

Elaboración de una política forestal eficaz

Una guía



Fotografía de la cubierta:

[Bugwood.org/5359707/W.M. Brown Jr \(Bolivia\)](http://Bugwood.org/5359707/W.M. Brown Jr (Bolivia))

Elaboración de una política forestal eficaz

Una guía

ESTUDIO
FAO:
MONTES

161

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene 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 o límites.

ISBN 978-92-5-306607-0

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al

Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica

Dirección de Comunicación de la FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

o por correo electrónico a:

copyright@fao.org

© FAO 2010

Índice

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Resumen: Diez cosas que hay que saber acerca de la política forestal	viii
1. Introducción	1
Antecedentes	1
Propósito de la guía	2
2. ¿Qué es una política forestal nacional?	5
¿Qué es una política forestal nacional y por qué debería un país adoptar tal política?	5
¿Qué aspecto tienen las políticas forestales nacionales?	7
¿Cómo se relaciona la política forestal con las leyes forestales, los programas forestales nacionales, las estrategias y los planes de acción?	10
¿Cómo se vincula la política forestal nacional con otras políticas?	13
3. Elaboración de la política en un entorno dinámico	17
¿Qué ha cambiado en la elaboración de las políticas?	18
Cómo saber cuándo resulta necesario y posible introducir cambios	20
4. Cómo empezar: primeros pasos en la elaboración de la política	27
Planificación, creación de capacidad y comunicación	27
Análisis preparatorio: suministro de una información básica fundamental	30
Liderazgo político y apoyo administrativo de alto nivel	32
Determinar quiénes y cómo han de participar y qué tipo de apoyo necesitan	33
Guiar y dirigir el proceso: el órgano directivo y el equipo de gestión	40
5. Concertación de un acuerdo gracias al diálogo y la negociación	45
Debates y consultas entre las partes interesadas a nivel local, regional y nacional	45
Llegar a un acuerdo sobre las metas y objetivos y sobre su aplicación	48
Redactar un anteproyecto de declaración de política forestal	54
Validación del anteproyecto de política forestal por las partes interesadas	56
6. Preparativos para la aprobación y aplicación de la política forestal	59
Preparativos para la aprobación oficial	59
Preparativos para la aplicación	60
Mantener el diálogo a lo largo de la fase de ejecución	67
7. Conclusiones y perspectivas	71
Bibliografía	73

Anexo 1:	Ejemplos de índices de declaraciones de política forestal	75
Anexo 2:	Ejemplos de declaraciones y principios relativos a la visión o a la meta	78
Anexo 3:	Otras lecturas	81

Cuadros

1	Principales diferencias entre política forestal y ley forestal	11
2	Niveles de participación de las partes interesadas	36
3	Cambio de los paradigmas y los marcos institucionales relacionados, 1950-2000	64

Figuras

1	Relación entre política, estrategia, ley y planes de acción	12
2	Proceso de política forestal	18
3	Cómo se determina el espacio de reforma	25
4	Ejemplo de calendario de trabajo para un proceso de elaboración de política forestal	28
5	Matriz analítica de las partes interesadas: ¿quiénes deben participar?	35
6	Evaluación del interés y la capacidad	37
7	Análisis del árbol de problemas	47
8	Posible estructura de una declaración de política forestal	55
9	Acuerdo del Foro Forestal Nacional de Liberia	68

Recuadros

1	Reconocimiento de la amplia función social de los bosques en Sudáfrica	8
2	La política forestal y la agenda de desarrollo nacional	14
3	Evolución de la política forestal en Bhután	21
4	Medidas de ajuste de la política forestal adoptadas tras la crisis en la ex República Yugoslava de Macedonia	22
5	Los bosques de Kenya sufren presiones crecientes	23
6	Hay que estar preparado para dedicar tiempo suficiente a la comprensión del contexto político	25
7	Futuro foro finlandés sobre bosques	31
8	La elaboración de la política forestal mediante la participación en Granada	39
9	El comité directivo del PFN de Uganda	41
10	Preguntas destinadas a identificar la visión y las metas de la política forestal	48
11	Visión a largo plazo de la India sobre los bosques y la cubierta forestal	49
12	Compaginar los objetivos con los medios para alcanzarlos	52
13	Equilibrar las visiones a largo plazo con los objetivos que es posible alcanzar	53
14	Adaptar la ley forestal para que refleje un cambio de política forestal	63

Prólogo

No es posible vencer la lucha contra el cambio climático sin tener en cuenta los bosques del mundo. La gestión del proceso de transición hacia economías sostenibles, eficientes en el uso de los recursos y con bajas emisiones de carbono, así como la ampliación del uso de las energías renovables, dependerá de los recursos forestales. La calidad de vida, tanto de los habitantes de las ciudades como de las poblaciones rurales, está subordinada a la disponibilidad de alimentos, agua potable y lugares de esparcimiento. En la mayoría de los países, los bosques pueden contribuir considerablemente a la obtención de estos activos.

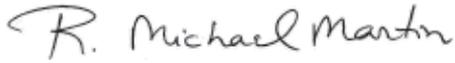
Los encargados de la formulación de políticas tienen el deber de reconocer el valor y la importancia de los bosques para la sociedad y de promulgar políticas sólidas a fin de salvaguardar, mantener y acrecentar dicho valor. A diferencia del pasado, cuando la gestión de los bosques solía delegarse a expertos técnicos, actualmente los responsables de las políticas y las partes interesadas de distintos entornos prestan una renovada atención a los bosques.

Es difícil elaborar políticas que funcionen una vez llevadas a la práctica. Es necesario abarcar múltiples intereses, a menudo contrapuestos, de partes interesadas cada vez más diversas, y pactar acuerdos a largo plazo que estas respeten, al tratarse de su propio interés. Cuando este proceso tiene éxito, se aprovechan nuevas tendencias y oportunidades y se crea un vínculo sólido con las ambiciones de desarrollo del país, y es posible establecer una nueva vía para la ordenación de los recursos forestales.

Muchos países elaboran o revisan sus políticas forestales —especialmente gracias al apoyo de la FAO— con objeto de mantenerse al corriente de las circunstancias cambiantes y aumentar el valor de los bosques para la sociedad. Desde que la FAO publicara, en 1987, la obra *Guidelines for forestry policy formulation*, la experiencia de los países y de la Organización indica que se han producido cambios sustanciales en esta esfera que afectan profundamente, no sólo el contenido, sino también el modo en que las políticas forestales se elaboran o revisan.

La presente publicación, *Elaboración de una política forestal eficaz*, tiene el propósito de difundir algunas de las principales lecciones extraídas de dichas experiencias y prestar apoyo a los países en la planificación y ejecución del proceso de elaboración de la política forestal. Sobre la base de un examen de las experiencias prácticas, esta obra describe el entramado lógico y el propósito de una política forestal nacional, así como las experiencias relacionadas con los diversos elementos que normalmente forman parte del proceso de elaboración de una política forestal. Las nociones que se ofrecen permitirán a los oficiales superiores de gobierno y a los representantes de otras partes interesadas, especialmente las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, elaborar o revisar sus propias políticas forestales nacionales.

Con esta publicación y las actividades relacionadas en materia de creación de capacidad, la FAO espera contribuir a la elaboración de políticas forestales que, al prever las tendencias emergentes, permitan reafirmar y potenciar el valor y las contribuciones sostenibles de los bosques para la sociedad, basándose en un amplio acuerdo entre las partes interesadas.

A handwritten signature in black ink that reads "R. Michael Martin". The signature is written in a cursive, flowing style.

Michael Martin
Director de la División de Economía, Políticas y Productos Forestales
Departamento Forestal de la FAO

Agradecimientos

Esta publicación es el fruto de la dedicación y experiencia técnica de un gran número de expertos. La obra fue iniciada por Eva Müller e Yves Dubé, y se ha basado en un primer bosquejo de texto elaborado por Neil Byron y en estudios de caso de países realizados por Jean-Louis Blanchez, Materne Maetz, Manuel Paveri y Adrian Whiteman. El borrador fue compilado por Ewald Rametsteiner. Un grupo colegiado de examen formado por expertos de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y del mundo académico se reunió en Roma el 22 y 23 de septiembre de 2009 para revisar y perfeccionar el documento. Se reconocen con gratitud las contribuciones aportadas durante la reunión y los comentarios a los posteriores borradores del informe de los siguientes miembros del grupo colegiado: Ramón Álvarez, Marcial C. Amaro, Alex Asare, Jean Balié, Gérard Buttoud, Bwalya Chendauka, Don Gilmour, Ingwald Gschwandtl, John Kaboggoza, Irina Kouplevatskaya-Buttoud, Godwin Kowero, Sanjay Kumar, Jan Laarman, Rocío Malleux, Eduardo Mansur, Ghalia Martini, Arvids Ozols, Hans Thiel y Victor Vidal.

El informe también fue enriquecido con las aportaciones escritas de numerosos otros expertos, entre ellos, Hedi Hadri, Haluk Hilmi, Bernd Liss y Franz Schmithüsen, así como de los siguientes expertos de la FAO: Simmathiri Appanah, Patrick Durst, Claus Eckelmann, Michel Laverdière, Mikko Leppanen y Dominique Reeb. Asimismo, se agradece muy especialmente a Rosalie McConnell y Andrea Perlis el apoyo prestado para la elaboración editorial y la publicación de esta obra.

Resumen

Diez cosas que hay que saber acerca de la política forestal

1. Una política forestal nacional es un acuerdo negociado entre las partes interesadas basado en una visión y en objetivos comunes para los bosques y los árboles de un país, y que ha sido aprobado por el gobierno. En ella se proporcionan orientaciones estratégicas clave, y debería estar enunciada en un texto breve y fácilmente comprensible para un amplio espectro de la sociedad.
2. Los objetivos de la política forestal deben abordar las principales cuestiones sociales y estar estrechamente ceñidos a las metas de desarrollo del país. Todos los sectores y las partes interesadas han de participar en la consecución de esos objetivos. Tal alcance supone una amplia perspectiva del uso de la tierra y la ordenación de los recursos naturales.
3. A fin de iniciar una revisión de la política es necesario conocer adecuadamente el contexto nacional, ser capaz de asegurarse el apoyo de las más altas instancias gubernamentales y de las partes interesadas clave y evaluar con exactitud el momento oportuno para poner en marcha el proceso.
4. Es esencial poseer una preparación adecuada, especialmente en materia de comunicación y creación de capacidad, contar con el apoyo de los dirigentes y disponer de una información fiable sobre la situación y las tendencias futuras de los bosques y de los factores sociales, políticos, económicos, ambientales y tecnológicos que determinan su uso.
5. La participación de los interesados clave a nivel nacional y subnacional a lo largo de todo el proceso es un factor fundamental, así como lo son el sentido conjunto de pertenencia de la política resultante y la distribución de responsabilidades en lo que respecta a su aplicación.
6. Para formular una política forestal hay que tener en cuenta los intereses diferentes, y a veces contrastantes, relacionados con el aprovechamiento y la protección de los bosques. A fin de alcanzar compromisos es indispensable disponer de buenas dotes de negociación y facilitación, más que de conocimientos técnicos.
7. Las políticas que funcionan adecuadamente en la práctica son aquellas que han sido diseñadas teniendo presente los procedimientos de ejecución. Para ello, se requiere un acuerdo sobre el enfoque y las responsabilidades que hay que adoptar, así como flexibilidad respecto a los métodos para alcanzar los objetivos. Además, hay que comprender las cuestiones relacionadas con la financiación y cómo realinear los marcos jurídicos e institucionales con la nueva política o con la política que ha sido enmendada.

8. Con objeto de obtener buenos resultados es indispensable establecer desde el principio una comunicación sólida y profesional y llevar a cabo actividades de creación de la capacidad necesaria para quienes participan en la elaboración y ejecución de la política. De hecho, una política forestal que nadie conoce ni entiende bien tiene repercusiones muy limitadas.
9. La nueva política forestal y la estrategia que permite llevarla a la práctica deben ser adoptadas por las jerarquías superiores de gobierno con el propósito de demostrar que existe un compromiso y de orientar a las autoridades en su ejecución. Del mismo modo, las partes interesadas no gubernamentales deben expresar su compromiso, tanto con la política como con su aplicación.
10. La política forestal debe guiar la práctica cotidiana. Es fundamental que exista un acuerdo institucional que promueva y facilite el diálogo para que la política se ejecute eficazmente, se perfeccione operacionalmente, se coordine con otras políticas e incorpore nuevas iniciativas y se vaya adaptando a lo largo del tiempo.



1. Introducción

ANTECEDENTES

Los bosques, así como sus productos y servicios, son elementos fundamentales para el bienestar de la sociedad. Proporcionan leña para la generación de energía, madera para la construcción y fabricación de muebles, espacio vital y alimentos. Además, protegen el suelo de la erosión, albergan una valiosa diversidad biológica, representan una fuente de ingresos para los individuos y las familias y ofrecen oportunidades de esparcimiento. Es precisamente debido a esta multiplicidad de funciones que surgen los conflictos acerca de cómo usar los bosques, quiénes pueden usarlos, quiénes sacan beneficios de ellos y quiénes no. Ante los cambios de las demandas de la sociedad, las políticas y prácticas forestales han conocido una considerable evolución a lo largo del tiempo, y deberán seguir modificándose para continuar siendo pertinentes y útiles y responder adecuadamente a las nuevas exigencias de la sociedad. Sin embargo, las políticas nacionales también deben anticipar las necesidades y tendencias futuras a fin de contribuir a plasmar una visión más amplia para el país en los años venideros.

Varios acontecimientos han influido en la forma en que se gestionan los bosques, desde la globalización, la descentralización y la privatización hasta una demanda cambiante de productos y servicios forestales de una población creciente y a menudo más urbanizada. Otros factores son la mayor toma de conciencia de la función de los bosques en la regulación del clima y en la provisión de otros servicios ambientales; un reconocimiento más cabal del carácter multifuncional de los bosques, y una modalidad de gestión que, tras haber estado enfocada en la madera, ahora se está concentrando en las personas. También contribuyen al cambio las convenciones, acuerdos e iniciativas internacionales relacionados con los bosques. Estos acontecimientos, a menudo acelerados, influyen de muchas maneras en la decisión del país de adaptar sus políticas forestales nacionales para responder a un conjunto de circunstancias en evolución. De acuerdo con la FAO (2010), 143 países han emitido una declaración de política forestal, y más de la mitad de estas declaraciones fueron promulgadas hace menos de 10 años. Cada año, un promedio de más de 10 países formula una declaración de política forestal nacional.

Muchos encargados de la formulación de políticas forestales consideran que los asuntos que emergen hoy en un ámbito político más amplio —por ejemplo, las cuestiones relativas al cambio climático— representan una oportunidad para traducir el valor que la sociedad atribuye a los bosques en mecanismos económicos concretos, tales como los pagos por los servicios ecosistémicos. Los países que promueven estilos de vida sostenibles y valoran los méritos de una economía

basada en pocas emisiones de carbono y en un reducido consumo energético están estudiando el potencial de los bosques como activos que podrían jugar un papel más importante en el desarrollo nacional. Si la sociedad adopta la perspectiva de una «economía verde», los beneficios que derivan de los bosques podrían ser aún mayores. Para sacar provecho político y económico de esta rara oportunidad se requieren políticas y estrategias forestales abiertas, integradoras y orientadas al futuro.

En los últimos decenios se han observado muchos cambios en las políticas forestales, tanto respecto a los asuntos abordados por tales políticas, como a las modalidades de su formulación y ejecución.

Debido a la multiplicidad de intereses y cuestiones vinculadas a los bosques y su aprovechamiento, un enfoque participativo que proceda desde abajo hacia arriba sería, en la mayoría de los casos, además de beneficioso, indispensable a fin de elaborar una política forestal nacional eficaz. Han surgido nuevos agentes y las funciones de muchas organizaciones tradicionales se han o bien modificado o bien deben ser nuevamente conceptualizadas. Así, los gobiernos están asumiendo la tarea de mediadores en su intento de alcanzar un acuerdo entre intereses contrapuestos. Además, se ha dado mayor reconocimiento, tanto a la manera en que las decisiones y actividades de otros sectores influyen en la ordenación forestal, como a la necesidad de tener más plenamente en cuenta las tendencias futuras.

Estos y otros cambios justifican la urgencia de replantear algunas cuestiones esenciales a la hora de elaborar o revisar una política forestal:

- ¿Qué servicios proporcionan los bosques a la sociedad, y cómo se pueden equilibrar los diferentes intereses que se manifiestan en el sector forestal?
- ¿Quién se encargará de la ordenación, cuidado y aprovechamiento de determinados bosques, y con arreglo a qué conjunto de reglas?
- ¿Cómo deberán elaborarse esas reglas y quién deberá hacerlo?
- ¿Cómo se llevarán a la práctica las reglas, y cómo se evaluarán sus efectos?

Algunos de los argumentos antes mencionados se han examinado en la publicación *Guidelines for forest policy formulation* (FAO, 1987). Sin embargo, desde entonces se han producido muchos cambios que a menudo han afectado el marco de los programas forestales nacionales (PFN). A partir del decenio de 1990, los países han ido adoptando los PFN como enfoque principal para elaborar sus políticas forestales. En los últimos 20 años, más de un centenar de países han adquirido experiencias muy variadas en lo que respecta al proceso de desarrollo de la política forestal, al igual que la FAO gracias al apoyo que presta a sus Estados Miembros en todo el mundo. Además, toda una gama de procesos de política forestal que se han llevado a cabo a nivel mundial y regional han suministrado valiosas orientaciones. En esta obra se hace un balance de las experiencias extraídas en la elaboración de políticas forestales nacionales desde finales del decenio de 1980.

