el desarrollo, la seguridad de subsistencia y bienestar de las personas dependen en gran medida de las conexiones con las políticas sociales y económicas. Son dependientes también del marco constitucional que regula por ejemplo los derechos de propiedad y las actividades emprendedoras.

Lo que interesa es que el marco legal sea eficaz y eficiente para asegurar la utilización sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente. Temas fundamentales y preguntas claves para determinar las fortalezas y debilidades de las leyes que regulan el uso de recursos naturales son por ejemplo (FAO 2002):

- ¿Pueden las leyes en vigencia proporcionar un ambiente regulatorio positivo para fomentar actividades que van en apoyo del desarrollo sostenible?
- ¿Está el conjunto de la legislación intersectorial y transversal relativamente libre de restricciones regulatorias innecesarias? ¿O en qué medida los efectos de la legislación conjunta se contraponen e inhiben actividades esenciales para alcanzar las metas de desarrollo sostenible?
- ¿Son los mandatos para los diferentes actores institucionales claros, coordinados y convenientes?
- ¿El marco legal proporciona mecanismos por los cuales las personas pueden obtener derechos seguros y significativos a los activos esenciales para la búsqueda de un sustento permanente?
- ¿En qué medida permite la ley la formación y el reconocimiento de poder a las organizaciones de interesados?

Figura 1:

## Categorías de Leyes para la Preservación de la Base de Recursos Naturales





### 3. Cambio Progresivo en la Legislación Forestal

En los países de la región de América Latina existe un proceso evolutivo en el desarrollo de políticas y legislación forestal que ha cobrado un considerable impulso a partir de 1990 (Fischer 1996, FAO 1998, Gallardo y Schmithüsen 2005). Nuevas leyes forestales

o legislaciones complementarias han sido aprobadas otorgando una base consistente para proteger y administrar los recursos forestales (Figura 2). Países a mencionar son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

Figura 2: Nuevas Leyes Forestales en los Países de América Latina desde 1990

1990	Guatemala	Ley de Regulaciones Forestales
1992	Nicaragua	Decreto 38-92 Reservas Forestales
	México	Decreto Legislativo Ley Forestal
1993	Nicaragua	Decreto 45-93 Regulaciones Forestales
1994	Colombia	Ley No 139 Certificado de Incentivo Forestal
	Colombia	Regulaciones Ley 139
	Panamá	Ley No 1 Legislación Forestal
	Paraguay	Leyes de Forestación y Reforestación
1996	Bolivia	Ley Forestal No 1700
	Bolivia	Regulaciones a la Ley Forestal
	Costa Rica	Ley Forestal No 7575
	Guatemala	Decreto Legislativo Ley Forestal No 101-96
1997	Argentina	Proyecto de Ley Forestal
	Costa Rica	Regulaciones Ley Forestal
1998	Chile	Ley No 19561 Enmienda D. L. No 701
	Cuba	Ley Forestal No 85
2000	Perú	Ley Forestal y Fauna Forestal
2001	Nicaragua	Decreto No 50-2001 Política Forestal
2002	México	Ley Sobre Desarrollo Forestal Sostenible
2003	Nicaragua	Ley Conservación (...) Sector Forestal

La evolución del marco del sector forestal se realizó en etapas sucesivas (Silva Repetto 1999, FAO 1999). Durante el período hasta 1975 las leyes forestales se enfocaron en incentivar un vigoroso desarrollo de la industria forestal para sustituir las importaciones de productos forestales. Al mismo tiempo fueron aprobadas las primeras políticas de conservación de recursos forestales, estableciendo las bases para la protección de los ecosistemas y el establecimiento de áreas protegidas. Fueron reconocidos gradualmente los derechos de las poblaciones indígenas y locales y se puso especial énfasis en el desarrollo de competencias y prácticas técnicas en la silvicultura. La centralización de la toma de decisiones en cuanto a políticas nacionales y la formación de agencias públicas

competentes fueron temas principales de las leyes y regulaciones aplicables, así como también las responsabilidades de las administraciones forestales públicas para los programas de cosecha y plantación, la recaudación de impuestos y honorarios por uso forestal y la emisión de permisos y licencias para la utilización de recursos forestales.

En el siguiente período hasta 1990, los principios de silvicultura sostenible ganaron importancia como el fundamento subyacente de las regulaciones públicas. Las nuevas leyes forestales reconocieron cada vez más el importante papel de las comunidades locales como interesados y agentes participantes en la gestión de recursos forestales. El creciente papel de las

organizaciones no gubernamentales que hacen presión por la protección del medio ambiente y la naturaleza se ve reflejado en gran parte en la legislación promulgada durante este período.

**Factores impulsores que influyen en las políticas y leyes públicas:**

- *globalización de la economía y comercio internacional;*
- *conciencia pública de los problemas ambientales y protección de la naturaleza;*
- *privatización y comprensión del papel del Estado;*
- *demandas por más participación de interesados y del público;*
- *demandas más diversificadas de la sociedad por bienes y servicios;*
- *las necesidades sociales y valores culturales se han vuelto más importantes;*
- *nuevas materias de grupos de interés en el discurso público;*
- *las organizaciones no gubernamentales juegan un papel enérgico en el diseño de políticas.*

Desde los años de 1990, las leyes forestales otorgan un reconocimiento más amplio al papel de los bosques en la protección del medioambiente y la conservación de la biodiversidad. Se ha incentivado la industrialización de recursos forestales, la reconversión de tierras para uso forestal, el uso más amplio de la madera con mayor valor agregado para la sustitución de importaciones y/o exportaciones. Temas sociales como por ejemplo una participación mayor de los interesados rurales y el reconocimiento de los derechos de uso de la tierra han cobrado importancia. El fortalecimiento de las competencias de gestión colectiva de grupos de usuarios rurales, aldeanos y comunidades públicas con derechos claramente determinados a los beneficios forestales, del mismo modo, las responsabilidades en la conservación y gestión forestal se han transformado en aspectos importantes de la legislación forestal.