PROPÓSITO DE LA GUÍA

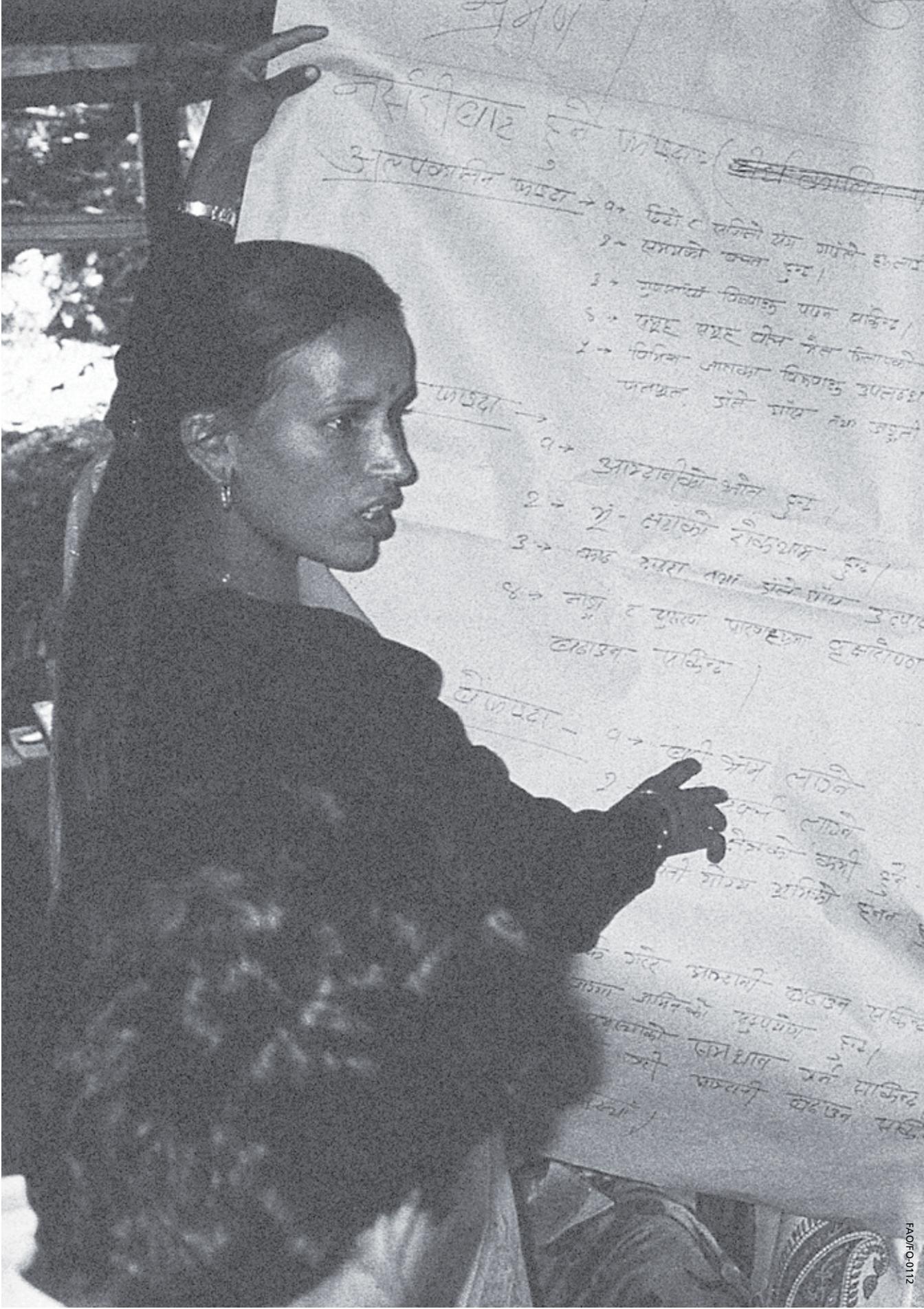
Esta guía tiene por objeto esbozar los conceptos relacionados con la elaboración de una política forestal y la formulación de una declaración oficial de política

forestal, basándose para ello en las experiencias que los países han adquirido durante los últimos decenios. Aunque esta obra se concentra en la elaboración y formulación de políticas forestales nacionales, su contenido también es aplicable a nivel subnacional y local. Además, la guía puede servir a los países para revisar su actual política forestal y diseñar y oficializar una política nueva.

Puesto que la política forestal debe reflejar el particular contexto social, cultural, económico y normativo de cada país, así como las características singulares de sus recursos forestales y los usos a los que estos se destinan, esta guía no debe considerarse una plantilla para la elaboración de una política forestal; al contrario, se anima a los usuarios a adaptar su contenido para que este responda a sus necesidades específicas.

En última instancia, es al gobierno nacional y a las partes interesadas —las cuales secundan las tareas de elaboración y ejecución— a quienes incumbe la responsabilidad, la autoridad y la rendición de cuentas con respecto a la política forestal nacional, ya que dicha política dimana *de facto* de sus respectivas actuaciones. Por consiguiente, los destinatarios previstos de este documento son primeramente los oficiales superiores de gobierno y los representantes de las partes interesadas que intervienen en la elaboración o revisión de la política forestal nacional de un país. Esta obra tiene también por finalidad servir de guía para otras partes interesadas que así podrán participar más eficazmente en el diálogo sobre el aprovechamiento de los bosques, en particular las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios con objetivos sociales y ambientales.

Las políticas deben facilitar la toma de decisiones racionales sobre los bosques y los árboles y su aprovechamiento sostenible —decisiones de las cuales proceden los beneficios que la sociedad espera recibir—. Tales políticas han de diseñarse para responder a las necesidades en evolución de los diferentes grupos y a los nuevos desafíos y oportunidades.



जलवायु

उत्पत्तिकालीन प्रश्न →

- 1 → डिटेल्स रजिस्टरिंग प्रणाली
- 2 → एअरको क्वॉलिटी इंडेक्स
- 3 → गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली
- 4 → एअर एंड वॉटर क्वॉलिटी इंडेक्स
- 5 → विभिन्न जलवायु विभागों के बीच समन्वय

जलवायु →

- 1 → आवाजों को भी सुना
- 2 → गुं-संघों के बीच समन्वय
- 3 → एअर एंड वॉटर क्वॉलिटी इंडेक्स
- 4 → एअर एंड वॉटर क्वॉलिटी इंडेक्स

जलवायु -

- 1 → जलवायु को नियंत्रित करने के लिए
- 2 → जलवायु को नियंत्रित करने के लिए

जलवायु को नियंत्रित करने के लिए जलवायु को नियंत्रित करने के लिए

2. ¿Qué es una política forestal nacional?

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA FORESTAL NACIONAL Y POR QUÉ DEBERÍA UN PAÍS ADOPTAR TAL POLÍTICA?

El término «política» no se define aquí con excesivo rigor sino que se usa de distintas formas en diversas ocasiones. A menudo, puede significar «el curso de una actuación adoptada y a la que se ha dado seguimiento». Una política puede o no tener una formulación explícita. Puede haber sido planificada o surgir de un comportamiento deliberado. La política se considera entonces ora un sistema racional basado en metas y planes explícitos, ora consecuencia de una actividad política que surge de un conjunto de decisiones. En todo caso, una política útil debe proporcionar orientaciones y trazar una dirección que es preciso seguir durante un cierto lapso de tiempo. La población suele quejarse de que el gobierno central, un ministerio, o las partes interesadas «carecen de una política» cuando las decisiones se toman en función de la contingencia de los acontecimientos o cuando estas son incoherentes o contradictorias.

En virtud de una política se pretende guiar y determinar las decisiones y acciones presentes y futuras. Esta se compone, generalmente, de los dos elementos siguientes:

- un conjunto de aspiraciones, metas y objetivos;
- un esbozo de la línea de acción que permite alcanzar dichas aspiraciones, metas y objetivos.

En esta obra, entiéndase por política forestal nacional un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad.

Una política forestal nacional no ha de ser impuesta unilateralmente por el gobierno. Teóricamente, consiste en un acuerdo pactado entre organismos que representan diferentes intereses forestales y que ha sido adoptado oficialmente por el gobierno. Es crucial, por tanto, saber quiénes participarán en la elaboración de la política ya que su selección influirá en los intereses que se tomarán en consideración. Tal y como observa Byron (2006), resulta difícil imaginar una política forestal nacional pertinente y útil que no esté firmemente arraigada en las aspiraciones más

Una política forestal nacional es un cuerpo normativo destinado a la sociedad, y no un conjunto de directrices dictado en beneficio de la administración forestal.

amplias de la sociedad. Por consiguiente, las políticas forestales nacionales deben abarcar no sólo los asuntos que incumben a la administración forestal y a sus órganos, sino contribuir también a la realización de las políticas generales, principalmente las de desarrollo nacional o las estrategias relacionadas con la economía y la pobreza. Asimismo, deben ser coherentes con las políticas que otras autoridades públicas han promulgado, por ejemplo, en materia de protección ambiental, cambio climático, agricultura, industria y comercio. Más aún, deben alinearse con los compromisos forestales internacionales adquiridos por el país. Por tanto, una política forestal es una política para las personas, y no una política dictada en beneficio de la administración forestal.

Hoy, se entiende generalmente por política forestal un acuerdo negociado entre el gobierno y otras partes interesadas acerca de una visión compartida sobre los bosques (y los árboles) y su aprovechamiento.

Habida cuenta de que se trata de un acuerdo pactado entre el gobierno y las partes interesadas, una política forestal nacional es un cuerpo normativo refrendado y ejecutado tanto por el gobierno, a través de instrumentos jurídicos, económicos y de información, como por otras partes interesadas que, con este fin, se valen de los medios de que disponen. En virtud del apoyo gubernamental, una política forestal nacional formal retrata, en última instancia, la posición oficial del gobierno y constituye una declaración explícita de las metas y los objetivos del país. La política se hace pública para que todas las partes estén al corriente de las orientaciones establecidas y los resultados que se pretende conseguir.

Si diferentes agentes persiguen cada cual sus propios intereses y cambian frecuentemente de rumbo, es poco probable que se alcancen las metas más amplias o los objetivos a largo plazo. Por eso, hay buenas razones para elaborar y utilizar colectivamente una política forestal concordada, a saber:

- El proceso de reunir las partes con intereses diversos para negociar un acuerdo es sumamente valioso de por sí.
- Una política forestal aceptada de común acuerdo se basa en la idea de que su contenido normativo es de propiedad conjunta, lo cual es una condición esencial para su aplicación.
- La participación de interesados de otros sectores distintos del forestal legitima la política ante todos los niveles de la sociedad. La «anuencia» amplia de muchos sujetos resulta muy ventajosa a la hora de conducir negociaciones con ministerios poderosos, tales como los de agricultura, energía, planificación o hacienda.
- Una política forestal nacional proporciona una orientación excelente para elaborar marcos institucionales e instrumentos normativos más coherentes, especialmente en materia de legislación forestal.
- Una política forestal nacional puede guiar la planificación y las actividades de las partes interesadas en el sector forestal, entre ellas las administraciones y los organismos a varios niveles.

- Una política forestal nacional facilita la comunicación, la coordinación y la colaboración entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y el público.
- Una política forestal nacional puede proporcionar una base sólida para los debates internacionales sobre política y fortalecer la cooperación en materia de asistencia técnica.
- La política forestal nacional puede servir de referencia para guiar las decisiones relativas a los problemas emergentes, en particular, los asuntos difíciles o controvertidos que exigen una toma de decisiones rápida.

¿QUÉ ASPECTO TIENEN LAS POLÍTICAS FORESTALES NACIONALES?

La política forestal *de facto* de un país está determinada por las medidas que el gobierno y las partes interesadas llevan a cabo en relación con los bosques, y es la suma de las numerosas acciones normativas individuales, más o menos coordinadas, del gobierno y las partes interesadas. La política *de facto* evoluciona a lo largo del tiempo conforme cambian las acciones de los distintos órganos en respuesta a unas circunstancias también en evolución.

Las políticas forestales nacionales son textos oficiales en los cuales se recoge una declaración de visión a largo plazo para el sector, se formulan orientaciones y proponen estrategias de apoyo para alcanzar las metas, y se promueve la acción concertada entre las diferentes entidades y los encargados de la adopción de decisiones. La estructura y el contenido de una política forestal oficial están determinados por las necesidades manifestadas por los responsables de la toma de decisiones y otros sujetos que elaboran la política, están de acuerdo con sus postulados y convienen en su utilización. Es muy importante el hecho de que la política debe ser coherente con la historia, la cultura, las aspiraciones y los recursos propios de un país. Es por eso que, como cabría esperar, las declaraciones de política forestal difieren considerablemente de un país a otro. Asimismo, hay que observar que no deberían considerarse políticas forestales aquellas declaraciones que tienen como objeto la historia de la ordenación y la administración forestales, y que describen el sector tal como existe en la actualidad o bosquejan los aspectos operativos de un organismo forestal.

Una declaración de política forestal puede estar contenida en apenas 10 páginas (como en Gambia y Mozambique) o consistir en un documento más extenso (como en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Camerún, México, Mongolia, Panamá, el Perú y el Senegal). Algunos países, por ejemplo el Canadá, optan por un marco sencillo o un documento de gran alcance en el que se hace referencia a códigos de prácticas, leyes y orientaciones pertinentes que se hallan en otros

Una declaración oficial de política forestal enuncia explícitamente una visión compartida o las metas relativas a los bosques y los árboles, y esboza las estrategias que permiten realizar tal visión o metas, pero admite una postura flexible en lo que respecta a los métodos que serán utilizados.

Las declaraciones de política forestal se concentran cada vez más en los resultados esperados o deseados, y menos en cómo conseguir las metas.

lugares. Otros países incorporan sus políticas forestales en las respectivas legislaciones forestales o en documentos de planificación de más largo plazo (por ejemplo, Tailandia y Turquía), especialmente los PFN (por ejemplo, el Congo y Finlandia). Una política forestal puede consistir en una única declaración o en un conjunto coherente de declaraciones acerca de múltiples aspectos (como en China, Sudáfrica y Uganda). La experiencia indica que, cualquiera que sea el enfoque adoptado, los textos voluminosos, independientemente de su calidad, suelen acabar aparcados y olvidados. Las declaraciones de política forestal que se centran en los resultados y proporcionan medios dúctiles con que conseguirlos se adaptan mejor al cambio de circunstancias y a la integración de experiencias. Una declaración de política forestal debería evitar la repetición de orientaciones específicas y ser lo suficientemente concisa para que el mayor público posible la lea y comprenda.

El alcance de una política forestal nacional generalmente abarca todos los recursos forestales de un país —bosques industriales o comerciales, bosques privados, bosques comunitarios, agroforestería, árboles fuera de los bosques, bosques urbanos, bosques naturales y terrenos boscosos—, así como su ordenación y uso, cualquiera que sea la situación de tenencia o propiedad. Actualmente, las políticas forestales ya no abordan tan sólo los aspectos tradicionales de la silvicultura, sino que tienen en cuenta las necesidades de la sociedad y los beneficios amplios que esta recibe, así como los problemas que surgen de la mayor presión que se ejerce sobre una base de recursos finita (véase el Recuadro 1). Muchas cuestiones clave rebasan los límites del sector, por ejemplo los nexos entre cambios demográficos y uso de la tierra, la necesidad de incrementar la productividad agrícola, el cambio climático, la energía y el desarrollo económico y de infraestructuras. Por esta razón, los lindes que separan la política forestal, la política de uso de la tierra o la política de los recursos naturales renovables se han difuminado, y tanto más cuanto que los países tratan de armonizar sus políticas con los compromisos internacionales contraídos.

En la mayor parte de las políticas se declara una visión o unas metas y se enuncian objetivos específicos respecto a un número limitado de asuntos. Como ya

RECUADRO 1

Reconocimiento de la amplia función social de los bosques en Sudáfrica

«A diferencia de la opinión tradicional según la cual la silvicultura es la ciencia de la ordenación de la tierra forestal, actualmente el objeto de las actividades forestales es la relación que se establece entre la población y los recursos proporcionados por los bosques. La silvicultura comprende el aprovechamiento y la ordenación de la madera, los frutos y los demás productos procedentes de los árboles, así como de la vida silvestre que encierran los bosques.»

Fuente: Gobierno de Sudáfrica, 1996.

se ha indicado, los temas varían considerablemente de un país a otro y son reflejo de diferentes situaciones y necesidades. Pueden incluir las múltiples modalidades de aprovechamiento de las tierras forestales, por ejemplo la producción comercial de madera, el esparcimiento y el turismo, la protección de la biodiversidad, la producción de productos forestales no madereros, la zootecnia, la agroforestería y los servicios ambientales tales como el abastecimiento de agua, el control de la erosión, la regulación del clima y la absorción de carbono. Un examen de las actuales declaraciones de política forestal nacional permite destacar los siguientes elementos más recurrentes:

- la protección y aumento de la calidad y magnitud de los recursos —sin olvidar su capacidad productiva, salud y vitalidad— en beneficio de los ciudadanos y las generaciones futuras;
- la garantía de que toda extracción de productos procedentes de los bosques se lleve a cabo con criterios de sostenibilidad y de conformidad con las leyes y la reglamentación o los códigos de prácticas, sean estos formales/escritos o informales/consuetudinarios;
- el mantenimiento o la intensificación de los servicios ecosistémicos proporcionados por los bosques;
- la ordenación de los recursos forestales con el fin de que produzcan los variados bienes y servicios que la sociedad demanda, lo que contribuye directamente al desarrollo nacional.