La evolución rápida de la legislación forestal en los últimos años es inducida por factores impulsores importantes en políticas y en el marco constitucional, producto de la internacionalización de la economía y del comercio, y por la nueva preocupación de las personas sobre la protección ambiental y del entorno. El cambio de perspectiva, que se centra exclusivamente en la madera como recurso, exige que la tarea de una legislación

eficaz ahora sea promover el fomento de un amplio rango de bienes y valores privados y públicos. Esto demanda atribuir de una manera general la misma importancia, tanto para la producción como para la conservación. Ello implica legalmente facilitar al mismo tiempo una gestión sostenible individual que permita buscar combinaciones de beneficios específicos para cada superficie o zona forestal.

Lo que resulta es que las metas políticas y la reglamentación son incrementales. Esto quiere decir que las demandas públicas para la gestión incrementan, se superponen continuamente y toman en cuenta los bosques como recursos multifuncionales, como potencial económico y como parte integrante del medio ambiente. Esto implica que una ley aplicable debe contener regulaciones más diferenciadas en función de la variedad de los ecosistemas, de la necesidad de mantener la biodiversidad, del potencial de la silvicultura y de los objetivos de desarrollo en áreas rurales y urbanas.

En consecuencia, la legislación forestal moderna se enfoca en forma más precisa al valor integral económico, social y ambiental de los bosques. Proporciona una combinación de regulaciones de protección, preservación y uso de tierras y de reglas de gestión sostenible (Figura 3):

- las regulaciones de protección se aluden a la protección ambiental, preservación de la biodiversidad y protección del entorno natural; hacen referencia a la preservación de valores culturales y espirituales asociados con árboles y bosques;
- las regulaciones de uso de tierra proporcionan una zonificación de superficies forestales, control de la deforestación y protección legal de un patrimonio forestal permanente; también proveen por el establecimiento y fomento de nuevos recursos mediante regeneración en bosques utilizados y forestación en otras zonas;
- las regulaciones de uso y gestión determinan las responsabilidades de los propietarios de los bosques en relación a la producción sostenible de productos madereros y no-madereros; incluyen la protección de recursos de suelo y agua así como el acceso público a los bosques y los usos de recreación.

Figura 3: Protección, Uso de Tierra y Utilización de Bosques en la Ley Forestal



Se puede concluir que el marco legal de la conservación y del manejo de bosques necesita una perspectiva amplia y realista. Para establecer una ley forestal eficaz es indispensable considerar de igual importancia, tanto la producción maderera sostenible, la protección de la infraestructura, el uso de recreación, la protección de la naturaleza y valores espirituales y estéticos, como diferenciar al mismo tiempo en función de las demandas concretas de los propietarios e interesados.

Los objetivos de las leyes forestales se han tornado más diversificados y amplios. Ellos reconocen tanto la importancia de la producción maderera como la conservación de la biodiversidad. Sus metas aluden al papel de los bosques como recursos multifuncionales, su potencial económico y su importancia para el medio ambiente. Abordan una variedad de ecosistemas, la necesidad de preservar la biodiversidad y las tierras forestales por razones de protección a la naturaleza y el entorno. Al nivel nacional, las políticas y leyes estipulan cada vez más la

urgencia de establecer un balance entre la producción maderera, usos de recreación y la conservación de los bosques para la protección del suelo y el agua y frente a los impactos de desastres naturales. La ley forestal de Perú del 2000 ofrece un buen ejemplo de amplios objetivos políticos a ser obtenidos. Como lo determina su artículo uno, su propósito es:

- determinar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre del país;
- hacer compatible la utilización con la valoración progresiva de los servicios ambientales del bosque;
- y contribuir a una armonía o equilibrio mas balanceado entre los intereses sociales, económicos y ambientales de la nación.

Es notable también que esta ley haga una referencia muy clara a la compatibilidad entre el marco legislativo nacional y los convenios

internacionales aprobados por el país en materia ambiental y forestal.

Reformas recientes de la legislación otorgan considerable atención a la promoción de planes de gestión local: (i) mecanismos de devolución de la gestión forestal a las comunidades locales, grupos de usuarios o propiedades familiares se establecen para facilitar acuerdos de co-gestión, contratos de arriendo forestal comunitarios y la delineación y documentación de la tenencia forestal comunal o cooperativa; (ii) en algunos países, la nueva legislación forestal muestra un mayor reconocimiento de tierras ancestrales o reclamos territoriales de la gente local. Los derechos de los pueblos indígenas han sido por lo tanto reconocidos en muchos países de África, Asia y América Latina. Las leyes contienen así estipulaciones que permiten la restitución de tierras, incluyendo bosques nativos y plantaciones comerciales para desahuciar a particulares y comunidades.

Del mismo modo hay la tendencia discernible en la nueva legislación de ampliar los objetivos en la planificación y gestión forestal. Las estipulaciones obligan a los planificadores públicos y privados a usar no solamente criterios económicos sino también considerar un rango de demandas ecológicas y sociales. Los planes para unidades de gestión deberían ser consistentes con la planificación del uso de la tierra regional y nacional y con los programas de protección al entorno. Las leyes recientes también proveen más oportunidades a los interesados locales y al público para intervenir y participar en la planificación del manejo. Un aspecto importante en hacer la planificación más efectiva es determinar el estatus legal de los planes de manejo.

En países en los cuales las autoridades públicas asignan la cosecha maderera al sector privado y los derechos de administración forestal a través de concesiones y contratos de uso forestal, el marco legislativo que regula esta forma de tenencia precisa de mejoras. Esto alude en particular a la definición de procedimientos y criterios que regulan el otorgamiento de concesiones y posesión de contratos. Las leyes y regulaciones más recientes determinan con cierto detalle el marco que genera la adjudicación de un contrato y los elementos básicos para un sistema de remates y ofertas. Esto alude por ejemplo a los contenidos del llamado a ofertas, la forma y contenido de las propuestas, fechas tope y

marcos de tiempo de toma de decisiones y la calificación profesional de los subastadores. La ley puede especificar bajo que condiciones los gobiernos pueden usar un criterio no-económico para distinguir entre las ofertas en competencia. La especificación del proceso de adjudicarse los contratos genera una transparencia mayor y responsabilidades, establece condiciones iguales entre las firmas que compiten y asegura que los especialistas técnicos estén involucrados en el proceso de toma de decisiones. Un proceso consistente de evaluación y adjudicación de contratos de uso forestal puede promover de una mejor manera los intereses de terceros y del público.

Un aspecto importante de las políticas forestales recientes son los cambios en el papel de las autoridades nacionales, regionales y locales. Existe una tendencia a modificar o delegar las competencias constitucionales en materias forestales a gobiernos regionales o entidades locales, donde el nivel nacional permanece responsable por la conservación y desarrollo de los bosques, las entidades sub-nacionales se involucran con mayor fuerza en la formulación de políticas y el nivel local provee más oportunidades para las decisiones políticas participativas y para la negociación de soluciones adaptadas localmente. Esto lleva a regulaciones de uso y gestión que facilitan la negociación y la participación directa de las comunidades locales y del público. La transferencia o delegación de competencias permiten por lo tanto una mayor participación de las personas en el proceso democrático de toma de decisiones, en el cual pueden expresar sus intereses y valores específicos asociados con la gestión y utilización de los bosques.

Similares procesos dinámicos en relación a los objetivos de política y legislación forestal se han llevado en los Estados Unidos y Canadá (Schmithüsen y Siegel 1997; Rosenbaum 1999). Cambios para mejorar el marco legal del sector forestal han sido influenciados por las preocupaciones ambientales con respecto a las prácticas de gestión imperantes a nivel local, regional y nacional. La presión social sobre los bosques privados y públicos, junto con las respuestas desde dentro de la comunidad forestal, ha recibido una atención considerable de los políticos y los responsables de la administración federal. En Europa los temas principales del cambio guardan relación con

la integración de la gestión forestal en un contexto más amplio de desarrollo rural y agrícola. Además se busca un enfoque más consistente entre las prácticas forestales, la protección del entorno y la gestión de los paisajes (Cirelli y Schmithüsen 2000; Schmithüsen et al., 2000). Los países de Europa Central y Oriental han promulgado nuevas leyes y regulaciones para la restitución de bosques a sus dueños privados y públicos anteriores. Están en un proceso de desreglar el sector de procesamiento maderero y de ajustar la economía forestal a las reglas de mercados competitivos (Cirelli 1999; Mekouar y Castelein, 2002). Otro estudio examinando el desarrollo de la legislación forestal en doce países de África muestra que el enfoque del cambio se pone en una integración mas estrecha del bosque en las políticas de desarrollo rural y ambiental, en la diversificación de los productos y servicios y en la gestión por comunidades locales (Kohler and Schmithüsen 2004).

## 4. Leyes con Impactos en la Preservación y Gestión Sostenible de Bosques

El mantenimiento de bosques y el desarrollo de la silvicultura no son dominio exclusivo de la intervención del gobierno en el sector forestal. Para aumentar la efectividad de la reglamentación, la ley forestal tiene que ser concebida e implementada en conjunto con otras leyes que regulan e incentivan los usos económicos, la gestión sostenible y la preservación de la base de recursos naturales. En Latinoamérica las leyes sobre protección ambiental y gestión sostenible han cobrado un considerable impulso desde 1990. Una encuesta en la base de datos legislativos de la FAO (FAOLEX) demuestra que nuevas leyes han sido aprobadas en más de 15 países de la región (Figura 4).

## Figura 4: Nuevas Leyes de Conservación Ambiental en los Países de América Latina desde 1990

1995	Argentina	Ley 272, Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas
2002	Argentina	Ley 25 675, Política Ambiental Nacional
1992	Bolivia	Ley 1 333, Ley Ambiental
1993	Brasil	Ley 8 764, Ministerio de Medioambiente y Región Amazónica
2000	Brasil	Ley 9 985, Sistema Nacional de Áreas Protegidas
1994	Chile	Ley 19 300, Bases Generales del Medioambiente
1993	Colombia	Ley 99, Ministerio y Sistema Ambiental Nacional
2000	Colombia	Ley 611, Gestión Sostenible de Vida Silvestre y Fauna Acuática
1992	Costa Rica	Ley 7 317, Conservación de la vida Silvestre
1995	Costa Rica	Ley 7 555, Ley Ambiental
1998	Costa Rica	Ley 7 788, Ley de Biodiversidad
1998	Costa Rica	Ley 7 779, Conservación y Administración de Suelo
1993	Cuba	Ley 136, Conservación de la Vida Silvestre y Patrimonio Forestal
1997	Cuba	Ley 81, Ley Ambiental
1999	Cuba	Ley 201, Sistema Nacional de Áreas Protegidas
1996	Ecuador	Ley 3, Protección de la Biodiversidad
1999	Ecuador	Ley 37, Ley de Gestión Ambiental
1998	El Salvador	Decreto 233, Ley de Medio Ambiente
2000	México	Ley de Flora y Fauna Silvestre
1996	Nicaragua	Ley 217, Ley Ambiental y de Recursos Naturales
1995	Panamá	Ley 24, Vida Silvestre
1998	Panamá	Ley 41, Ley General de Ambiente
1994	Paraguay	Ley 352/94, Áreas Forestales Protegidas
2000	Paraguay	Ley 1 561/00, Sistemas de Medioambiente Nacional
1990	Perú	Ley Decreto 613, Medioambiente y Recursos Naturales
1997	Perú	Ley 26 821, Utilización Sostenible de Recursos Naturales
1997	Perú	Ley 26 834, Áreas Naturales Protegidas
1997	Perú	Ley 26 839, Utilización Sostenible de Diversidad Biológica
2001	Perú	Ley 27 446, Sistema Nacional de Impacto Ambiental
2002	Perú	Ley 27 811, Protección del Conocimiento Indígena
2000	Uruguay	Ley 17 234, Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
2000	Uruguay	Ley 17 283, Interés General de Protección al Medioambiente
1999	Venezuela	Ley de Diversidad Biológica