En general, los problemas abordados con más frecuencia forman parte de los siete elementos temáticos de la ordenación forestal sostenible, tal como los establece el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (Naciones Unidas, 2008): cantidad de recursos forestales; diversidad biológica de los bosques; salud y vitalidad de los bosques; funciones productivas de los recursos forestales; funciones de protección de los recursos forestales; funciones socioeconómicas de los bosques; y estructura jurídica, política e institucional. Sin embargo, dada la amplitud de este marco, a menudo los países se concentran en temas más específicos como la tenencia de la tierra, el uso de la tierra, el cambio climático, el empleo, la silvicultura comunitaria y la industria forestal.

Con frecuencia, las declaraciones de política forestal nacional proporcionan orientaciones sobre cómo llevar a la práctica la visión y los objetivos. También pueden especificar el centro de responsabilidad de cada una de las acciones programadas. En algunos casos, en las declaraciones se indican los recursos y la autoridad que las partes interesadas necesitan para llevar a cabo lo que se espera de ellas. En el pasado, muchas políticas forestales eran textos prescriptivos que asignaban las tareas de ejecución a los organismos públicos. En tiempos más recientes, en cambio, se ha perseguido un enfoque de colaboración que involucra al gobierno y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) por igual. Por

Las políticas forestales acertadas son aquellas que incorporan las necesidades de la sociedad y las metas más amplias del desarrollo.

Los textos que las expresan equilibran los diferentes intereses de las partes; su extensión es breve y su contenido fácilmente comprensible.

consiguiente, las políticas ya no suelen prescribir la manera en que se han de conseguir las metas sino que especifican los resultados esperados: esto permite a las partes interesadas contribuir más eficazmente a la realización de los objetivos de conformidad con sus propios medios, adaptándolos a lo largo del tiempo, y tomar en consideración las experiencias y la evolución de las circunstancias.

En general, las declaraciones oficiales de política forestal nacional abarcan un período de 10 a 20 años y, para seguir siendo pertinentes, deben adaptarse a los contextos cambiantes. En algunas declaraciones nacionales (como las de Australia, Austria y el Canadá) se contemplan explícitamente unas etapas de examen periódico a fin de asegurar su revisión para afrontar los nuevos retos y oportunidades.

¿CÓMO SE RELACIONA LA POLÍTICA FORESTAL CON LAS LEYES FORESTALES, LOS PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES, LAS ESTRATEGIAS Y LOS PLANES DE ACCIÓN?

En una política forestal se formula una visión o una meta amplia y una dirección a largo plazo acerca de los bosques y su aprovechamiento, pero en general no

La política forestal y la ley forestal son herramientas complementarias: la política indica la dirección, y la ley estipula los derechos y responsabilidades.

se especifican en detalle los instrumentos o prácticas necesarios para su ejecución. Un instrumento esencial para aplicar la política forestal es la legislación forestal. Algunos países no disponen de una declaración de política forestal y consideran que es la legislación la que contiene o expresa la «política» y proporciona el marco fundamental que guía la acción del gobierno.

Sin embargo, el propósito primordial de una legislación es la distribución y el cumplimiento de los derechos y responsabilidades relacionados con los bosques, y no el establecimiento de una visión, meta o estrategia acordada.

¿Es la política la que debe formar parte de la legislación, o es esta la que debe estar contenida en la política? Desde luego, toda política gubernamental debe ser coherente con la Constitución y las demás leyes del país. Sin embargo, todas las leyes, incluidas las relacionadas con el sector forestal, se formulan teniendo en cuenta determinadas políticas. Por esta razón, la política —es decir un acuerdo sobre una dirección estratégica— debe ser formulada antes de que cualquiera de sus aspectos pueda ser jurídicamente vinculante. Al fin y al cabo, la traducción en ley de los derechos y deberes contenidos en una política es un procedimiento técnico y no político. Por lo tanto, el legislador dirá: «Dadme la política, que yo redactaré el anteproyecto de ley». En la práctica, cuando no existe una declaración de política, la revisión de la legislación forestal es un proceso más o menos explícito de elaboración y formulación de política. En los casos en que se ha concordado una declaración de política forestal, es posible enmendar en consecuencia la legislación forestal para aplicar la política.

Generalmente, la legislación se considera un instrumento esencial para la aplicación de la política forestal ya que mediante la legislación primaria (nivel parlamentario) y la legislación secundaria (por ejemplo, reglamentos, decretos, ordenanzas

y estatutos), se establecen los derechos y obligaciones y se institucionalizan las normas. La legislación prohíbe determinados comportamientos, establece sanciones y ofrece una base sólida para la acción ante los cambios políticos que tienen lugar en el gobierno. Sin embargo, el uso de las leyes forestales para la orientación normativa acarrea efectos no deseados. En la legislación no se pueden abarcar todos los aspectos normativos con suficiente detalle, y las especificaciones indicadas en los escritos jurídicos están sujetas a procedimientos legales. Así pues, el recurso a la judicatura es un modo de retardar —cuando no de impedir— una acción determinada. Además, los instrumentos jurídicos no suelen ser apropiados para proporcionar orientaciones o dar flexibilidad a las actuaciones cuando hay que hacer frente a problemas emergentes, y tampoco son accesibles o comprensibles por todas las personas. No obstante, ante un conflicto y en ausencia de otros mecanismos de resolución de controversias, la ley prima sobre la política. Sólo la primera puede ser impugnada ante los tribunales, que pronunciarán un juicio basado en las leyes y no en la política. Es por este motivo que los asesores jurídicos recomiendan con frecuencia incluir en la legislación forestal solamente los derechos y responsabilidades fundamentales.

La legislación forestal debe ser redactada una vez que las decisiones de política han sido adoptadas, y no al revés.

En el Cuadro 1 se resumen las principales diferencias entre política forestal y legislación forestal.

Puede ocurrir que la legislación deba ser revocada o revisada porque ya no corresponde a las nuevas políticas, visión o metas. Sin embargo, puede que no se requieran enmiendas para aplicar una política forestal revisada si las entidades no gubernamentales, tales como las industrias forestales, desempeñan las principales funciones y sus actuaciones ya están reglamentadas por unas leyes más amplias,

CUADRO 1
Principales diferencias entre política forestal y ley forestal

Política forestal	Ley forestal
Puede ser adoptada y enmendada mediante diversos procedimientos y por diferentes organismos, de acuerdo con cada situación específica.	Es adoptada y enmendada por el parlamento o el jefe de Estado mediante procedimientos determinados por la Constitución o la legislación.
Carece de fuerza jurídica obligatoria.	Tiene fuerza jurídica obligatoria.
Proporciona orientaciones especificando visiones y metas e indica cómo alcanzarlas.	Especifica derechos y deberes basados en una visión de política o en metas.
Puede tener un carácter general, lo que permite su adaptación al cambio de circunstancias.	Debe tener carácter específico para que la solución de controversias pueda efectuarse en sede judicial; debe aplicarse universalmente en todas las jurisdicciones.
Comprende mecanismos sin fuerza obligatoria para los casos de incumplimiento.	El incumplimiento es punible judicialmente.
Es enmendable mediante procedimientos específicos por los órganos que adoptan la política.	Para su enmienda se necesita un procedimiento constitucional o jurídico.

Los PFN representan el marco general de la política forestal de un país. Los procesos y plataformas relacionados con los PFN sirven para elaborar una política, estrategias y programas forestales, o para revisarlos y para facilitar su aplicación.

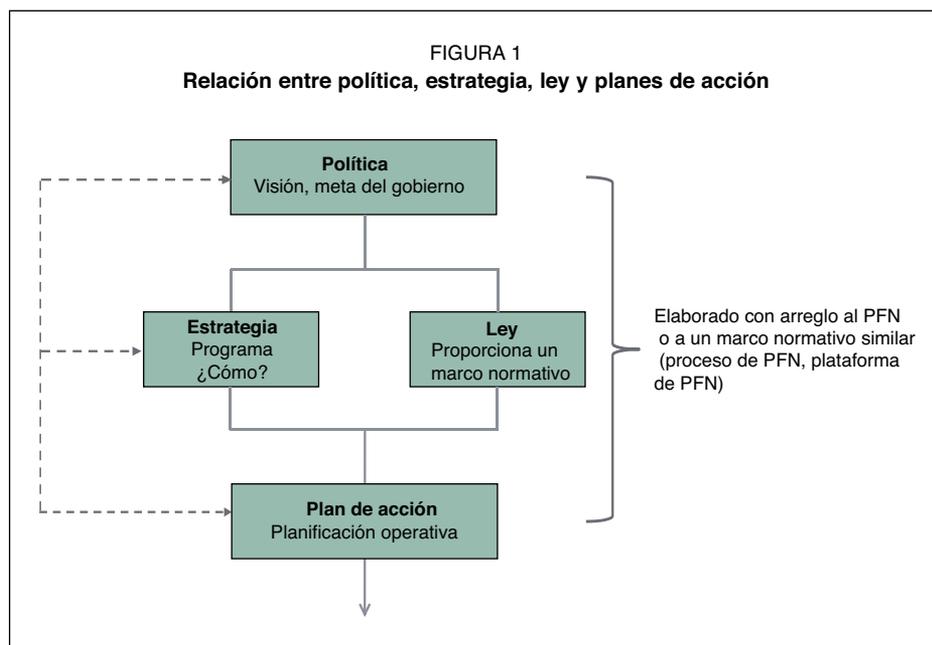
específicos que es posible agrupar de forma general en las categorías siguientes: soberanía nacional y liderazgo de los países; coherencia interna del sector forestal e integración con otros sectores; y participación y asociación (FAO, 2001). Este marco se basa en un proceso iterativo de elaboración/revisión y aplicación de las políticas forestales nacionales y de traducción de los compromisos internacionales en medidas sobre el terreno. En este sentido, muchos países establecen plataformas, foros forestales o mecanismos similares de múltiples interesados como parte integrante de ese marco. Por consiguiente, siempre que un PFN se refiera a un marco de política forestal completo, su relación con la política es directa: la política forestal se elabora o revisa dentro del marco del PFN y constituye un resultado del proceso relacionado con el PFN.

Una estrategia o un programa forestal nacional especifican generalmente el camino a seguir para conseguir las metas y objetivos establecidos en la política.

por ejemplo, las que rigen la planificación o la protección ambiental.

El término «política forestal» también se suele confundir con «programa forestal nacional» (PFN). El PFN, expresión concordada por los países en el ámbito del diálogo internacional sobre los bosques, denota un marco de política forestal completo basado en ciertos principios

Con frecuencia, en un texto de política forestal se esboza o especifica cómo se han de conseguir las metas u objetivos por medio de estrategias, programas o planes de acción. Los términos «política» y «estrategia» a menudo se utilizan indistintamente. Es por esta razón que en algunos países la política



forestal está enunciada en una «estrategia forestal» (por ejemplo, Arabia Saudita, Inglaterra [Reino Unido], Serbia y Viet Nam). Análogamente, un «documento de estrategia» y un «documento de programa forestal nacional» suelen ser escritos comparables. En algunos países (como el Camerún y Finlandia), el PFN se considera la base estratégica de la política forestal nacional. Por eso, la política forestal se expone en un documento de PFN. Si bien en la práctica los términos se usan bastante libremente, por lo general, en una estrategia se dan indicaciones sobre la dirección que ha de adoptar el enfoque para lograr las metas y objetivos establecidos en la política, mientras que un programa se considera más como un plan maestro a largo plazo para llevar a cabo la política o estrategia. Los «planes de acción» o «planes de trabajo» suelen ser planes más específicos o de plazo más breve (véase la Figura 1).

¿CÓMO SE VINCULA LA POLÍTICA FORESTAL NACIONAL CON OTRAS POLÍTICAS?

Durante los últimos 10 años, los responsables de la formulación de políticas han cobrado cada vez mayor conciencia de que no es posible manejar los bosques de forma sostenible si los usuarios de las otras tierras y recursos naturales no reconocen la importancia que tienen estos recursos. Una de las causas de que en el pasado muchas políticas y planes lindamente redactados no hayan sido ejecutados debidamente o hayan carecido de efectividad es que estaban desconectados de las realidades de los bosques y de los grandes acontecimientos sociales. Por ejemplo, en muchos países la tasa de deforestación se ha mantenido elevada pese a las políticas forestales explícitas destinadas a reducir la deforestación. En otros casos, la producción de alimentos, la protección, la infraestructura o el desarrollo económico general tuvieron precedencia sobre ambiciosos programas de forestación. Estos ejemplos ponen de relieve la importancia de vincular las políticas forestales con las políticas nacionales más amplias y de incorporar aspectos forestales en esas políticas nacionales, a fin de volver las políticas forestales pertinentes y aumentar el reconocimiento de la sociedad del valor y los beneficios de los bosques y de la ordenación forestal sostenible. No obstante, con mucha frecuencia los encargados de la formulación y la aplicación de estas amplias políticas no colaboran ni comunican entre sí.

Las metas de la política forestal deben vincularse claramente con las estrategias nacionales de desarrollo.

Los bosques contribuyen al bienestar humano mucho más de lo que la sociedad suele creer, por ejemplo en lo que respecta a la provisión de alimentos, empleo e ingreso, vivienda y protección, energía y seguridad ambiental. A menudo estos aspectos cruciales no se tienen en cuenta lo suficiente ni están recogidos explícitamente a la hora de elaborar la política forestal. En general, las cuestiones que son fundamentales para la sociedad forman parte de las estrategias nacionales en materia de desarrollo, economía y sostenibilidad o de políticas y planes similares. Es por eso que hay que establecer y articular la política forestal de manera tal que contribuya al logro de estas metas más amplias. De la misma manera, es imprescindible abogar activa y persistentemente por que los asuntos

RECUADRO 2

La política forestal y la agenda de desarrollo nacional

La incorporación de las cuestiones forestales en las políticas más amplias que se ocupan del desarrollo nacional sostenible, así como los desafíos que suponen los cambios que se producen a nivel mundial, no están libre de ciertos riesgos (por ejemplo, la pérdida de control), pero también pueden ofrecer oportunidades considerables. Países como los Estados Unidos de América, la India y la República de Corea han vinculado los bosques y la ordenación forestal con agendas de desarrollo más amplias, convirtiéndolos en elementos de los programas de «acuerdo verde»; otros, como Costa Rica y la República de Corea, han situado los recursos naturales en el centro de sus estrategias de desarrollo nacional. Algunos países impulsan el desarrollo de productos y servicios innovadores como parte de los esfuerzos para avanzar hacia una bioeconomía sostenible con la que es posible hacer frente al cambio climático, la crisis económica y el agotamiento de las reservas de petróleo, de manera global y coordinada. Suecia y Nepal tienen políticas coordinadas de bosques y aguas, y el Canadá y otros países han integrado o coordinado las políticas relativas a los bosques con las políticas que reglamentan la industria forestal. En muchos países se están llevando a cabo iniciativas para mejorar la integración de las políticas forestales con las que se refieren al cambio climático y a la energía.

relacionados con los bosques se incorporen en las políticas y estrategias de desarrollo nacionales (véase el Recuadro 2).

Muchas de las medidas que afectan a los bosques y los árboles y su aprovechamiento se rigen o están abarcadas por políticas y leyes que pertenecen a otras esferas. De hecho, muchas cuestiones clave para la sociedad tienen un carácter transversal y están por encima de los sectores: el desarrollo económico y rural,

Las cuestiones relacionadas con los bosques y árboles, especialmente su uso, trascienden los distintos sectores. En condiciones ideales, esto se refleja cabalmente en la participación que se obtenga en la elaboración y aplicación de la política forestal.

la reducción de la pobreza, la producción de alimentos, el cambio climático, la ordenación de cuencas hidrográficas, la energía, el turismo, el desarrollo de infraestructura, la industria y la minería, la educación y la investigación. Es probable que muchos interesados de sectores que afectan profundamente a los bosques nunca

se hayan planteado preguntas tales como «¿De qué políticas disponemos para tratar los asuntos relativos a los bosques?» o «¿Cuántos bosques deberíamos conservar?». A fin de llevar a cabo medidas relativamente bien coordinadas, muchos países solicitan la intervención de las partes interesadas pertenecientes a sectores clave a la hora de revisar la política forestal.

Con frecuencia, los organismos gubernamentales y las partes interesadas elaboran soluciones bilaterales o coordinan políticas en determinadas esferas

normativas fundamentales. Es así como componentes específicos de políticas coordinadas bilateralmente pasan a formar parte integrante de la política forestal, por ejemplo, las decisiones en materia de ganadería, agroforestería, ordenación de cuencas hidrográficas, protección de la biodiversidad, producción de biomasa con fines energéticos, suministro de madera industrial, ecoturismo, deforestación y degradación forestal. Las interconexiones entre los asuntos que se desarrollan en un ámbito terrestre finito representan un incentivo suplementario para que los responsables de las políticas busquen soluciones normativas inclusivas y más integradas. A este respecto, un enfoque consiste en elaborar políticas más amplias sobre los recursos naturales y el uso de la tierra, tal como se ha hecho en Finlandia y Nueva Escocia (Canadá). En la práctica, para ejecutar políticas diferentes debe haber siempre una coordinación a varios niveles, ya sea que las políticas hayan sido ideadas de manera colaborativa o no.

Es posible elaborar políticas sobre temas específicos de forma conjunta, con uno o más sectores.

El reconocimiento, la coordinación y la integración de las políticas son importantes, no sólo en el plano nacional sino en todos los niveles de gobierno, desde el municipal local hasta el internacional, que es donde se contraen los varios compromisos. Además, las políticas no sólo deben ser coherentes entre los distintos sectores, sino que también deben ser compatibles con los marcos constitucionales y las políticas establecidas a nivel subnacional por las estructuras descentralizadas, así como con las reglas tradicionales y consuetudinarias.