Fuente: FAOLEX, Noviembre 2003

La legislación aborda principalmente la protección ambiental, el uso sostenible de los recursos, la creación de sistemas nacionales de áreas protegidas y la protección de la flora y fauna silvestre. La gestión sostenible de los recursos de suelo y agua, así como la protección del conocimiento indígena sobre recursos naturales y plantas medicinales, son otros temas importantes de la nueva reglamentación. Si bien cada país tiene su propio contexto constitucional y tradiciones al momento de organizar su sistema legal, hay tendencias generales que se hacen evidentes como consecuencia de la creciente complejidad de la legislación que aborda el

uso, gestión y preservación de la base de recursos naturales.

En los últimos años y particularmente desde la Conferencia sobre el Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en 1992, la legislación nacional refleja más explícitamente la importancia ambiental y la necesidad de proteger en una forma más sistemática la biodiversidad de los ecosistemas forestales. Esto es claro en el preámbulo o en la declaración de objetivos de muchas leyes forestales que tratan de objetivos de protección y preservación, de gestión forestal y de los compromisos

internacionales del país. Hay estipulaciones más específicas relacionadas a inventarios, procedimientos de planificación y regulaciones de clasificación que permiten un uso más integrado de los recursos forestales, estableciendo un balance entre las demandas económicas y ambientales. Las leyes forestales recientes permiten una clasificación más flexible de las tierras, incluyendo la designación de reservas naturales forestales, bosques de humedales y bosques protegidos. La estimación del impacto ambiental es otra herramienta importante que cobra relevancia, ya sea por referencia explícita en legislación forestal o mediante leyes ambientales generales.

El principio de uso sostenible es fundamental para la gestión de la base de recursos naturales de una forma integrada. Tiene consecuencias inmediatas y de largo alcance para el régimen legal y los usos de las diferentes categorías de tierras forestales. Esto conduce a un nuevo enfoque para los requerimientos administrativos y las prácticas forestales (Gallardo 2002, 2003). También instan a una coordinación más explícita entre las agencias gubernamentales que tienen competencias en materias forestales, protección ambiental, planificación de usos de tierras y desarrollo rural. El movimiento hacia la descentralización gana importancia. Nuevos marcos legales reflejan políticas que promueven la toma de decisiones a nivel de comunidad en varias materias. La promoción de iniciativas comunitarias y la participación figuran de manera prominente en el pensamiento actual acerca de la gestión ambiental y de recursos naturales. En la silvicultura, gestión hídrica, pesca, uso de tierras, vida silvestre y otras áreas, el énfasis se está trasladando desde competencias más o menos exclusivas del Estado a responsabilidades de gestión más fuertes en actores locales y comunidades.

En el marco legal para el manejo de bosques, múltiples políticas públicas y leyes han

emergido y cobrado importancia (Figura 5). Aluden a la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, planificación del uso de tierras y al desarrollo rural y urbano. De gran importancia en este contexto son por ejemplo leyes que abordan los sectores de la agricultura y de la industria de madera, la protección y el uso del agua o gestión hídrica, la pesca, el manejo y la conservación de la vida silvestre. Las leyes sectoriales de este tipo muestran un alto grado de conexiones positivas y negativas entre ellas (FAO 2003).

Existen vinculaciones importantes entre estas leyes y la reglamentación forestal, como por ejemplo:

- la legislación que fomenta al crecimiento económico, el empleo, la utilización, el consumo de la energía y el desarrollo industrial marcan el ritmo para la producción y procesamiento de la madera;
- las leyes sobre investigación y educación, innovación tecnológica o infraestructura y comunicación proporcionan las bases para el progreso del sector forestal y de la industria de la madera;
- las leyes que se centran en el desarrollo agrícola y rural tienen efectos sustancialmente positivos o negativos sobre la utilización de recursos naturales y protección ambiental; también pueden apoyar o frenar la implementación de la legislación forestal y la producción maderera sostenida;
- las leyes sectoriales pueden incentivar u obstaculizar los esfuerzos para preservar áreas forestales, establecer sistemas nacionales de ecosistemas protegidos y preservar flora y fauna silvestre singulares.

## Figura 5: Políticas Públicas y Leyes con Impacto en la Gestión Sostenible de Bosques



El hecho que muchas leyes son complementarias y muestran conexiones positivas y negativas entre ellas genera la siguiente pregunta: ¿en qué medida los Estados y gobiernos son capaces de coordinar las diferentes políticas, consolidar el marco legal y de llegar a decisiones y programas coherentes que están en implementación? (Cubbage et al. 1996). Muchos temas, de hecho, no pueden ser abordados por un único sector público o cuerpo legal específico. Soluciones efectivas para la mayoría de los problemas sociales y ambientales se deben encontrar a través de diferentes agencias y actores. Esto necesita la coordinación entre las metas e instrumentos establecidos en las distintas leyes y la reglamentación de procesos de coordinación y consulta en las leyes mismas. Se deduce que los propietarios y usuarios de los bosques deben considerar en forma más intensa los aspectos ecológicos y de protección. Esto nuevamente incentiva la participación entre los interesados privados y los responsables del sector público. La legislación de protección de la naturaleza, por ejemplo, señala cada vez más que la gestión forestal debe ser sujeta a criterios ecológicos precisos y verificables. Establece en algunos países una participación formal de grupos de usuarios y de conservación en los procesos de decisión. Los inventarios ecológicos han llegado a ser una importante fuente de

información, planificación y monitoreo de las actividades forestales.

Preservar un planeta habitable para las generaciones actuales y futuras es una de las metas importante tanto para los países como para la comunidad internacional. Están basados en los principios de responsabilidades conjuntas de la comunidad internacional y de los Estados (FAO 2001, 2002). El punto clave para entender el rol de los bosques en el debate político internacional es la necesidad de preservar la base de recursos naturales. Los compromisos para el desarrollo sostenible han generado un marco cada vez más complejo con impacto de multinivel. Una expresión del contexto político global en el cual los bosques están ubicados es el emergente régimen forestal internacional que está basado en cinco pilares principales:

- instrumentos normativos internacionales como son las convenciones, los acuerdos y las declaraciones que tratan de los bosques y la silvicultura directa o indirectamente;
- procesos políticos de alcance mundial que involucran gobiernos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y comunidades indígenas y locales dentro del sistema de las Naciones Unidas;



- iniciativas regionales relacionadas con los bosques que operan en la actualidad en varios continentes y desarrollan su propia agenda política sobre los bosques y el sector forestal;
- criterios e indicadores internacionales que proporcionan estándares específicos eco-regionales para los sistemas de certificación de gestión forestal sostenible;
- procesos de programas forestales nacionales que están en gran medida basados en los acuerdos de los interesados y permiten concretizar compromisos internacionales de países individuales.

La expansión sustancial de las convenciones internacionales sobre ambiente y desarrollo es un factor determinante que establece un marco complejo para la gestión de los recursos renovables (Kohler e Schmithüsen 2004). Los instrumentos aprobados por la Conferencia sobre el Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en 1992, en particular la Agenda 21, la Convención sobre Diversidad Biológica y los Principios Forestales involucran los gobiernos en la revisión de la legislación y los regímenes de propiedad con el propósito de otorgar un mejor marco legal para el gobierno local y la gestión de recursos naturales basados en la comunidad. La Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación otorga un énfasis especial a la importancia de fortalecer el cumplimiento de la ley y buen gobierno para resolver problemas socioeconómicos y lograr la seguridad alimentaria.

Esto requiere una legislación apropiada que permita y oriente tales actividades y en muchos casos una reorientación significativa de textos legales e instituciones públicas. Sin embargo, todavía existen brechas entre las declaraciones no vinculantes de los Principios Forestales y las metas y obligaciones formales de las convenciones aprobadas por la Conferencia de Río en 1992. Esto dificulta la transmisión de objetivos globales y transversales sobre el cambio climático, la biodiversidad y la desertificación en políticas nacionales coherentes de protección ambiental, así como también dificulta el apoyo de enfoques integrados en la promoción de prácticas de gestión sostenible de la tierra a niveles locales.

Cambios en la legislación nacional resultan también de la creciente cantidad de entidades

regionales. Por ejemplo, se da este caso en los países involucrados en el proceso de unirse a la Unión Europea que son enfrentados con la tarea de ajustar las leyes a un amplio rango de materias en agricultura y de recursos naturales a los requerimientos de la Unión Europea. La Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materias ambientales es un avance importante hacia un consenso internacional sobre el gobierno ambiental. MERCOSUR, CARICOM y NAFTA son otras entidades regionales que han influenciado las respectivas legislaciones nacionales de sus miembros.

## 5. Papel de los Propietarios y Usuarios en la Gestión Forestal

Los bosques y las plantaciones forestales están legalmente definidos y son propiedad delimitada espacialmente. Una importante tarea de la intervención estatal es determinar los derechos y las responsabilidades de los propietarios de tierras, beneficiarios inmediatos y entidades públicas. La evolución del marco político hace surgir la pregunta del papel de los propietarios. Estos enfrentan una creciente demanda de la sociedad y un aumento de las regulaciones del Estado. La ley debe proponer soluciones que tomen en cuenta los derechos y el interés del propietario del bosque, y de su facultad para responder a las demandas públicas. En muchos países, hay bosques privados que son propiedad de granjeros y propietarios de pequeña escala o de empresas industriales. Los bosques comunales que son propiedad de ciudades y comunidades rurales son una característica importante en otros países. Mientras en otros países una parte considerable de los bosques está bajo la autoridad del Estado o de entidades públicas sub-nacionales. Los requerimientos para la protección, utilización y administración están regulados por ley y son generalmente diferentes para los bosques privados y públicos.

Los propietarios de tierras privadas y públicas son actores claves en la utilización de los recursos naturales (Figura 6). Es necesario que la ley favorezca un marco adecuado para proteger sus derechos y apoyar sus iniciativas en cuanto al uso de una manera sostenible. Las regulaciones sobre los

derechos y responsabilidades del propietario necesitan un entendimiento claro de las metas de producción económica por los cuales los mercados existen o pueden ser desarrollados. La producción sostenible de madera, por ejemplo, se adapta a los señales de los mercados y se determina por consideraciones de rentabilidad económica. Es fundamental reconocer las actitudes y preferencias de los propietarios para diseñar regulaciones públicas efectivas para una gestión forestal sostenible.

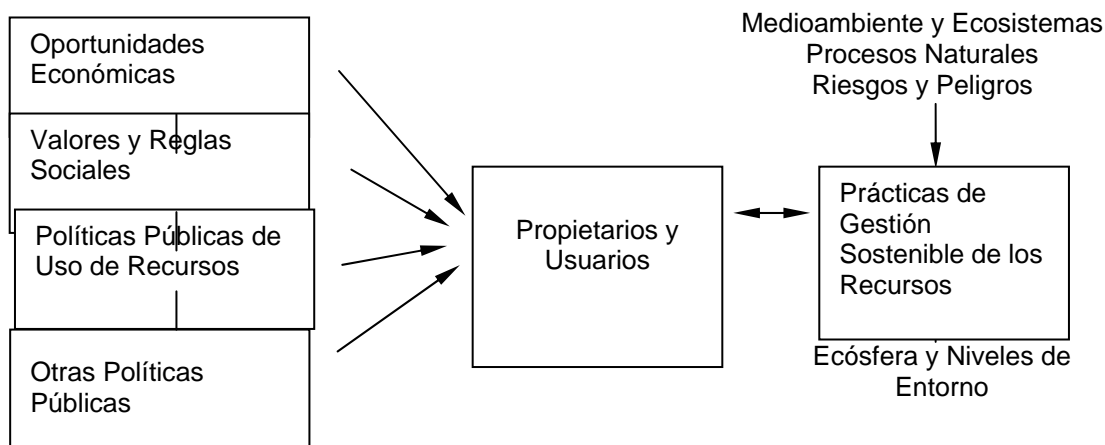
Nuevas leyes forestales tienen como objetivo generar una combinación amplia de beneficios privados y públicos. Tienen como propósito lograr un balance entre los derechos y obligaciones de los propietarios, de grupos de usuarios y de la comunidad. Abordan un amplio rango de productos y servicios y proveen una base legítima para acuerdos de gestión conjunta del recurso. Un punto decisivo en el diseño de leyes forestales modernas es el principio por el cual la provisión de bienes y servicios públicos debe ser financiada con recursos financieros públicos. Esta afirmación es de particular