3. Elaboración de la política en un entorno dinámico

Una [política] es comparable a una receta: puede formularse anticipadamente o surgir en respuesta a los acontecimientos.

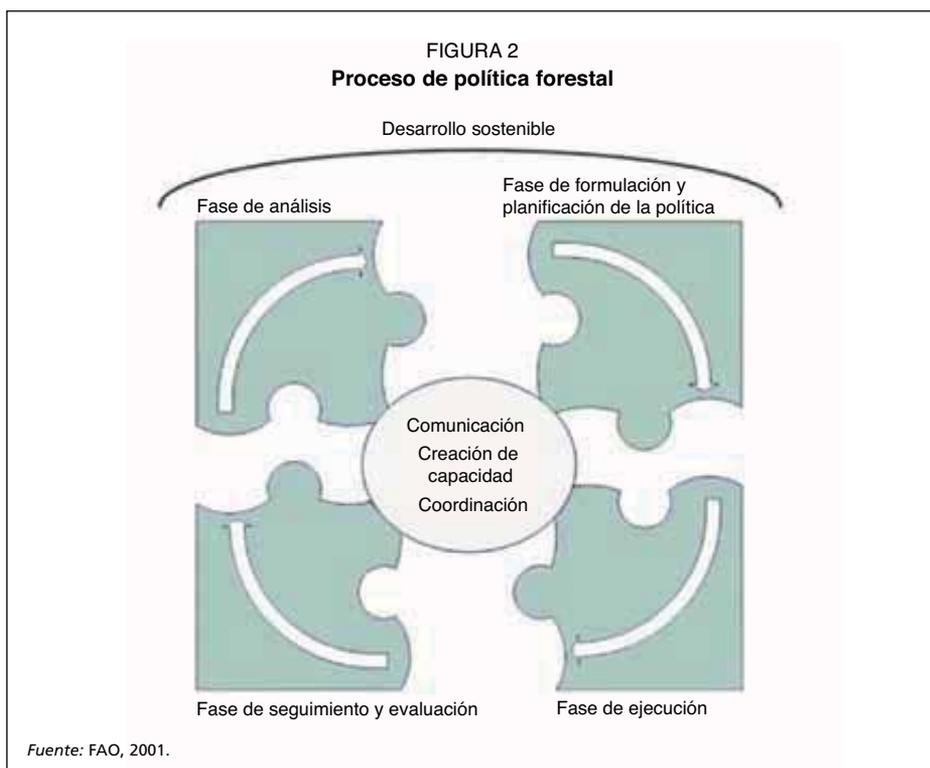
Gane, 2007

Algunos ven en la elaboración de la política una forma racional de planificación; otros consideran esa labor como el producto de las negociaciones y decisiones de los diferentes responsables de las políticas. En realidad, la elaboración de la política y su posterior formulación son a menudo etapas no estructuradas que comprenden varios estratos que se disimulan detrás de la fachada de un proceso correctamente planificado y ejecutado. De hecho, muchas decisiones pertinentes en materia de política se adoptan fuera del proceso oficial; esto puede dar la impresión de que las políticas son «cosas que ocurren» y que pocas veces son ejecutadas tal y como habían sido planificadas.

Dado que raramente un país elabora o formula sus políticas a partir de cero, puede ser útil conceptualizar el proceso relacionado con la política forestal como una secuencia circular de los siguientes acontecimientos: examen de la ordenación y la administración forestales → elaboración y formulación de la política → ejecución → evaluación → reformulación. El proceso relativo al PFN se basa en una noción similar (véase la Figura 2).

Casi siempre, la elaboración de una declaración oficial de política forestal surge de la necesidad o del deseo de mejorar la política en vigor —tenga esta forma escrita o consista en directrices implícitas— debido a cambios abruptos o a modificaciones paulatinas que se producen en un contexto más amplio. Aunque desde el punto de vista conceptual resulta menos claro, es evidente que en la realidad el proceso puede iniciarse en cualquier punto del círculo conceptual. El deseo de elaborar o revisar una política puede surgir durante la etapa de ejecución, después de la realización de un examen o cuando la política ya ha sido formulada casi por completo, por ejemplo tras la llegada al poder de un nuevo gobierno que cambia las políticas de sus predecesores. Además, las actividades que se llevan a cabo en distintos momentos del proceso están interconectadas de varias formas: pueden verificarse paralelamente o tener lugar durante cualquiera de las cuatro fases. En otras palabras, el esquema cuádruple, pese a ser una simplificación de lo que ocurre en la práctica, sirve para estructurar y facilitar el trabajo que se debe llevar a cabo.

El desarrollo y ajuste de una política forestal es un proceso que no conoce ni punto de inicio ni punto final.



La formulación de la política es un proceso iterativo, y es importante que sea vista en esta luz por dos razones. En primer lugar, en un proceso iterativo es más fácil tener en cuenta las experiencias y lecciones extraídas y mejorar la coordinación. En segundo lugar, un proceso iterativo favorece el mantenimiento de un diálogo sobre la política y su ejecución después de la conclusión del proceso de elaboración de la política oficial. El diálogo continuo y el establecimiento de una plataforma para ese fin suelen ser componentes esenciales de la ejecución dado que muchos detalles concretos relacionados con la puesta en práctica de la política forestal nacional deben analizarse y negociarse una vez que esta ha sido aprobada. Además, los mecanismos establecidos para el diálogo facilitan el aprendizaje de las varias lecciones y experiencias extraídas de la ejecución de las políticas acordadas y la coordinación de la planificación posterior.

¿QUÉ HA CAMBIADO EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS?

Con la participación, la pertinencia, aceptación y eficacia de las políticas son mayores

Para una aplicación eficaz de las políticas y los procesos normativos es indispensable que exista, antes que nada, sinergia entre el Estado y los ciudadanos. Aunque la administración forestal nacional puede ser la fuente principal de especialización técnica para una ordenación que permita obtener de los bosques distintos bienes y servicios, no es necesariamente la mejor defensora de los anhelos o exigencias de la sociedad en relación con los bosques. El equilibrio de intereses contrapuestos suele

ser más un asunto político que técnico, y una de las principales enseñanzas que la FAO ha extraído de la asistencia prestada a los países en materia de políticas es que la importancia de las cuestiones que no son técnicas, así como del conocimiento y las capacidades, suelen ser infravalorada (FAO, 2008).

La experiencia ha demostrado que el proceso de elaboración de una política forestal nacional debe ser iniciado y conducido por el propio país, y no por agentes externos o asociados. Asimismo, es preciso tomar medidas para que en este proceso haya suficiente participación a nivel nacional y subregional. Aunque sería posible formular una política sólida y técnicamente racional sin la intervención de las partes interesadas, su participación es indispensable para que la política satisfaga las necesidades de la sociedad. Los enfoques que se adoptaban en el pasado han enseñado que resulta difícil aplicar una política cuando la opinión de las personas afectadas por las decisiones no se toma en consideración y las negociaciones destinadas a dar cabida a los intereses contrapuestos tienen lugar en ausencia de quienes los representan. Ambas condiciones son esenciales para que la política cuente con una amplia base de apoyo en virtud de la cual será posible superar los desafíos que plantea su aplicación, aun si el proceso de ejecución parece durar demasiado, es costoso y resulta difícil de controlar en un principio. En muchos países los procesos relacionados con los PFN y las plataformas de debate forestal sirven para reforzar la participación en las fases de elaboración y formulación de la política. Los PFN son una oportunidad para que las partes con intereses, objetivos y opiniones diferentes entablen discusiones y negociaciones, conozcan mejor los puntos de vista de los demás y lleguen a un consenso o a compromisos, pacten acuerdos o barajen sus transitorias discrepancias. Los PFN representan también un mecanismo de confrontación constructiva, una válvula de escape para expresar motivos de queja y una plataforma de comunicación para hacer frente a los malentendidos y evitar así posibles conflictos.

Los procesos de política forestal tienen por objeto elaborar y aplicar políticas que se consideran de propiedad común y disponen de un amplio apoyo porque involucran a una gran variedad de interesados tanto de dentro como de fuera del sector forestal.

La aplicación de la política entendida como una responsabilidad compartida

Si la política forestal consiste en un acuerdo entre el gobierno y las partes interesadas, el gobierno central no necesita conseguir por sí solo las metas declaradas pero debe asegurar que dichas metas sean puestas en ejecución, según corresponda, por las administraciones descentralizadas o por otros sujetos tales como el sector privado, las organizaciones forestales comunitarias, los agricultores, los pueblos indígenas, las ONG y la sociedad civil. Así, las autoridades centrales están encontrando nuevas vías para coordinar las acciones entre los distintos sectores una vez instaurada la descentralización y para colaborar con las partes interesadas.

La diversidad de las partes interesadas públicas y privadas que intervienen en la aplicación de la política requiere una división explícita de responsabilidades

entre los diferentes órganos de gobierno y las entidades a las que estas partes pertenecen. Asimismo, es necesaria una coordinación y colaboración más intensa entre los funcionarios públicos en sectores y niveles administrativos diferentes. Estos aspectos cobran mayor importancia en los países que están avanzando hacia la descentralización y la transferencia de competencias y en los cuales, las responsabilidades de ejecución recaen en varios niveles de gobierno. Igualmente importante es que los organismos públicos dispongan de metas, estructuras y capacidades que les permitan cumplir este mandato.

En un ámbito convencional de política y acuerdos institucionales, los gobiernos tienden a llevar a cabo las tareas de ejecución en función de reglamentos, controles y otras medidas de supervisión. Ahora bien, este enfoque suele ser incompatible con el deseo y la necesidad de implicar a las partes interesadas, por ejemplo, pequeños cultivadores de árboles u ONG. También se ha comprobado que las solas medidas de mando y control son ineficaces para la ordenación de las zonas valiosas que están bajo protección. En los últimos decenios se ha ido recurriendo a nuevos instrumentos tales como los acuerdos voluntarios, las asociaciones entre el sector público y el privado y enfoques basados en el mercado. Estos instrumentos no sólo encierran el potencial de aumentar la eficacia de la ejecución sino que, a veces, contribuyen también a evitar la marginación de las administraciones forestales estatales.

Mecanismos para un diálogo continuo y para la realización de ajustes periódicos

Los cambios en el contexto en el que se usan y ordenan los bosques y los árboles exigen enmiendas periódicas de la política forestal nacional y acuerdos de ejecución (véase el Recuadro 3). Así como una política *de facto* tiende a evolucionar en función de un conjunto de circunstancias cambiantes, las políticas oficiales deben ser objeto de procedimientos periódicos de adaptación. Dado

Un diálogo forestal continuo es indispensable para elaborar, aplicar, revisar y adaptar las políticas y darles coherencia a lo largo del tiempo.

que la política oficial está inserta en el quehacer político y está sujeta a los ciclos electorales y a los cambios de gobierno, un nuevo gobierno podría emprender revisiones mucho antes de lo previsto inicialmente. Con el propósito de mantener el proceso de la política forestal y adaptarlo a las circunstancias cambiantes, muchos países han establecido plataformas relacionadas con la política forestal nacional, foros forestales o mecanismos similares. Gracias a ellos se promueve la comunicación y coordinación entre las distintas partes interesadas, se da respuesta a los problemas emergentes y se integran las experiencias o las nuevas iniciativas en materia de adaptación normativa.

CÓMO SABER CUÁNDO RESULTA NECESARIO Y POSIBLE INTRODUCIR CAMBIOS

No todos los cambios que afectan a los bosques o a su ordenación hacen necesario dictar una nueva política forestal o enmendar la política en vigor. Sin embargo, a veces las políticas se deben revisar a fin de dar una orientación

RECUADRO 3 Evolución de la política forestal en Bhután

Bhután aprobó su primera política forestal oficial en 1974 tras la promulgación de la Ley forestal de 1969 que confería al Estado la propiedad de todos los bosques del país. La política contenía disposiciones relativas a los bosques y la conservación de la vida silvestre, la forestación, la evaluación de los recursos y su aprovechamiento. El texto estipulaba, asimismo, que la cubierta forestal debía satisfacer un objetivo mínimo del 60 por ciento.

La política diseñada en 1990 tenía como objetivo primordial la conservación ambiental, considerada como condición indispensable para la ulterior obtención de beneficios económicos. Sin embargo, el texto disponía que los hogares de las zonas rurales debían recibir un suministro continuo de madera. Pese al intento de equilibrar la conservación con la utilización sostenible, la ejecución tendió a concentrarse en la conservación y la protección.

Con la revisión de la política nacional en 1999 se hizo mayor hincapié en la comercialización de la madera y la fijación de precios, en el suministro de madera a precios subvencionados para la construcción de viviendas rurales y en la silvicultura comunitaria y social. En el último decenio se ha registrado un cambio en el orden de importancia de los objetivos, optándose por un enfoque de ordenación forestal más descentralizado y centrado en las personas, y encaminado a la reducción de la pobreza.

La política forestal de 2009 responde a la necesidad, cada vez más acuciante, de un enfoque más amplio y equilibrado de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, en el que la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad, por ejemplo, figuran como metas destacadas. La política ofrece un marco para abordar tanto la conservación como el uso sostenible en los ámbitos de la silvicultura comunitaria, la ordenación de las cuencas hidrográficas, los productos forestales madereros y no madereros y el manejo del ganado. La política también proporciona medios coherentes para aplicar las leyes relativas a los recursos naturales del país.

Fuente: Don Gilmour, comunicación personal.

eficaz a las decisiones operativas. En los últimos 20 años, las sociedades han experimentado cambios cada vez más rápidos respecto a asuntos tales como el lugar donde vive la población (cada vez más en las ciudades), la forma en que obtiene ingresos y el modo en que se aprovechan los recursos naturales, especialmente los bosques. Las modificaciones en las tendencias sociales y demográficas, además de los cambios en el

Con el tiempo, cualquier sector cuyos vínculos con los problemas clave de la sociedad y con la agenda general de desarrollo del país se hayan debilitado quedará relegado a un lugar subsidiario, perderá poder y tendrá menor capacidad para perseguir sus objetivos.

RECUADRO 4

Medidas de ajuste de la política forestal adoptadas tras la crisis en la ex República Yugoslava de Macedonia

Al cabo de un decenio de agitación política y tras el abandono de la planificación centralizada que había caracterizado a la ex Yugoslavia, las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia se percataron de que la normativa que gobernaba los bosques del país necesitaba ser revisada urgentemente. Aunque los recursos forestales estaban por lo general en buenas condiciones, resultó claro que la ordenación forestal era insostenible y que los gastos de los organismos forestales drenaban las finanzas públicas. Era patente que para mejorar la viabilidad de las empresas madereras estatales y entregar a la sociedad bienes y servicios forestales de mejor calidad la reforma de las empresas era especialmente apremiante. Además, el nuevo gobierno procuraba demostrar su anhelo y capacidad de emprender reformas económicas y sociales y de elaborar políticas que facilitaran la aceptación del país como miembro de la Unión Europea.

contexto económico, ambiental, técnico y político, requieren necesariamente que la política sea capaz de responder a las nuevas realidades, riesgos y oportunidades (véanse los Recuadros 4 y 5). Con el tiempo, todo sector que no haga frente a los grandes problemas sociales dentro del ámbito de su mandato, o que no forje lazos estrechos con la agenda de desarrollo nacional, quedará relegado, recibirá menos atención y su poder se verá erosionado, lo que redundará en una menor capacidad de conseguir las metas propuestas. El sector forestal no constituye una excepción a este respecto, y el momento en que es oportuno reforzar los lazos mediante una revisión de la política forestal es el indicador certero de la necesidad de introducir cambios. Estos pueden ser de varia índole y surgir de las nuevas oportunidades que se ofrecen o bien consistir en acciones tendentes a impedir que el sector siga perdiendo pertinencia.

Dado que la elaboración de la política está ligada a las políticas de los partidos y las minorías selectas, es probable que quienes ejercen el poder o que

A fin de determinar el momento oportuno para dar inicio a los cambios es preciso disponer de capacidad de liderazgo y un buen conocimiento del contexto normativo y de los agentes involucrados.

quienes deberían estar involucrados en las tareas normativas manifiesten opiniones diferentes acerca de las necesidades, metas, beneficios y riesgos que conlleva emprender esta iniciativa. Ellos deben poder definir el momento oportuno para dar comienzo al proceso, determinar qué

factores lo impulsan y considerar si resulta más conveniente hacer reformas graduales o súbitas. Si bien no existen respuestas sencillas, hay algunos factores que suelen inducir a los gobiernos a contemplar una reforma de política, a saber:

- *Una modificación en las grandes políticas del país o el advenimiento de una administración nueva con prioridades diferentes.* Con frecuencia es un

RECUADRO 5

Los bosques de Kenya sufren presiones crecientes

En la Política forestal de Kenya de 2007 se observa que desde la anterior declaración autorizada sobre política forestal de 1968 se han verificado cambios sustanciales que han hecho necesario que se promulgase una nueva política forestal (Gobierno de Kenya, 2007):

«Los cambios que han tenido lugar han consistido en un aumento de la población del país y en la intensificación de las actividades forestales... La presión que se ejerce sobre los bosques por efecto del aumento demográfico se traducirá en un incremento de la demanda de productos forestales, servicios y tierras para usos alternativos. La necesidad de conservar el suelo, el agua, los hábitats para la fauna y flora silvestres y la diversidad biológica será aún mayor. Además, desde 1968, la cubierta forestal del país ha registrado una contracción significativa que se ha traducido en una menor captación hídrica, en una reducción de la biodiversidad, en un menor suministro de productos forestales y en la disminución de los hábitats de las especies silvestres. Al mismo tiempo, el sector forestal ha sufrido las repercusiones de los conflictos entre los responsables de la gestión forestal y las comunidades que viven en las adyacencias de los bosques y reclaman el acceso a los recursos forestales. Por consiguiente, para guiar el desarrollo del sector se hace necesario preparar una nueva política forestal. El objetivo general de la política forestal es proporcionar a todos los kenianos unas orientaciones continuas en materia de ordenación forestal sostenible. El Documento de sesión N° 1 de 1968 no daba indicaciones adecuadas para la armonización de las distintas políticas relativas a los recursos. En la presente política se han tenido en cuenta otras normativas en vigor relacionadas con la tierra y el uso de la tierra, la tenencia, la agricultura, la energía, el medio ambiente, la minería, la vida silvestre y el agua. Además, en esta política se hace hincapié en la necesidad de una mayor cooperación y vinculación entre propietarios de recursos, usuarios y planificadores. En la política se incorporan los actuales valores relacionados con los bosques del pueblo keniano y las preocupaciones internacionales. La política representa la voluntad nacional.»

nuevo partido en el poder, los principales encargados de la formulación de políticas o los funcionarios públicos quienes desean revisar y reformar las políticas vigentes.