importancia ya que demandas adicionales de grupos de usuarios externos y del público surgen y son gradualmente incorporadas a las nuevas leyes forestales.

Una legislación efectiva de gestión de la tierra, por lo tanto, debe reconocer:

- que los propietarios de tierras han derechos constitucionalmente asegurados y son los responsables primarios para tomar decisiones en cuanto a la gestión de la tierra;
- que los propietarios, dentro de los límites establecidos por la legislación, pueden usar bosques y plantaciones como factores de producción con el fin de generar beneficios económicos e ingresos financieros;
- que los propietarios privados y públicos estén en posición de determinar que productos y servicios van a ser lanzados a los mercados o van a estar disponibles para la comunidad como un todo.

## Figura 6: Marco que Determina el Comportamiento de los Propietarios y Usuarios en la Gestión Sostenible de Tierras



Fuente: Schmithüsen, Bisang y Zimmermann, 2001

La elección de instrumentos legales está en la actualidad en un proceso de cambio. Un creciente énfasis está puesto en los incentivos, la persuasión y los procedimientos de participación más que en la regulación:

- el etiquetado, por ejemplo, tiene por objetivo influenciar el comportamiento de

los consumidores de madera, haciendo más transparentes los costos externos de los productos;

- los acuerdos voluntarios llegan a ser más frecuentes entre los propietarios de tierras y el sector público para el establecimiento de zonas de protección

natural que otorga compensación por pérdidas de ingresos de usos alternativos;

- los instrumentos persuasivos son usados en forma más amplia como medidas políticas que pueden ser implementadas de manera más efectiva si los consignatarios e interesados entienden sus argumentos y llegan a un acuerdo.

La prestación de bienes y servicios privados y públicos implica inversiones y financiamiento de fuentes múltiples. Por eso es esencial que las políticas públicas y leyes consideren las dimensiones financieras para proporcionar bienes privados y públicos en el manejo de recursos forestales. Tienen que promocionar compromisos financieros compartidos consistentes con la realidad económica de usos múltiples. Los instrumentos que favorecen una transferencia adecuada en proporción con las tareas y responsabilidades en la administración de tierras son indispensables para generar una combinación óptima de beneficios privados y públicos. Los medios financieros para asegurar el uso multifuncional y sostenible de la base de recursos naturales se derivan de una variedad de fuentes. Al respecto, elementos significativos son:

- las inversiones y contribuciones financieras de los propietarios de bosques;
- los ingresos de las ventas al mercado de bienes y servicios;
- los ingresos de contribuciones y compensaciones financieras de los usuarios terceros privados y de entidades públicas locales;
- los ingresos de incentivos y compensaciones de gobiernos y autoridades sub-nacionales;
- los ingresos de contribuciones de actores internacionales y bilaterales.

La gestión multifuncional es una estrategia que permite diferentes combinaciones de bienes y servicios en el manejo de bosques. Ella corresponde en alto grado al principio de desarrollo sostenible. Hay, por lo menos en muchos casos, argumentos fuertes para que la ley forestal favorezca este tipo de estrategia de uso de tierras, capaz de funcionar entre intereses sociales y condiciones locales divergentes. La silvicultura cercana a la naturaleza es otra estrategia que contribuye a preservar la biodiversidad, la variedad de ecosistemas y entornos diversificados. Favorece los ciclos de producción flexibles y a largo plazo, ofrece

áreas para las actividades de recreación y esparcimiento, y deja opciones para usos y desarrollos a futuro. La gestión multifuncional y la silvicultura cercana a la naturaleza combinan más que otras prácticas de gestión y necesidades económicas con múltiples requerimientos sociales y ambientales. El logro de tales objetivos, implica en primer lugar que las leyes permitan y apoyen:

- los procesos de toma de decisión que involucren a los propietarios forestales y los principales grupos ambientales y de usuarios en pie de igualdad;
- nuevos balances entre los intereses públicos y privados y la elaboración de acuerdos factibles para los propietarios de tierras que enfrentan demandas públicas;
- un cambio desde sistemas regulatorios gubernamentales y jerárquicos a negociaciones, dirección de procesos públicos y responsabilidades conjuntas de gestión;
- acuerdos financieros realistas que involucren las ganancias del mercado, fondos y contribuciones públicas de usuarios y grupos de interés privados para otorgar múltiples rendimientos forestales.

Lo que sigue, respecto a la consideración integral de la gestión sostenible de la base de recursos naturales, es la necesidad de establecer un consenso entre actores e interesados, dar un nuevo enfoque al rol de las administraciones públicas y favorecer nuevos instrumentos legislativos. Como resultado de la presión de nuevos actores en política forestal, que exigen más participación, una importante aceleración en la revisión de la legislación está en marcha. Un amplio rango de interesados se tiene que integrar a las decisiones de gestión forestal. Se requieren más procesos institucionales para el establecimiento de consenso, ya que las prácticas forestales actuales no se han ganado sin oposición y deben demostrar que guardan relación con los valores públicos. Nuevos conceptos en regulaciones para conducir procesos de participación son por ejemplo:

- competencias conjuntas de autoridades nacionales y locales;
- participación y responsabilidades conjuntas en la planificación de gestión;
- formas más efectivas de cooperación, solución de conflictos y arbitraje público;

- enfoques integradores en la implementación de la ley;
- toma de decisión más transparente e información más sustancial al público.