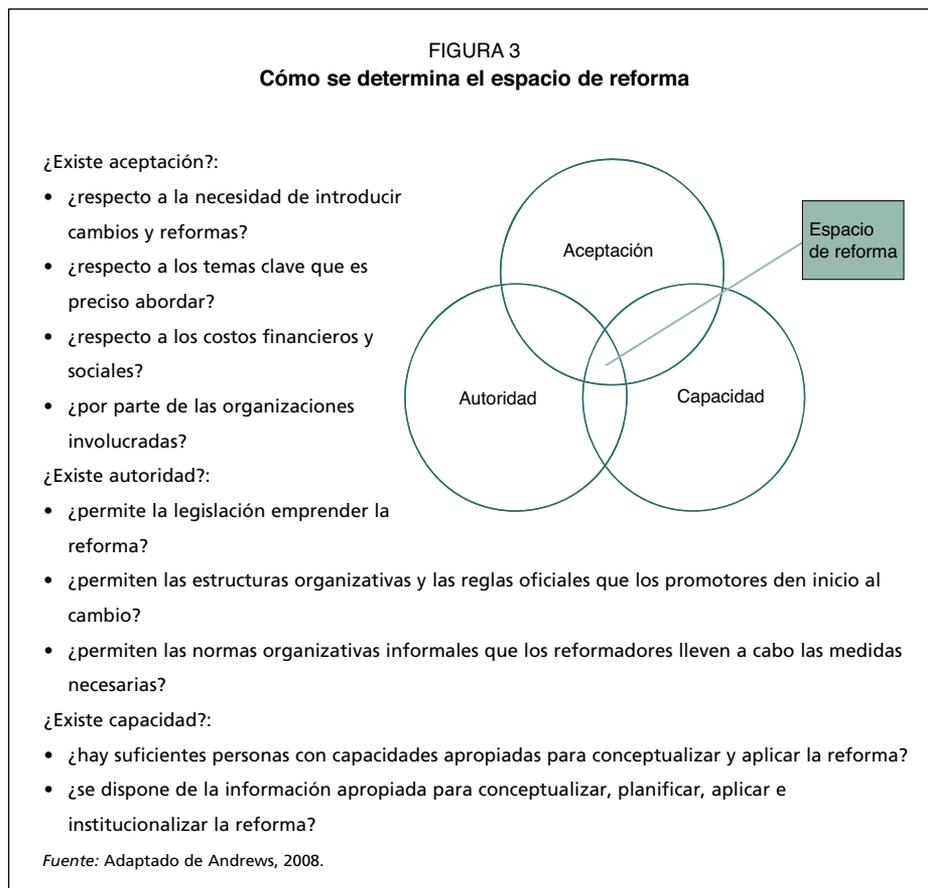
- *Un examen o pruebas anecdóticas que ponen de manifiesto el desfase entre las políticas oficiales y las políticas ad hoc y la realidad sobre el terreno.* La actuación del gobierno puede estar determinada por un examen del sector forestal o de sectores relacionados, una revisión de los estudios de perspectivas nacionales o las expectativas del público. Análogamente, la aplicación general de las políticas puede responder al impulso procedente de los resultados de investigaciones o de proyectos piloto o de demostración.

- *Las crisis naturales tales como inundaciones, la agitación económica o los conflictos relacionados con el uso de los bosques pueden hacer que se preste atención a problemas específicos.* Los cambios también pueden estar impulsados por agrupaciones de interesados —grupos con intereses comunes, redes informales, grupos de presión, medios de comunicación e institutos de investigación— que proponen, por ejemplo, que se prohíba la explotación forestal o la exportación de madera, que se vede la plantación de especies exóticas o que se dé mayor acceso a la población local para recolectar productos forestales no madereros.
- *La amenaza de pérdida de autoridad sobre algunos asuntos.* Entre las cuestiones actuales que pueden hacer necesario reevaluar una política forestal nacional cabe mencionar el cambio climático (reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques), la biodiversidad, los aspectos sociales de la ordenación forestal sostenible (certificación forestal) y la buena gobernanza (por ejemplo, el cumplimiento de la legislación forestal).
- *Los compromisos internacionales y las oportunidades de financiación conexas.* Cabe destacar entre ellos los siguientes: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto, el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosque del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.

Un proceso de revisión, desarrollo y formulación de política inicia correctamente cuando sus partidarios saben determinar el momento oportuno para dar comienzo a la iniciativa y logran obtener apoyo suficiente del gobierno y las partes interesadas. La experiencia demuestra que este esfuerzo requiere talento de liderazgo —especialización, autoridad y respeto, capacidad y tenacidad— y que la voluntad política generalmente se refuerza cuando hay una demanda de acción inequívoca y los asuntos prioritarios son pertinentes y despiertan gran interés. Un enfoque que clarifica los elementos que es preciso tener en cuenta al llevar a cabo la reforma y si esta resultará útil es aplicar el concepto de «espacio de reforma» (Andrews, 2008). Con este método se prueba el grado de aceptación, autoridad y capacidad para emprender la reforma (véase la Figura 3).

Una buena comprensión de los puntos en común y de las diferentes opiniones de las partes interesadas, así como de su disposición para llevar a cabo reformas más o menos profundas, son elementos esenciales para evaluar las posibilidades, límites y riesgos que conlleva el inicio de un procedimiento de elaboración de política. Entre los aspectos que hay que examinar están la elección del momento oportuno en relación con los ciclos electorales, el alcance de los problemas, las cuestiones por afrontar, los objetivos, el proceso que es deseable, factible o necesario instaurar, el tipo de política que se espera poner en pie (nueva, actualizada, parcialmente

enmendada) y la forma en que esta podrá ser adoptada. También será necesario efectuar una evaluación realista análoga para solicitar el compromiso del ministro que deberá conducir las acciones y asumir riesgos políticos (véase el Recuadro 6).



RECUADRO 6

Hay que estar preparado para dedicar tiempo suficiente a la comprensión del contexto político

El proceso de desarrollo de política suele fracasar porque las complejas dimensiones sociales y políticas de la conservación y uso de los bosques no han sido adecuadamente entendidas, o porque las expectativas formuladas son poco realistas. Es importante comprender quiénes son los que propugnan un cambio de política y quiénes estiman que dicho cambio no es necesario y por qué. Algunas instancias decisorias pueden desear realizar reformas genuinas, pero otras preferirán sólo hacer cambios superficiales, por ejemplo reorganizar un departamento, absteniéndose de revisar su lógica operativa o su cultura.

Si los procesos oficiales de elaboración de una política forestal se emprenden en el momento oportuno constituyen la oportunidad de reunir en una mesa de debate común a agentes que representan intereses contrapuestos. La voluntad de los grupos de negociar constructivamente depende del modo en que cada grupo concibe los riesgos y costos que representaría o bien mantener una actitud de alejamiento, o bien obtener los beneficios que derivarían de soluciones encontradas conjuntamente. Es por lo tanto importante, desde un principio, entender los problemas, intereses, costos y beneficios que corresponden a las partes clave, así como la influencia, disponibilidad y capacidad negociadora de estas últimas. A veces es más sensato reconsiderar o aplazar la elaboración de una política cuando el ambiente no es propicio o cuando la voluntad política o la capacidad son cuestionables. Si el problema principal es la carencia de capacidad, se recomienda a los países solicitar la asistencia de la FAO u otros organismos.

4. Cómo empezar: primeros pasos en la elaboración de la política

PLANIFICACIÓN, CREACIÓN DE CAPACIDAD Y COMUNICACIÓN

Una vez tomada la decisión de emprender la elaboración de la política, el éxito del resultado dependerá de una adecuada preparación: indicar a grandes rasgos las responsabilidades de los órganos decisorios; establecer las reglas que gobiernan el compromiso; elaborar proyectos de planes de trabajo, calendarios y presupuestos; preparar estrategias de comunicación; y crear capacidad para dirigir el proceso e involucrar significativamente a las agrupaciones de partes interesadas. También hay que compilar datos e información de referencia básicos e iniciar los análisis pertinentes.

No se puede negar el hecho de que los procesos participativos requieren más tiempo y son más costosos que los procesos internos tradicionales de elaboración de política, llevados a cabo exclusivamente por los organismos públicos. Sin embargo, sus beneficios a lo largo del tiempo son significativos. Es preciso preparar un plan de trabajo detallado, destinar personal y tiempo y reservar presupuesto para financiar iniciativas conjuntas como la formación de grupos de acción, reuniones de información y talleres. En el pasado estos requisitos fueron a menudo soslayados porque las consultas eran superficiales e implicaban sólo a los sujetos que podían dedicarles tiempo y disponían de fondos. Tal como era de esperar, eran pocas las ideas nuevas que surgían en esas condiciones, y el público demostraba escaso entusiasmo o compromiso para adoptar los cambios. Si los encargados de la formulación de políticas quieren que la población lleve a cabo la política, esta debe participar en su elaboración.

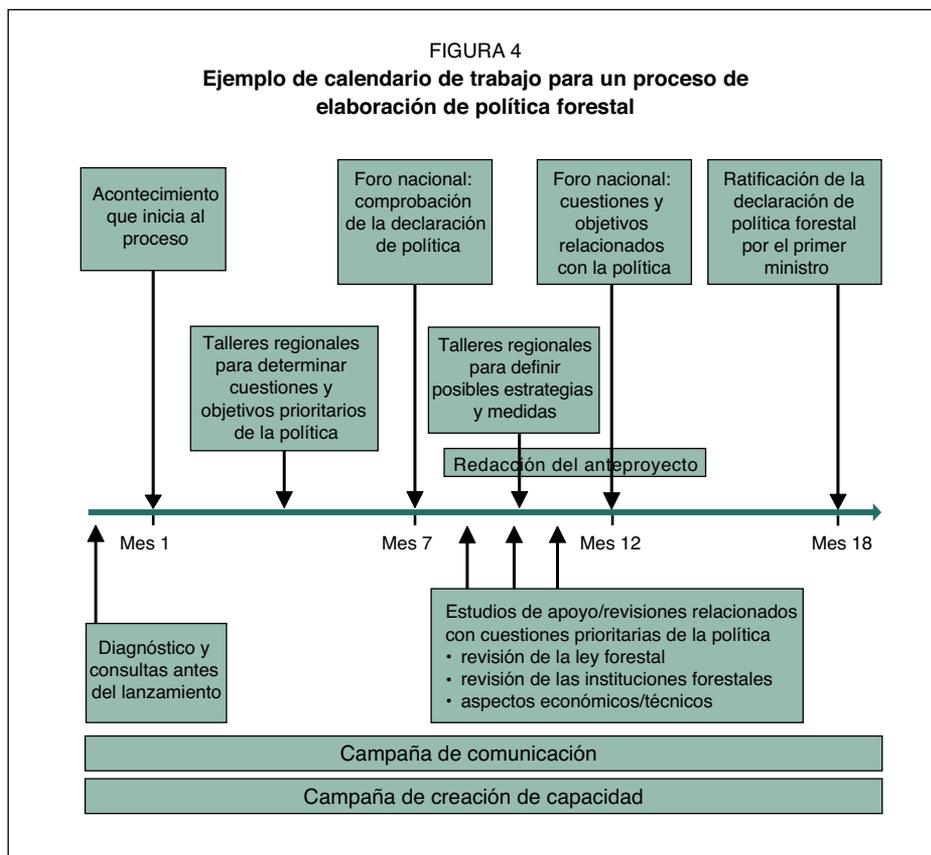
Un proceso participativo de elaboración de política entraña costos importantes, pero la falta de este tiene un costo aún mayor.

Hay tres factores que influyen considerablemente en los planes de trabajo y el calendario: el número de partes interesadas; la importancia y diversidad de los acuerdos en materia de ordenación forestal y administración; y la información disponible sobre política regional y local así como sobre las tendencias y problemas jurídicos, económicos, ambientales, tecnológicos, ecológicos y sociales. Este último aspecto se refiere en particular a los recursos y al tiempo necesario para realizar estudios y análisis al inicio o durante el proceso de elaboración de la política.

Algunos procesos de elaboración o reformulación de política abarcaron aproximadamente un año o algo más (por ejemplo, en Angola, El Salvador, Liberia, Letonia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Timor-Leste), pero en

otros casos para completar los estudios y concluir las negociaciones se tardó entre dos y tres años (en Australia, Austria, Finlandia, Jordania, Turquía, Uzbekistán y Viet Nam). Si bien puede ocurrir que en los procesos breves las partes interesadas no participen suficientemente para que la política sea cabalmente entendida y aceptada, los procesos que se prolongan más allá de 12 a 18 meses corren el riesgo de perder su impulso.

Cualquiera que sea el proceso por el que se opte, la formulación de la política comprende generalmente un cierto número de pasos que es preciso considerar al planificar el trabajo, los tiempos y el presupuesto. En la Figura 4 se presenta un esquema del plan de trabajo de un proceso hipotético de desarrollo de política forestal de 18 meses de duración, similar al que se aplicó en la República Árabe Siria. Tras una fase inicial, se celebran talleres regionales para que las partes interesadas puedan participar en el diagnóstico de las limitaciones y oportunidades y tomar conocimiento de los problemas y puntos de vista de la población local. Los resultados de los debates se presentan seguidamente en un foro nacional. Paralelamente a la realización de varios estudios especializados, se convoca una segunda ronda de talleres regionales para idear posibles estrategias y medidas. Luego se redactan y analizan los anteproyectos de declaración de política, nuevamente en un foro nacional, con la finalidad de llegar a un acuerdo y obtener



el respaldo del jefe de Estado. En todo momento se despliegan esfuerzos para informar del proceso a los sujetos involucrados, sensibilizarlos y aumentar su capacidad.

Nunca se insistirá bastante en la importancia de que exista una comunicación clara y transparente durante el proceso de elaboración de la política. Es un componente esencial de cualquier diálogo entre las múltiples partes interesadas porque una comunicación eficaz:

- crea un diálogo nacional abierto e integrador sobre las opciones de política;
- es un instrumento para manejar las expectativas;
- fomenta la transparencia y la rendición de cuentas;
- establece y mantiene el impulso;
- promueve una cultura del diálogo público, no sólo entre los ciudadanos y el gobierno sino también entre los ciudadanos, las empresas y entre los ciudadanos y las empresas.

Hay varios modos de comunicar con las partes interesadas y con el público en general, y de inducir a unos y a otros a participar, por ejemplo Internet (sitios web especializados), la telefonía móvil, la radio, la televisión comercial o estatal, las asambleas de aldea, las reuniones en el ayuntamiento y el teatro. La experiencia enseña que a nivel comunitario los sistemas de comunicación son los medios más eficaces para llegar a la población local.

La creación de capacidad para facilitar y reforzar la participación de los diferentes interesados es un elemento integrante de muchos de los procesos de elaboración de política forestal. Por ejemplo, en Letonia, Serbia, Turquía y Uzbekistán todos los miembros de los grupos de trabajo recibieron capacitación en el uso de métodos participativos para el desarrollo de la política desde el inicio del proceso. Entre los temas por enseñar cabe mencionar el concepto y las reglas del proceso participativo de elaboración de política, la puesta en común de experiencias relacionadas con la participación en procesos análogos llevados a cabo en otros lugares, la función de los datos y la información en el conocimiento de la situación y las tendencias, la determinación de intereses comunes, la creación de estrategias, el establecimiento de mecanismos para una comunicación y una retroalimentación constructivas, la identificación y creación de coaliciones de promoción, el cabildeo para llegar a soluciones aceptables y el perfeccionamiento de las capacidades de negociación. La planificación de las actividades de creación de capacidad implica determinar quiénes son los sujetos que necesitan capacitación para participar eficazmente y cuáles son los mejores medios para proporcionar este servicio (por ejemplo, talleres durante la fase inicial del proceso o entrenamientos específicos).

Al llevar a cabo una labor de creación de capacidad no solo se logra entender mejor el sentido de este concepto, sino que también se contribuye a la formación de equipos y a reforzar el compromiso de las personas con el proceso: estas son las condiciones esenciales del éxito.