El marco en expansión de las políticas y las leyes demanda de hecho una alta cantidad de conducción de procesos por parte de las agencias públicas. Dar un nuevo enfoque al rol de la administración implica la introducción de instrumentos modernos de gestión empresarial en la reglamentación. Un cambio en este sentido, por ejemplo en el papel de los servicios forestales, está basado en el desembolso de recursos financieros en relación a objetivos específicos y verificables. Presupuestos globales y contratos de servicios sujetos a criterios significativos de control financiero pueden facilitar una gestión más dinámica. Medidas para evaluar la eficiencia (producción/inversión), la efectividad (logros de objetivos) y el desempeño económico (costos reales/costos estándares basados en las mejores prácticas) se vuelven una necesidad.

Existe un cambio dinámico desde una legislación ampliamente basada en el control estatal a leyes que estimulan e incentivan las responsabilidades de gestión conjunta involucrando a los propietarios de tierras, el sector privado, ONG y autoridades públicas. Esto conduce a un marco legal totalmente nuevo para regular el uso y gestión de la base de recursos naturales. Los siguientes son elementos significativos de este cambio:

- las políticas y las leyes tienen que establecer estándares de desempeño para todas las partes involucradas en lugar de contar con regulaciones detalladas y aparatosas;
- se han vuelto importantes los acuerdos de procedimientos que apoyen las formas cooperativas de toma de decisión y acuerdos contractuales con terceros;
- orientaciones para mejores prácticas de gestión, procedimientos para la mediación e intercambio de información deben ser institucionalizados por legislación;
- las autoridades públicas tienen que involucrarse en la implementación de programas más amplios de administración de tierras como en el pasado;
- actividades negociadas en bases contractuales reemplazan en un alto

grado a la intervención directa del gobierno;

- con más atención dada a las políticas de colaboración, los instrumentos informativos y persuasivos ganan un considerable peso en la legislación;
- las leyes forestales y la administración de tierras tienen que proporcionar el monitoreo y evaluación de resultados concretos: el acceso libre a tal información es un requerimiento legal indispensable para asegurar la participación de los ciudadanos y grupos de interesados en el proceso de toma de decisión pública sobre la gestión de recursos naturales.

## 6. Conclusiones

La conservación y gestión de la base de recursos naturales es una de las demandas prominentes a los gobiernos y la comunidad internacional. La meta de buen gobierno influye cada vez más en las reformas legales e institucionales. Conceptos tales como participación en la toma de decisiones, acceso a la información, transparencia y responsabilidad empiezan a influir en el diseño de la ley en muchos sectores así como también en la forma en la cual los gobiernos interactúan con la sociedad civil en materias como adjudicar concesiones forestales, establecer estándares de control alimentario o monitorear la conformidad ambiental. Esto implica implementar estrategias que protejan los ecosistemas forestales y la flora y fauna silvestre y establecer un balance entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de los usuarios y la sociedad. Es evidente que se han realizado esfuerzos considerables para ajustar las leyes forestales al amplio rango de preocupaciones y demandas económicas, sociales y ambientales. Un progreso notable en el marco legal ha sido hecho en varios países. El rango de temas que requieren ser abordados por legislaciones apropiadas es amplio y se refiere por ejemplo a áreas forestales públicas y privadas protegidas, a cuencas y gestión hídricas, a la prevención y combate de incendios forestales y al desarrollo forestal sostenible en una comprensión integral. Esto, nuevamente, precisa de una legislación que apoye e incentive la compensación financiera para servicios forestales múltiples, participación de la población urbana y rural, reconocimiento efectivo de los derechos forestales indígenas

y ancestrales, y regulaciones confiables de tenencia de tierras.

Si hay progreso también hay necesidad de mejoramiento futuro. De hecho la ley cambia continuamente como cambia la sociedad y la política. Durante la elaboración de leyes nuevas y corregidas, los siguientes puntos precisan particular atención:

- distinción entre el contenido esencial de legislación de temas forestales que son o deberían ser regulados en otras leyes de gestión ambiental o de tierras;
- coordinación entre las leyes relacionadas, valorización de las conexiones positivas y el evitar las conexiones negativas;
- clasificación de las tierras para establecer un balance entre los intereses públicos y privados en funciones económicas, ecológicas y sociales de cobertura forestal;
- distinción entre las condiciones marco reguladas por las leyes y la implementación de temas sujetos a regulaciones y decisiones administrativas;
- responsabilidades claras de las agencias públicas de silvicultura y administración de tierras.

También es importante evitar o abolir regulaciones aparatosas o de alto costo. Y se debe admitir que al observar las leyes de administración de tierras y administración forestal, existe generalmente una gran cantidad de estipulaciones que son aparatosas para los propietarios forestales y administradores de tierras. Dificultan el desarrollo sostenible al incrementar los costos y crear incentivos no atractivos. Las restricciones resultantes de los procedimientos burocráticos incrementan fuertemente los costos de transacción de las actividades de administración sin producir el beneficio público correspondiente. La legislación debería determinar claramente que agencia tiene el poder para tomar decisiones. Si no es el caso de un interesado clave del gobierno cuya acción es importante para el éxito de una estrategia particular podría encontrar su autoridad para llevar a cabo dicha acción abierta a la duda. Donde la autoridad está fragmentada entre diferentes sub-agencias que no funcionan bien en forma conjunta, la acción gubernamental nuevamente no es del todo óptima. Una serie descoordinada de leyes y regulaciones puede

autorizar inspecciones de la misma empresa, resultando en un repetido y finalmente aparatoso control.