ANÁLISIS PREPARATORIO: SUMINISTRO DE UNA INFORMACIÓN BÁSICA FUNDAMENTAL

A fin de que los interesados participen significativamente en talleres o consultas bilaterales es necesario disponer de información y datos sólidos y creíbles acerca de

Las percepciones impulsan la política. Los debates sobre políticas deben basarse en los mejores datos de que se dispone acerca de los asuntos clave.

una gran cantidad de temas. En un principio, es útil compilar y revisar la información existente, realizar estudios y recolectar datos sobre los bosques, su ordenación y uso, así como sobre el contexto de su gestión. La profundidad

del análisis dependerá de las circunstancias, los recursos y el tiempo disponible para la revisión. Hay que preparar una información útil, estadísticamente válida e imparcial, que pueda presentarse en los debates relativos a temas como los siguientes:

- recursos forestales, sus usos y ordenación (por ejemplo, información procedente de inventarios o evaluaciones de los bosques nacionales);
- situación y tendencias del sector forestal, tendencias políticas, sociales y demográficas y novedades económicas y tecnológicas (por ejemplo, información derivada de estudios sectoriales y de perspectivas y encuestas de opinión pública);
- políticas, leyes y estrategias actuales y pasadas relativas a los bosques, con inclusión de aquellas relacionadas con el desarrollo nacional, el desarrollo económico y sostenible, la agricultura y la energía;
- uso de la tierra, planificación del uso de la tierra, propiedad, tenencia de la tierra y políticas y leyes conexas;
- acuerdos y capacidades institucionales;
- asuntos clave de la política forestal nacional, tales como deforestación, tenencia y acceso forestales, extracción maderera ilegal, absorción de carbono e incendios;
- compromisos internacionales relacionados con los bosques.

Con frecuencia, la información y los estudios necesarios ya están disponibles. En otros casos, hay que realizar estudios sobre esferas clave, como políticas o marcos jurídicos e institucionales, tal como ocurrió en Argelia, Benin, las Comoras y Jordania. Otra posibilidad consiste en invitar a expertos a participar en el proceso o hacer presentaciones durante talleres o foros.

Es fundamental reconocer la importancia de las tendencias más amplias en los ámbitos político, sociodemográfico, económico, tecnológico y ambiental, y de las hipótesis futuras relacionadas, ya que estas determinan la manera en que se

Una nueva política debe dar orientaciones acerca acontecimientos previstos, y no concentrarse en circunstancias pasadas. Son las situaciones futuras las que deben constituir el punto central de la elaboración de una nueva política.

aprovecharán los bosques y el contexto en el cual habrá que realizar la ordenación forestal. Muchos países han llevado a cabo estudios o consultas sobre las perspectivas del sector forestal (véase el Recuadro 7), a veces con el apoyo de la FAO. Los expertos nacionales que tienen familiaridad con este tipo de pronósticos

RECUADRO 7

Futuro foro finlandés sobre bosques

Finlandia ha creado un foro multisectorial para examinar los problemas y los cambios que podrían afectar a los medios de vida basados en los bosques y el ambiente del sector forestal durante los próximos 10 a 20 años. Este enfoque tuvo una importancia fundamental en la generación de ideas innovadoras que Finlandia ha utilizado para elaborar una política forestal nacional más dinámica y orientada al futuro.

o con estudios de previsión y que son entendidos en las tendencias que se manifiestan en un contexto socioeconómico más amplio pueden aportar datos útiles al proceso de elaboración de política.

Puesto que una financiación adecuada es un elemento crucial para la aplicación de la política, los participantes en el proceso deben estar al tanto de las posibilidades, límites, opciones y procedimientos para acceder a las nuevas fuentes de financiación. Las autoridades gubernamentales que dirigen el proceso de elaboración de la política deberían ser conscientes de que, en algún momento, deberán negociar y garantizar la disponibilidad de recursos adicionales. Esta tarea puede verse facilitada si se analizan los posibles problemas que pueden surgir, los cambios esperados en las necesidades financieras y las opciones más realistas que habría que contemplar.

Muchos procesos de elaboración de políticas forestales comprenden, como parte de un análisis preliminar, un examen de la política, legislación e instituciones. En otras ocasiones, estos exámenes forman parte del proceso de aplicación y, a veces, dan origen a una revisión de la política. También pueden emprenderse paralelamente o como actividades de seguimiento a la fase de diagnóstico e identificación de problemas. A menudo, consultores externos preparan estudios de antecedentes que, a continuación, las partes interesadas participantes analizan.

Un examen de política abarca generalmente las políticas forestales en vigor, las estrategias, los programas, los planes de trabajo y de acción y su aplicación. Se pone de manifiesto qué ha funcionado adecuadamente y qué ha fallado: si las metas han sido fijadas correctamente; si los incentivos y restricciones resultaron ser contraproducentes o entraron en conflicto con otros instrumentos o metas; y si al diseñar las políticas se tomaron adecuadamente en consideración las condiciones bajo las cuales estas debían ejecutarse. Un examen de este tipo permite extraer enseñanzas para mejorar las políticas y los acuerdos forestales con miras a su aplicación futura.

Hay que estar preparado para debatir sobre cuestiones monetarias. La financiación será un tema obligado del proceso de elaboración de la política.

Muchos de los procesos de elaboración de una política forestal incluyen un examen de la política, la legislación y las instituciones para saber qué es lo que ha funcionado correctamente y qué no.

Sin embargo, muchos exámenes no han servido para tener en cuenta plenamente las vinculaciones con otras políticas gubernamentales que afectan a los bosques. La inclusión en el examen de las vinculaciones más pertinentes revela cuándo la integración de los aspectos forestales con otras políticas y la coordinación normativa han sido eficaces y cuándo no, y por qué motivos. Asimismo, sirve a dar prioridad a algunas esferas que es preciso mejorar a la luz de nuevas metas normativas.

Un examen jurídico es un instrumento que permite formular preguntas acerca del proceso de elaboración de políticas y puede guiar sucesivamente la ulterior reforma legislativa. Al final, las consecuencias de cualquier cambio en la política deberán ser evaluadas para asegurar que la legislación existente esté en consonancia con los objetivos de la política y contribuya a la consecución de los mismos. Un examen jurídico consiste en un análisis de la forma en que las leyes se relacionan directa o indirectamente con los bosques y especifica las limitaciones y oportunidades que encierra una nueva política forestal. También debería evidenciar los conflictos entre las disposiciones jurídicas en vigor, y si estas son contradictorias entre sí o presentan insuficiencias. La FAO subraya la importancia de llevar a cabo un examen jurídico amplio que debería no sólo abarcar las leyes y reglamentos de índole específicamente forestal, sino también los instrumentos legales relacionados, como los de tenencia de la tierra, planificación del uso de la tierra, ordenación de tierras, protección ambiental, ordenación de las zonas protegidas y de la flora y fauna silvestres, y acuerdos institucionales más amplios como los que regulan la atribución de poderes y la ejecución de la descentralización.

Un examen institucional puede comprender tanto los acuerdos institucionales como las opiniones que las partes interesadas manifiestan al respecto. Este tipo de examen sirve a determinar los factores que contribuyen al éxito o al fracaso de tales acuerdos o de alternativas futuras, a evaluar la sostenibilidad de los resultados y el impacto y a obtener conclusiones que pueden contribuir al proceso de elaboración de la política. Asimismo, ayuda a aclarar hasta qué punto las organizaciones y los acuerdos institucionales están alineados con los objetivos de política y encierran la capacidad de desempeñar sus funciones. Puede también poner de relieve impedimentos, por ejemplo la limitada adaptabilidad a un contexto cambiante. El examen puede tener implicaciones a diversos niveles que afectan a los procesos, relaciones (por ejemplo, entre ministerios) u operaciones (por ejemplo, jerarquías de órganos informantes), y dar origen a un acuerdo institucional más apropiado, a una alineación más precisa de los objetivos de la organización con la política forestal y a una mayor capacidad para cumplir con el mandato asignado. Hoy en día están surgiendo nuevos acuerdos institucionales de aplicación conjunta, y las relaciones jerárquicas van siendo reemplazadas por una red de asociaciones paraestatales o público-privadas.

LIDERAZGO POLÍTICO Y APOYO ADMINISTRATIVO DE ALTO NIVEL

Desde el comienzo del proceso, la capacidad de liderazgo y el apoyo de los más altos niveles de gobierno son factores esenciales, pues indican la importancia del

proceso y la naturaleza de los resultados que se espera conseguir. Esta forma de compromiso también asegura a las partes interesadas que su intervención es necesaria, evitando el riesgo de que consideren su participación como una mera actividad simbólica o administrativa, en especial cuando es el ministro responsable de los bosques quien dirige el proceso y promete utilizar los resultados para guiar las decisiones futuras. De la misma manera, cuando se garantiza explícitamente desde un principio el apoyo del jefe de Estado, del consejo de ministros, del parlamento o de otras instancias elevadas es posible obtener la participación de otros sectores, ministerios y organismos de gobierno, en particular si se puede demostrar que el proceso tiene pertinencia para las respectivas esferas de responsabilidad o que la falta de participación representaría un riesgo. Si el proceso es una iniciativa exclusiva de la administración forestal o del ministerio encargado de los bosques, podría no ser posible convencer a otros departamentos, ministerios u organismos de la necesidad de su participación.

Antes de acometer un proceso de formulación o revisión de una política forestal, es importante implicar a los organismos de gobierno a nivel nacional y regional informando a los miembros principales del personal las razones por las que la iniciativa es necesaria, de la manera en que se llevará a cabo, y de por qué su participación es necesaria y beneficiosa. En muchos casos, la celebración de sesiones o talleres específicos brinda la oportunidad de analizar los antecedentes, objetivos, procedimientos y resultados previstos, y permite al personal tener una idea realista de lo que puede esperar del proceso. Estas reuniones también sirven para plantear preguntas y disipar dudas acerca de las consecuencias de su potencial participación; abordar preocupaciones acerca de la validez del proceso y el método que se ha de adoptar para solicitar la intervención de personas que no son ingenieros forestales; aplacar los temores acerca de que una participación más amplia pudiera significar una pérdida de control; y evaluar las posibles consecuencias negativas para la institución o los puestos de trabajo. El personal puede considerar que forma parte del proceso cuando su participación ha sido organizada adecuadamente. Este es un requisito importante que garantiza una transición suave de los preceptos escritos de la política a la política tal como será aplicada sobre el terreno.

Desde el comienzo, es fundamental conseguir que una alta autoridad política refrende el proceso y se comprometa a poner en ejecución la política forestal.

Los niveles intermedios de la administración deben ser involucrados desde un principio y estar convencidos de que, gracias a un proceso abierto, es posible obtener beneficios.

DETERMINAR QUIÉNES Y CÓMO HAN DE PARTICIPAR Y QUÉ TIPO DE APOYO NECESITAN

Las partes interesadas son individuos, comunidades, grupos, órganos de gobierno, ONG y otros sujetos a quienes afecta la política que ha sido elaborada, o quienes influyen en su diseño (facilitándolo o impidiéndolo) y en su aplicación. La selección de los interesados y la definición de la función que deberán desempeñar en la elaboración de la política requieren especial atención puesto que son aspectos

críticos relacionados con la calidad, aceptación y utilidad de la política. Tres son las preguntas que orientan la participación: ¿quiénes son los sujetos que deben ser involucrados?; ¿de qué manera participarán?, y ¿qué condiciones son necesarias para su participación? En la práctica, no es factible ni conveniente implicar a todas las partes posibles; y, de hecho, muchas ni siquiera manifestarían interés en la política.

El éxito de la elaboración de una política participativa depende de cuán acertadamente se hayan identificado e involucrado las partes interesadas.

La identificación de los eventuales asociados y el papel que estos juegan es un buen punto de partida para adoptar decisiones sobre la participación; con este fin, es preciso realizar algunos análisis que pueden variar entre revisiones rápidas y superficiales y exámenes exhaustivos de los

valores, derechos, responsabilidades, relaciones internas y externas, rendimientos potenciales, representación, relaciones de poder, capacidad y necesidades. Existen para este propósito varias herramientas sencillas (FAO, 2009, Vermeulen, 2005; DFID y Banco Mundial, 2005).

La política forestal afecta directamente a muchas personas o grupos, por ejemplo los que poseen la tierra o disponen de derechos legales o consuetudinarios para usarla. Los cambios ocasionados por la política también afectan a muchos otros, en especial aquellos que extraen productos forestales o que reciben beneficios de ciertos servicios esenciales pero menos tangibles, por ejemplo el esparcimiento, la protección contra la erosión del suelo o la mitigación del cambio climático. Otros aún están interesados en aprovechar la tierra para la agricultura, la producción de energía, el turismo o el desarrollo comercial.

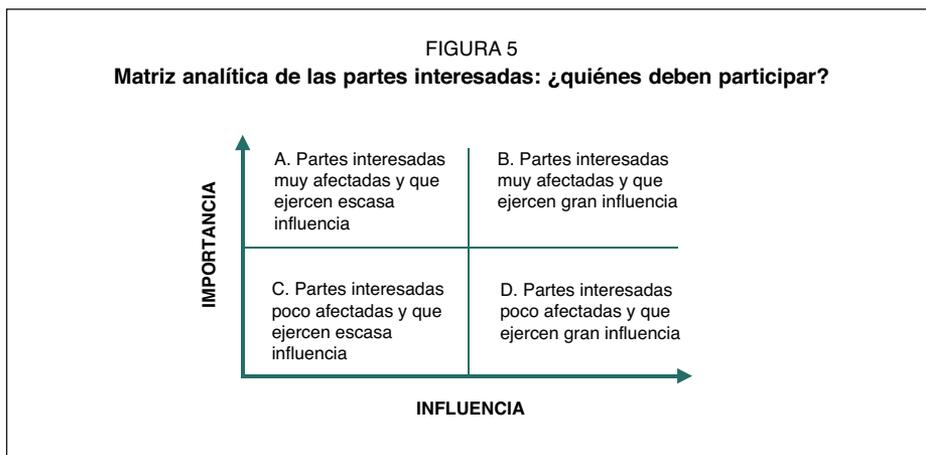
Las partes interesadas que pueden ejercer influencia en una política son aquellas que deciden, controlan y reglamentan los asuntos relacionados con los bosques y el acceso a sus beneficios o que tienen autoridad para cambiar el uso de la tierra: la

Las partes interesadas clave son aquellas que se ven notablemente afectadas por la política forestal y su aplicación, o que pueden influir de forma determinante en estas.

administración forestal y los organismos que trabajan en diferentes niveles, pero también los órganos públicos encargados de la biodiversidad, la protección ambiental, la agricultura, la energía, el transporte, el desarrollo de infraestructura, la planificación general y la consignación presupuestaria. También influirá en la elección de los participantes el nivel jerárquico

que dará su respaldo o aprobación a la política. Por ejemplo, si se requiere una autorización del parlamento o del gabinete, o si la legislación tendrá que ser enmendada en el futuro, es recomendable garantizar a lo largo de todo el proceso la participación de los representantes clave de los órganos mencionados. Asimismo, es conveniente invitar a ciertos asociados, como los donantes, a quienes interesa apoyar la aplicación de la nueva política.

Los expertos jurídicos, administrativos y técnicos también pueden ayudar a plasmar y guiar el proceso; por ejemplo aquellos que trabajan en la elaboración de la política o estrategia nacional de desarrollo, o en la formulación de leyes, reglas y procedimientos relacionados con los bosques (comprendida la consignación



presupuestaria), o en la administración sobre el terreno, la educación o investigación y los compromisos internacionales. Además, se requiere la colaboración de otros expertos como los que conocen tendencias y circunstancias más generales que influirán en el entorno en que deberá funcionar la política forestal.

Las partes interesadas clave se pueden identificar, entre otras formas, con arreglo a una matriz bidimensional (véase la Figura 5). Por ejemplo, las personas pobres que viven en las zonas rurales y dependen de los bosques son partes interesadas importantes porque están muy afectadas por los acontecimientos que ocurren en el ambiente forestal, aunque a menudo tienen poca influencia. El ministro de agricultura también es un agente esencial debido a su fuerte influencia en los asuntos forestales. Tampoco es posible ignorar a las agroempresas que expanden sus negocios recurriendo a la práctica de la deforestación.

Dadas las restricciones prácticas y presupuestarias, los resultados de una representación cartográfica deberían suministrar orientaciones suficientes para conocer a las partes interesadas clave. Aunque las opiniones pueden diferir acerca de quiénes son los sujetos que deben participar, es menester no escatimar esfuerzos para involucrar a quienes se ven más afectados, en particular los grupos pobres que viven en lugares remotos del país y a menudo no están bien organizados y carecen de capacidad. Asimismo, a veces debe hacerse lo posible para implicar a aquellos grupos que no se consideran particularmente afectados, por ejemplo algunas entidades clave pertenecientes a otros sectores, porque más adelante podrán ayudar a llevar a cabo la nueva política, en lugar de ignorarla u obstruir su ejecución.

En diferentes momentos y por diversos motivos, toda una gama de partes interesadas necesita participar en el proceso en varios planos (nacional, regional y local). Su intervención puede adoptar formas que van de una simple recepción de información a una participación plena en la adopción de decisiones y en la ejecución (véase el Cuadro 2). Muchos gobiernos parecen mostrarse

Las partes interesadas deben poder constatar que no se han escatimado esfuerzos a fin de conseguir su efectiva participación; para ello, es posible adoptar diversos métodos.

CUADRO 2
Niveles de participación de las partes interesadas

Nivel de participación	Ejemplos	Tipos de partes interesadas
Información	Información para el público, audiencias, reuniones informativas	Sujetos poco influyentes que consideran que el proceso de política tiene escasa importancia.
Consultas	Reuniones, grupos especializados, entrevistas	Sujetos muy influyentes que consideran que el proceso de política tiene escasa importancia.
Deliberaciones	Talleres, grupos de acción, negociación	Sujetos muy influyentes que consideran que el proceso de política tiene gran importancia.
Toma de decisiones	Toma de decisiones conjunta	Sujetos muy influyentes que consideran que el proceso de política tiene gran importancia.
Ejecución	Responsabilidades en los planes de trabajo	Sujetos muy capacitados que manifiestan gran interés.

renuentes a ir más allá de la mera provisión de información. Sin embargo, un proceso de consulta adecuado es indispensable para que la política obtenga el apoyo que necesita su aplicación, aun si en un principio este proceso pueda parecer prolongado, costoso y confuso. Las consultas funcionan cuando las autoridades ofrecen opciones para el debate y aceptan que otros interesados formulen comentarios y recomendaciones. Este es el enfoque apropiado cuando se proponen opciones o si el margen para desarrollar ideas propias o traducir los planes en acciones (por ejemplo, mejorar los servicios brindados en la actualidad) es limitado. Las deliberaciones son una modalidad de participación que da origen a opciones, elecciones y acuerdos acerca del rumbo a seguir, aun si la responsabilidad de ejecución recae en otros individuos. A menudo, las decisiones y recomendaciones conjuntas se adoptan sobre aspectos más generales ya que no todos tienen competencia para tomar parte en decisiones operativas como las relacionadas con la propiedad, las inversiones, los detalles de la política o los cambios institucionales.

El nivel apropiado de participación depende, en parte, del grado en que los interesados están afectados por la política y pueden influir en su elaboración y aplicación. En el Cuadro 2 se ofrecen algunas sugerencias a este respecto, pero en definitiva serán los interesados mismos quienes habrán de decidir cuál será la naturaleza y la forma que adoptará su participación. Muchos podrán manifestarse escépticos acerca de los beneficios (cuando no de los costos) y mostrarse reacios a comprometerse.

La identificación de las legítimas partes interesadas que han de intervenir en el proceso suele ser materia controvertida, sobre todo porque es esencial llegar a una representación equilibrada de los grupos según la importancia relativa de sus necesidades e intereses respectivos. Dada la susceptibilidad política que rodea la selección de los participantes, la experiencia indica que es recomendable consultar a los diferentes interesados para determinar qué grupos han de intervenir. Esto

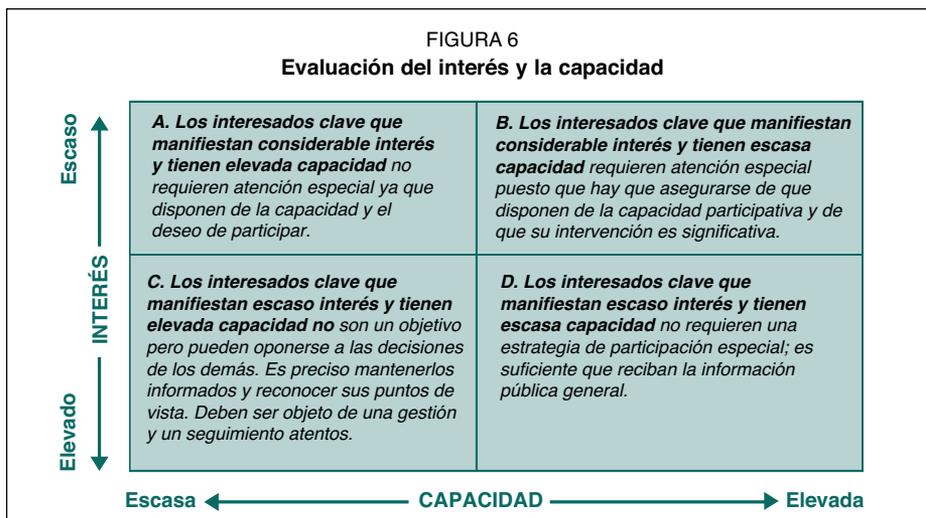
garantiza no sólo su participación desde el principio del proceso, sino que permite conocer mejor a las personas, sus opiniones y sus recíprocas relaciones. En la práctica, los diferentes órganos pueden decidir a quiénes involucrar. Por ejemplo, los promotores del proceso pueden realizar un análisis preliminar y formular sugerencias a un órgano directivo que las revisa junto con los participantes, quizá en ocasión del acontecimiento inaugural.

En las decisiones relativas a qué partes interesadas es preciso involucrar y a la naturaleza de su participación deben asimismo tenerse en cuenta su interés en el cambio de política y, en especial, la importancia que atribuyen al proceso; y su capacidad y poder de influir en la elaboración y aplicación de la política. A menudo, quienes están interesados y deseosos de participar son grupos que carecen de capacidad y poder, aunque sean los que mayormente se verán afectados por los efectos de la política. Además de aquellos grupos que son influyentes pero que consideran que no tienen intereses destacados en el proceso y deciden no participar, otros, comprendidos algunos agentes poderosos que disponen de información privilegiada, pueden temer que un cambio de política perjudique su situación. A fin de superar su resistencia al cambio, hay que encontrar buenos argumentos para demostrar a estos grupos qué podrían ganar (o qué podrían no perder) si participaran. La matriz que se ofrece en la Figura 6 sirve para evaluar y cartografiar la voluntad y capacidad de los interesados de participar en el proceso de elaboración de la política.

Muchos interesados podrán manifestar escepticismo y desinterés en participar. Otros interesados necesitarán recibir capacitación para que su participación redunde en resultados significativos.

Con objeto de garantizar una participación apropiada es necesario:

- elegir a los participantes justos en el seno de cada uno de los grupos de interesados, tras examinar diversas organizaciones e individuos a fin de conocer su disponibilidad y capacidad (legítima o percibida) para hablar en nombre de determinados grupos;



- convencer a las partes interesadas reticentes o desalentadas para unirse a quienes intervienen en el proceso (si otros interesados estiman que son agentes importantes);
- fomentar la capacidad de participar eficazmente de los grupos demasiado dispersos o distanciados de los procesos de política.

En lo que respecta al primer punto, mucho depende del nivel de coordinación de los grupos con intereses similares y de su voluntad de participar. Cuando la coordinación es posible, los miembros de las organizaciones suelen hacer consultas internas para nombrar a sus representantes y determinar el modo en que organizar los debates durante el proceso de formulación de la política. Con frecuencia, sin embargo, las organizaciones son demasiado heterogéneas, independientes o sus opiniones sobre los problemas están muy divididas para que la coordinación sea factible. Mayers y Bass (1999) han propuesto dos criterios para determinar si los participantes pueden o no representar a un grupo adecuadamente:

- ¿puede, y en qué medida, un individuo compartir las opiniones del grupo o de una circunscripción electoral en lo que respecta a las cuestiones que están en juego y abstenerse de hacer confluir otros intereses o de representar identidades ajenas (por ejemplo, las de una tribu, clase o partido político)?;
- el grado de responsabilidad que asume ante el grupo el individuo que habla en nombre de este.

Si se eligen adecuadamente determinados miembros del grupo y se perfeccionan sus capacidades de compartir la información y realizar consultas internas, estos estarán en condiciones de hablar realmente en nombre del grupo. Si estos representantes se dan por satisfechos con el proceso y sus resultados, es muy probable que abanderen la política.

La elaboración de una política creíble y legítima depende de si se consigue involucrar a las partes interesadas que podrían ser las más afectadas por la reforma normativa pero que no están adecuadamente organizadas, o no tienen la capacidad

En la mayor parte de los procesos es necesario desplegar esfuerzos especiales para que la voz de algunos interesados sea escuchada, especialmente la de los grupos minoritarios, los pobres, las mujeres, los jóvenes y el público en general.

de intervenir de forma significativa. Existen dos grupos particularmente vulnerables: por una parte, la población cuya existencia depende de los bosques pero que no está vinculada suficientemente con el proceso de elaboración de política o con los mercados, y, por otra, los vastos segmentos

de la sociedad que sacan provecho de los servicios ambientales y recreativos de los bosques pero cuyos intereses no son defendidos por grupos de presión específicos.

A menudo, es posible recoger las opiniones de varios segmentos sociales mediante encuestas, estudios de opinión y debates de grupos especializados. Aun si no son representativas del conjunto, algunas voces características captadas «en la calle», por ejemplo, en el seno de fracciones con intereses diversos como los grupos de mujeres, los jóvenes, la población urbana, los agricultores, permiten hacerse una idea valiosa de sus opiniones, sin que la recopilación de esta información entrañe costos excesivos. La opinión pública es un indicador muy útil para alinear los

intereses de los ciudadanos con las prioridades de la ordenación forestal y hacer que los bosques se conviertan en una entidad más pertinente para la sociedad. Letonia es uno de los países que ha puesto en práctica este enfoque y los resultados conseguidos aclararon mucho el proceso de elaboración de su política forestal. En Granada, las reuniones comunitarias y las encuestas demostraron que el público y los oficiales forestales compartían ideas semejantes acerca del valor de los bosques (véase el Recuadro 8).

Con frecuencia, resulta difícil asegurar el respaldo y la participación activa de interesados fundamentales que no pueden dedicar tiempo y recursos a debates y negociaciones que pueden prolongarse por días, semanas o meses. En los procesos relacionados con los PFN que mejores resultados han arrojado, la asistencia en materia de costos de viaje permitió a los representantes locales o a las personas pobres involucrarse en las actividades. Otra barrera para la participación de los grupos minoritarios, pueblos indígenas, personas pobres, mujeres y ancianos es el carácter oficial —real o percibido— del proceso. Estas agrupaciones pueden tener mucho que ofrecer, por ejemplo sabiduría local y conocimientos indígenas, pero incluso sus representantes más experimentados suelen sentir que el ambiente normativo los intimida. Se prefiere entonces tomar medidas especiales para alentar y facilitar la participación de estos individuos; por ejemplo, se celebran reuniones separadas con minorías étnicas, mujeres, personas sin tierra y otros grupos

RECUADRO 8

La elaboración de la política forestal mediante la participación en Granada

En el pasado, la política forestal granadina se concentraba en la producción y elaboración de la madera y era responsabilidad del Gobierno, ingenieros forestales y expertos extranjeros. Al formular la nueva política forestal, el Departamento Forestal reconoció que era necesario tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas para que esta fuera eficaz. Con ese fin se celebraron foros (por ejemplo, reuniones comunitarias) y se crearon comités intersectoriales y grupos de estudio, y se llevaron a cabo encuestas públicas y audiencias. Se elaboró una visión común, se realizaron análisis de las partes interesadas y se solicitó la participación de estas en las reuniones periódicas. El Departamento Forestal perfiló una nueva estrategia, y gracias a un taller nacional se llegó a forjar un consenso. Las múltiples partes interesadas se aglutinaron en un comité de orientación, y el proceso desembocó en la Política forestal de 1999 que en su mayor parte es dominio de los granadinos ya que ellos han determinado sus directrices. El Departamento Forestal, anteriormente una organización con mandato de ordenación directa sobre los bosques, fue transformado en una entidad cuyo cometido es facilitar la ejecución de la visión del pueblo granadino.

Fuente: Bass, 2000.

marginados para tranquilizarlos y permitirles expresarse abiertamente, lo que no sería posible en una reunión grande donde generalmente domina la voz de grupos poderosos o de oradores elocuentes. Por ejemplo, en Turquía se prestó especial atención a la intervención de las mujeres en las evaluaciones locales y se celebraron reuniones separadas con ellas. Entre las iniciativas de extensión realizadas en otros lugares en beneficio de las partes interesadas cabe mencionar programas de radio y televisión con intervenciones telefónicas de oyentes y televidentes y consultas públicas a través de Internet. Existen muchos enfoques y herramientas que pueden funcionar en variadas situaciones para solicitar la participación efectiva de los interesados a lo largo de las diferentes fases del proceso (véase, por ejemplo, FAO, 2009).

Las inversiones en tiempo y recursos en los procesos participativos de desarrollo de política se traducen siempre en apoyos más fuertes y en mayor visibilidad del sector forestal. A menudo, también se consigue así dar un gran paso adelante, sobre todo en los casos en que las administraciones forestales llevaban a cabo tradicionalmente una función fiscalizadora, arrastrando un historial de malas relaciones con las partes interesadas. Mediante estos procesos se construye la confianza y se aumenta la comprensión de las necesidades de los participantes, incluidas las de las organizaciones de gobierno. Para la selección de los interesados es aconsejable dedicar tiempo a comprender las necesidades, intereses y capacidades de los distintos grupos y a encontrar los representantes justos, evitando la tentación de elegir por motivos de conveniencia a aquellas personas que ya son conocidas, las que se ofrecen para intervenir de inmediato o las que se pueden movilizar más fácilmente.

Puede resultar difícil conseguir la participación de otros órganos y organismos de gobierno, tales como los encargados del desarrollo nacional, energía, agricultura, infraestructura y finanzas, porque pueden considerar que los asuntos forestales tienen menor importancia, y porque en sus operaciones diarias priman otras políticas y disposiciones legislativas. A fin de obtener el compromiso de algunas secciones del gobierno es determinante disponer de apoyos políticos en las altas esferas de los respectivos ministerios. En efecto, los países que han incluido a los ministerios clave en los comités directivos han obtenido resultados satisfactorios a este respecto. Cuando la participación activa no es posible, las partes interesadas deben ser informadas de los progresos que se registran en las etapas fundamentales del proceso.

GUIAR Y DIRIGIR EL PROCESO: EL ÓRGANO DIRECTIVO Y EL EQUIPO DE GESTIÓN

Frecuentemente, se confía a un comité directivo la tarea de conducir el proceso de elaboración de la política forestal y de aportar el apoyo político necesario. Tal y como se señalaba más arriba, para ciertas organizaciones de gobierno es más fácil reconocer la importancia de las políticas forestales si se unen al proceso desde el principio. Si su participación es de alto nivel y sus representantes cuentan con la autonomía que los faculta para influir en el diseño y el proceso, las ventajas que

derivan del establecimiento de estos comités pueden ser considerables ya que, por ejemplo:

- permiten un acceso simplificado a la información y una mejor comprensión de los métodos de ejecución de la anterior política forestal;
- en las recomendaciones se tienen en cuenta todos los puntos de vista importantes;
- las conclusiones y recomendaciones se divulgan mejor y más rápidamente;
- es mayor la aceptación de una política forestal revisada y de los acuerdos relativos a su aplicación.

Un comité directivo es una entidad fuerte, y por ende útil, si las partes interesadas participantes más importantes están representadas por agentes procedentes de niveles suficientemente elevados; si los miembros del comité cuentan con el respaldo de los órganos que representan, y si su participación no es meramente simbólica. Estos representantes deben proceder de ministerios y entes privados que se ocupan de asuntos pertinentes para los bosques, por ejemplo, agricultura, medio ambiente, desarrollo económico, industria o minería, planificación, desarrollo de infraestructura, finanzas, educación e investigación. En los casos en que se ha establecido un comité directivo nacional compuesto por múltiples partes interesadas en el marco del proceso de PFN (como en Camboya, Liberia, el Paraguay, la República Unida de Tanzania y Uganda), este órgano, a menudo, está mejor capacitado para asumir una función directriz en la elaboración de la política debido a que cuenta con una buena base institucional (véase el Recuadro 9). En algunos países (por ejemplo, El Salvador y Jordania) se establecieron estos tipos de comité específicamente con la finalidad de llevar a cabo el proceso de elaboración de la política forestal.

Es competencia del comité directivo conducir el proceso y guiar al equipo que maneja las operaciones, asegurando que estas se realicen sin contratiempos

A fin de que el comité directivo que guía el proceso de elaboración de la política forestal sea un órgano fuerte y útil, las partes interesadas clave que lo componen deben manifestar la voluntad de brindarle su apoyo político y ocupar una posición que les permita hacerlo.

RECUADRO 9

El comité directivo del PFN de Uganda

El proceso de reforma del sector forestal que condujo al desarrollo de la Política forestal revisada de Uganda (2001) estuvo dirigido por un Comité de Coordinación del Sector Forestal cuyos 12 miembros provenían de las administraciones central y locales, el sector privado y la sociedad civil. El proceso recibió el apoyo de la Secretaría de Coordinación del Sector Forestal, entidad perteneciente al Ministerio de Asuntos Hidrológicos, Tierras y Medio Ambiente. En el proceso participaron siete grupos de trabajo, compuestos por 73 miembros con intereses y antecedentes diversos.

Fuente: Bass, 2000.

y que se tomen las decisiones importantes. Normalmente, el comité directivo intervendrá también en la presentación del anteproyecto de política en vista de su aprobación, en las posibles enmiendas de seguimiento, en la preparación de las disposiciones de ejecución y en las tareas de comunicación que se efectúan a lo largo de todas las fases del proceso.

Generalmente, la gestión cotidiana del proceso de elaboración de la política forestal corre a cargo de un equipo o un individuo designado para ese fin por el órgano competente. El coordinador puede ser una entidad independiente o una persona, y lo ideal sería que:

- tuviese experiencia de moderador para facilitar los debates o negociaciones;
- contase con la aceptación y la confianza de todas las partes interesadas, y lograra interactuar con todas ellas;
- fuese una figura creíble ante el gobierno;
- escuchase todos los puntos de vista respetuosamente animando a los participantes a hacer lo propio;
- adoptase una posición libre de sesgos sobre los problemas y fuese capaz de forjarse una imagen equilibrada de la actuación de los distintos interesados;
- pudiese oponer resistencia a las eventuales presiones ejercidas por los fuertes órganos administrativos y políticos.

Para conseguir una participación significativa es esencial disponer de capacidades en materia de facilitación y comunicación, puesto que la participación es una condición indispensable para la formulación de una política forestal eficaz y duradera. Una de las observaciones más frecuentes en los numerosos procesos en los que la FAO ha participado está relacionada con la importancia que tiene la elección de la figura que dirige el proceso, que debe poseer capacidades y cualidades personales adecuadas y estar afiliado a entidades idóneas.