En la actualidad, el problema más importante es superar la discrepancia entre el contenido de la ley y su implementación. Reformas legales efectivas requieren establecer un balance entre la capacidad y voluntad de los gobiernos y otros actores privados y públicos para implementar nuevos compromisos legales que puedan ser monitoreados estrechamente con respecto a los efectos que producen. El papel del sector privado, de los propietarios de tierras y de los administradores de tierras es esencial para obtener resultados tangibles a largo plazo hacia la sostenibilidad económica social y ambiental para la gestión de nuestra base común de recursos naturales. Las leyes y políticas públicas deben así contar con medidas más amplias sobre el incentivo y el monitoreo. Ellas deben:

- establecer los requerimientos mínimos y los estándares de desempeño;
- promover la utilización de los servicios ofrecidos por el sector privado y los acuerdos contractuales con terceros;
- indicar demandas precisas sobre las tareas y servicios que deben realizar las administraciones y entidades públicas;
- ofrecer una flexibilidad más operacional en la gestión de recursos humanos y financieros;
- proponer instrumentos para medir eficiencia (producción/inversión), efectividad (logro de objetivos) y economía (costos reales/costos estándar) basados en las mejores prácticas.

Instrumentos legales que establezcan un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades en la gestión de tierras públicas y privadas son indispensables para generar una combinación óptima de beneficios de la gestión sostenible de los bosques. El marco político y legal, tiene que establecer un balance entre los costos y los beneficios y regular las dimensiones financieras de la gestión sostenible de recursos. Entre las metas legales que facilitan la implementación, las siguientes ameritan especial consideración:

- balance entre beneficios múltiples de la producción maderera y productos forestales no madereros, y funciones ecológicas y sociales de los bosques;

- relaciones eficientes y efectivas entre el sector privado y las autoridades públicas;
- regulaciones diferenciadas adaptadas para la tenencia de tierras privadas, comunales y estatales;
- balance entre los niveles de producción a largo plazo, protección ambiental y preservación de los ecosistemas forestales raros y entornos destacados;
- papel más amplio de los árboles y bosques en el desarrollo urbano.

La última conclusión, breve pero importante, es la siguiente: si las buenas leyes son importantes, las intervenciones reguladoras públicas por sí solas no pueden llevar a cabo la inmensa tarea de asegurar en forma sostenible el uso de nuestra base de recursos. El entendimiento de las convicciones personales de los temas en juego, los principios éticos de la responsabilidad del hombre para un mundo habitable, una información amplia y accesible, y una educación ambiental son los fundamentos que permiten que las leyes puedan ser efectivas.

## Referencias

- Cirelli, M.-T.; Schmithüsen, F. 2000: Tendencias del Derecho Forestal: Europa Occidental. Estudio legislativo de la FAO en línea No 10, Roma. <http://www.fao.org/Legal/default.htm>
- Cubbage, F. W.; Adriguetto-Filho, J. M. Sills, E. O. Müller, V. Yamada; M. Motta, 1996: Protection of the Atlantic Coastal Forests in the Northern Littoral Region of the State of Paraná, Brazil: Legal and Administrative Framework. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich, Vol. 16: 24-41.
- CMDS 2002: Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Plan de implementación. Johannesburg.
- FAO 1998: Forestry Policies in the Caribbean and Latin America. FAO Forestry Paper No 137/1 and 137/2, Rome.
- FAO 1999: Tendencias del derecho forestal en América y Asia. FAO Estudio Legislativo 66, Roma.
- FAO 2001: International Dialogue and Initiatives Related to Forests. In: State of the World's Forests 2001. FAO, Rome.
- FAO 2002: Law and sustainable development since Rio: Legal trends in agriculture and natural resource management. FAO Legislative Study No 73, Rome.
- FAO 2003: Cross-Sectoral Policy Impacts between Forestry and other Sectors. FAO Forestry Paper No 142, Rome.
- Fischer, P. 1996: The Forest Legal System: Proposal of a Dynamic Legislation. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich, Vol. 16: 64-77.
- Gallardo Gallardo, E. 2002: Efectos de la legislación ambiental en las practicas de gestión forestal en Chile. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 27: 76-85.
- Gallardo Gallardo, E. 2003: Regulación de los bosques para la conservación de la diversidad biológica. El caso de Chile. Working Papers International Series 03/1; Chair Forest Policy and Forest Economics, ETH, Zurich.
- Gallardo Gallardo, E.; Schmithüsen, F. (Eds.) 2005: La contribución del derecho forestal-ambiental al desarrollo sustentable en América Latina. IUFRO World Series 2005, No 16, IUFRO Secretariat, Vienna.
- Kohler, V.; Schmithüsen, F. 2004: Comparative Analysis of Forest Laws in 12 Sub-Saharan African Countries. FAO Legislative Study On Line No 37 <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>
- Mekouar, A.; Castelein, A. 2002: Forestry legislation in Central and Eastern Europe: A comparative outlook. In: Experiences with new forest and environmental laws in European countries with economies in transition. Forest Science Contributions of the Chair Forest Policy and Forest Economics, Volume 26: 1-26; Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich.
- Rosenbaum, K., L. 1999: Tendencias del derecho forestal: América Del Norte. FAO Estudio Legislativo 66, p. 65-104, Roma.
- Schmithüsen, F. and Siegel, W. C. (Eds.). 1997: Developments in forest and environmental law influencing natural resource management and forestry practices in the United States of America and Canada. IUFRO World Series Volume 7. IUFRO Secretariat, Vienna.
- Schmithüsen, F.; Herbst, P.; Le Master, D.C. (Eds.). 2000: Forging a new framework for sustainable forestry: recent developments in European forest law. IUFRO World Series Volume 10; IUFRO Secretariat, Vienna.
- Schmithüsen, F.; Bisang, K.; Zimmermann, W. 2001: Cross-sector linkages in forestry: review of available information and considerations on further research. Working Document, Forestry Department. FAO, Rome.
- Silva Repetto, R. 1999: Tendencias del derecho forestal: América Latina. FAO Estudio Legislativo 66, p. 1-64, Roma.