Por lo general, el comité directivo o el coordinador invitan a un conjunto de tres a ocho expertos nacionales a supervisar los aspectos operativos relacionados con el proceso de elaboración de la política. Estos expertos deben tener conocimientos técnicos en esferas tales como la agricultura, la protección ambiental, la industria forestal, la investigación silvícola, y la ordenación y

A menudo, quien conduce el proceso es un equipo multidisciplinario, dirigido por una persona o por un órgano independiente y respetado.

la administración de los bosques. La experiencia ha demostrado que un equipo que está formado sólo por las autoridades forestales no obtiene fácilmente la aceptación y la confianza necesarias para trabajar

eficazmente ya que no logra representar apropiadamente los diversos intereses de todas las partes interesadas. Asimismo, los consultores externos pueden proporcionar asesoramiento y apoyo técnico, pero si son los autores principales de la política, el gobierno y las otras partes interesadas se sentirán desligados de esta. En consecuencia, el compromiso político en materia de ejecución será débil y también será incierta la rendición de cuentas y la responsabilidad por los resultados obtenidos.

Es necesario que el equipo sea capaz de superar los dos escollos principales de la elaboración de la política, a saber:

- asegurar que todas las opiniones sean escuchadas y tratadas con respeto, y que los interesados estén dispuestos a aceptar las conclusiones a que se ha llegado;
- traducir las conclusiones que derivan de las consultas en un documento de política justo, equilibrado y representativo de las opiniones de los interesados, y proponer medidas factibles y fácilmente comprensibles.

Aunque es útil que el coordinador proporcione capacitación en el empleo a los miembros del equipo, también es oportuno convocar una reunión especial durante la fase inicial para darles instrucciones detalladas, analizar las funciones que se espera que desempeñen y prepararlos para las tareas futuras.



5. Concertación de un acuerdo gracias al diálogo y la negociación

Al comienzo de muchos procesos de elaboración de la política forestal, el órgano directivo organiza un acto oficial de lanzamiento para resaltar la importancia política del proceso y los resultados esperados. Durante el acto se discuten los propósitos de la labor y la forma en que esta se llevará a cabo. También es una oportunidad para llegar a un entendimiento y aceptación mutuos de las partes interesadas que deberán participar en el proceso y determinar las posibles necesidades en materia de creación de capacidad. Con el lanzamiento, a menudo, arranca también una campaña de información destinada a estimular el compromiso en el proceso y a resaltar la importancia de los bosques y el sector forestal para la sociedad. Por ejemplo, en Suriname mediante una gran campaña de comunicación difundida a través de la prensa y otros canales mediáticos nacionales se transmitieron anuncios e invitaciones para participar en reuniones públicas celebradas a nivel regional y nacional.

DEBATES Y CONSULTAS ENTRE LAS PARTES INTERESADAS A NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL

El inicio de un proceso de elaboración de política supone habitualmente un análisis por los interesados de los problemas locales, regionales y nacionales. Los talleres son de particular utilidad porque permiten identificar los obstáculos que enfrentan las comunidades locales y brindan la oportunidad a los interesados de aconsejar la forma de superarlos. Estos procesos participativos que parten de la base a menudo conducen a un cambio de actitud, tal como sucedió en Angola, donde para otros procesos de desarrollo de política se recurrió al mismo enfoque. En muchos casos, antes o paralelamente a la celebración de los talleres, se llevan a cabo actividades de capacitación en elaboración participativa de políticas, tal como se describió en la sección sobre planificación, creación de capacidad y comunicación.

El análisis de los problemas puede hacerse mediante entrevistas personales o encuestas telefónicas o escritas. La comunicación cara a cara, en lo posible en pequeños grupos, da lugar a debates y a interacciones productivas y, por lo tanto, es un medio mucho más eficaz para identificar y priorizar asuntos que despiertan preocupación. Se ha comprobado que los talleres nacionales y regionales resultan al respecto particularmente útiles. Algunos países han creado grupos de acción

Un proceso participativo que parte de la base y que comprende la celebración de talleres destinados a las múltiples partes interesadas constituye un instrumento poderoso para elaborar una política que funciona bien en la práctica.

o de trabajo temáticos formados por múltiples partes interesadas, en los cuales intervienen a menudo participantes procedentes de diferentes sectores, que celebran ciclos de reuniones para analizar temas específicos. Como se mencionaba más arriba, los programas radiofónicos o televisivos en los que se acogen llamadas telefónicas de auditores o espectadores o las consultas a través de Internet son otras formas de llegar a aquellas personas que no pueden participar directamente en las deliberaciones. Con frecuencia, antes de los talleres se organizan evaluaciones participativas o debates en grupos especializados estratificados en las aldeas, en el idioma local, pero también después de los talleres a veces se realizan consultaciones sobre los resultados. Por ejemplo, en Timor-Leste el personal sobre el terreno capacitado organizó reuniones con grupos que viven en zonas remotas para recoger comentarios y sugerencias sobre un anteproyecto simplificado de política forestal nacional que fue traducido al tetun (lengua franca local).

Cuando los expertos piden aportaciones al proceso relacionado con la política y esperan que se proporcionen libremente, también tendrán que estar preparados para informar de los resultados de las deliberaciones a los colaboradores, dando explicaciones si las sugerencias formuladas no se tuvieron en cuenta. De lo contrario, las partes interesadas se sentirán excluidas y sin poder alguno, sin saber qué destino han tenido las aclaraciones e informaciones que de buen talante han compartido.

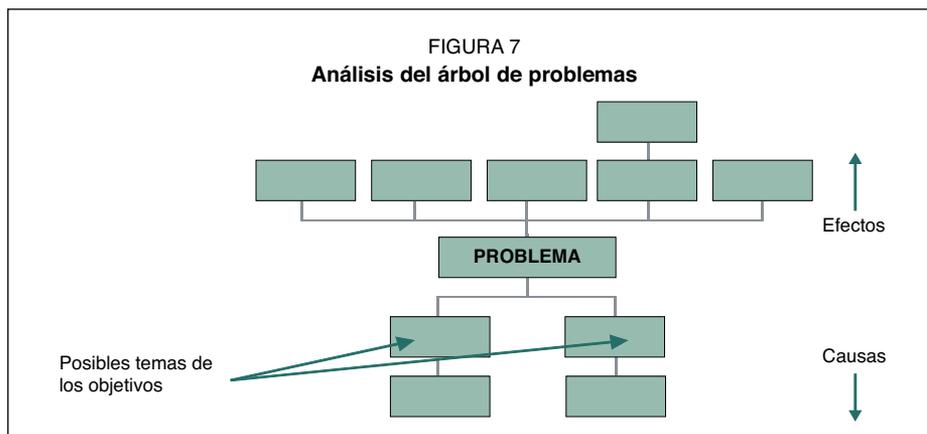
El objetivo de todos los talleres para las partes interesadas, cualquiera sea el nivel en que se celebren, es realizar consultaciones sobre problemas, objetivos, limitaciones y oportunidades relacionadas con la conservación y ordenación de los bosques. Un debate sobre los problemas del contexto en

Es necesario desplegar esfuerzos decididos para que las perspectivas futuras y las metas más amplias del desarrollo nacional sean incorporadas en los debates sobre la política.

que se elabora la política forestal en vigor se puede centrar en conocer si su alcance, finalidad, objetivos y modalidades de ejecución siguen siendo apropiados, utilizando para ello, entre otros, evaluaciones locales participativas (como se hizo en Turquía) o análisis de virtudes, insuficiencias, oportunidades y dificultades (El Salvador y Letonia). Sin embargo, es importante

no sólo analizar los problemas que han surgido en el pasado y que inciden en el presente, sino considerar también las hipótesis futuras. La identificación, esquematización y entendimiento de las opiniones de las partes interesadas sobre los asuntos forestales, especialmente sobre su aprovechamiento y ordenación, son componentes cruciales de la elaboración de la política porque contribuyen a centrar la atención en las cuestiones fundamentales. En este proceso, el coordinador debe garantizar que los problemas se discutan desde la perspectiva de los distintos interesados. De lo contrario, las opiniones de los participantes más vehementes, como los conferenciantes académicos o investigadores, terminarían dominando sobre las de los agricultores o sobre las de otros sujetos más reacios a intervenir.

En los talleres para interesados, no sólo habría que identificar los problemas principales, sino también proponer soluciones y objetivos de política para abordarlos. El análisis del árbol de problemas (véase la Figura 7) es una herramienta que sirve para derivar objetivos de política de cada uno de los principales



problemas señalados. Cuando los participantes identifican las fuentes o causas del problema, el procedimiento correctivo que proponen representa a menudo el objetivo de política apropiado. Existen numerosos juegos de herramientas, sobre todo de organismos de desarrollo y destinados al desarrollo de proyectos, que hacen referencia a este método (véase, por ejemplo, OIMT, 2009). Cuando el debate comienza con los problemas, los objetivos conexos suelen ser más fácilmente alcanzables y las soluciones más realistas. Según otro enfoque —más apropiado para los países que elaboran una visión a más largo plazo y tienen metas de política más ambiciosas—, se pide a las partes interesadas que identifiquen las posibles oportunidades futuras y encuentren la forma de «tender un puente hacia el presente» (véase el Recuadro 10).

El punto de partida para elaborar una visión o meta a largo plazo es formular preguntas como las siguientes:

- ¿Cómo evolucionará la sociedad y qué aspecto tendrá en un plazo de 10 a 15 años?
- ¿Qué desearán obtener de los bosques los distintos grupos en un plazo de 10 a 15 años?
- ¿Qué espera conseguir a largo plazo la política o estrategia de desarrollo nacional?

El debate sobre las diferentes perspectivas e hipótesis contribuye a generar una visión común acerca de lo que los grupos pueden esperar o necesitar de los bosques nacionales, y debería también contribuir a vincular las cuestiones forestales con los asuntos de desarrollo más generales —gestión del uso de la tierra, conservación de la biodiversidad, rendición de cuentas en materia ambiental y reducción de la pobreza—, así como a centrar la atención en acontecimientos futuros para los que la política forestal debe dar orientaciones (véase el Recuadro 11). Existen diversas herramientas con que cartografiar y visualizar las consecuencias de las distintas hipótesis que pueden exponerse en los talleres, de los que pueden surgir nuevas alternativas e ideas innovadoras. Otra forma de establecer un enlace fuerte con las metas de desarrollo nacional consiste en invitar a los oficiales responsables a analizar cómo alinear mejor la política forestal con dichas metas.

RECUADRO 10

Preguntas destinadas a identificar la visión y las metas de la política forestal

- ¿Quién posee, ordena o usa nuestros bosques en la actualidad, y quién los poseerá, ordenará y usará en el futuro? Esta pregunta abarca algunas cuestiones relacionadas con la tenencia forestal y la planificación del uso de la tierra: ¿Existe una correlación entre los derechos sobre el bosque de los distintos usuarios? ¿Disponen las partes interesadas de derechos adecuados para satisfacer sus necesidades? ¿Cuáles son los conflictos principales y dónde tienen lugar? ¿Se sabe con precisión quién controla los bosques y dónde ejerce su control?
- ¿Cómo deberíamos usar nuestros bosques ahora y en el futuro? Esta pregunta podría abarcar las siguientes cuestiones relacionadas con la ordenación forestal: ¿Cómo usan el bosque las empresas forestales, y es tal uso aceptable? ¿Cómo usa la población local los bosques, y es tal uso aceptable? ¿Resulta el uso del bosque llevado a cabo por un determinado grupo perjudicial para otro? En caso afirmativo, ¿quién se ve afectado y de qué manera? ¿Disponemos de las capacidades y conocimientos para usar el bosque sin perjudicar los intereses ajenos?
- ¿Cómo podríamos sacar mayor provecho de los bosques? En términos generales, esta pregunta se relaciona con los beneficios sociales, ambientales y económicos que derivan de la política. ¿Es la explotación forestal una actividad rentable, y si no lo es, por qué? ¿Benefician los bosques a las personas más pobres de la sociedad? ¿Está el medio ambiente adecuadamente protegido, o es necesario tomar medidas adicionales para su resguardo? ¿Qué oportunidades existen para obtener de los bosques mayores productos y beneficios para el país?
- ¿De qué forma podríamos estrechar nuestros lazos de colaboración? En términos generales, este aspecto corresponde al marco institucional de la política y puede incluir las siguientes cuestiones: ¿Existe una adecuada comunicación entre las partes interesadas? ¿Existe un apropiado equilibrio de poderes entre las diferentes partes? ¿Quién estima que sus opiniones no son escuchadas? ¿Existe una coordinación suficiente entre las distintas entidades gubernamentales? ¿Sobre qué asuntos podríamos o no podríamos llegar a un acuerdo? ¿Disponemos de los mecanismos para conseguir un consenso cuando las personas tienen ideas diferentes acerca de cómo usar los bosques?

LLEGAR A UN ACUERDO SOBRE LAS METAS Y OBJETIVOS Y SOBRE SU APLICACIÓN

Los participantes en el proceso de elaboración de la política forestal comparten la convicción de que, en lugar de intentar actuar de manera unilateral, su participación les favorece a la hora de entablar debates y negociaciones con otros grupos. Partiendo de este interés compartido, la gestión del proceso implica llegar a un equilibrio entre problemas que son indiscutibles o demasiado

RECUADRO 11

Visión a largo plazo de la India sobre los bosques y la cubierta forestal

De acuerdo con la Política forestal nacional de la India (1988), se prevé una cubierta forestal o arbórea equivalente a un tercio de la superficie de las tierras emergidas; en las colinas y regiones montañosas está cubierta equivaldrá a los dos tercios de la superficie. Dado que desde 1997 la cubierta forestal y arbórea ha rondado el 23,7 por ciento en cada una de las evaluaciones bienales, el objetivo se considera extraordinario porque significa añadir 31,5 millones de hectáreas a esa cubierta. La mayor parte de este incremento tiene que proceder de fuera de la superficie registrada oficialmente como bosque, es decir, zonas en las cuales ya es alta la demanda para destinar estas tierras a la expansión de fincas y a la construcción de infraestructura. Pese a estas dificultades, el objetivo de 1988 fue reiterado en la Política ambiental nacional de 2006, y para alcanzarlo se han lanzado nuevos programas y reformas de política. Entre estas iniciativas, las principales son la participación del gobierno local (los panchayat de aldea) en las campañas de forestación, la prioridad asignada a la plantación de árboles en el marco del Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural (uno de los mayores programas de empleo del mundo), y el anuncio de una misión para una India verde en el ámbito del Plan de Acción Nacional para el Cambio Climático, cuyo propósito es la forestación de 6 millones de hectáreas de tierras degradadas. El objetivo de 1988 era ciertamente visionario y ha impulsado a los planificadores a emprender iniciativas muy ambiciosas en el sector forestal.

Fuente: Sanjay Kumar, comunicación personal.

abstractos y otros que son tan litigiosos que podrían conducir a romper las discusiones o desencadenar reacciones violentas. Los negociadores suelen llegar a la mesa de diálogo con suposiciones estrechas, con la convicción de que sus prioridades son las más realistas y con la voluntad de librar batalla para defenderlas. Los moderadores tienen el cometido fundamental de promover la apertura necesaria a fin de encontrar soluciones beneficiosas para todos y de orientar los debates hacia asuntos prácticos: qué hacer y cómo. También deben asegurar que los intereses de los grupos afectados y desprovistos de poder sean reconocidos. Cuando se los ha excluido tachándoseles de sujetos poco importantes, no representativos o mal informados, a veces esos grupos han encontrado una vía para subvertir el proceso consultivo, impugnar la legitimidad de los acuerdos o ignorar los acuerdos concertados en su ausencia.

Los asuntos e intereses prioritarios que surgen en los debates resultan útiles cuando su contenido es objeto de una presentación resumida. A este respecto,

Para elaborar una política forestal, las partes interesadas deben conciliar sus opiniones e intereses contrastantes y llegar a soluciones mutuamente aceptables.

se ha comprobado que cuadros y gráficos son formas eficaces para que quienes intervienen en la elaboración de la política puedan llegar a un acuerdo acerca de los puntos de vista e intereses de los participantes. Estas representaciones revelan los intereses y problemas de principal importancia para los distintos interesados, e indican los eventuales puntos de conflicto con otros grupos o los elementos de consenso entre algunos o todos los interesados. Los exámenes y las negociaciones conjuntas de las opciones también requieren que los grupos tengan la oportunidad de analizar las soluciones posibles y resolver los contenciosos pendientes hasta que emerja una base sólida para la elaboración de la política.

Alcanzar acuerdos en materia de política es, inevitablemente, un proceso engorroso, repetitivo y potencialmente conflictivo.

Dado que los participantes están dispuestos a llegar a compromisos sobre algunas cuestiones si ganan en otras que consideran más importantes, es posible discutir los asuntos «negociables» y encontrar soluciones de compromiso y objetivos y estrategias relacionados en los que se tienen en cuenta los distintos intereses. Puede también haber asuntos muy conflictivos en los que intereses incompatibles dan origen a enfrentamientos. Es mejor entonces abordarlos desde un principio y excluirlos explícitamente de los debates, basándose en el entendimiento general de que los temas de contienda serán retomados más adelante, si todas las partes convienen en ello. Abordar los diferentes intereses de forma constructiva y llegar a soluciones recíprocamente aceptables requiere su tiempo. Más aún, el consenso sólo se mantiene si los participantes juzgan que, pese a los compromisos a que posiblemente se haya tenido que llegar, han sacado partido del desarrollo de los hechos.

Depende evidentemente de cuán pertinente crean que es el proceso el que las partes interesadas se comprometan y sigan comprometidas con su decurso. Por lo tanto, si bien algunas pueden estimar que los méritos del proceso justifican la presencia regular de representantes de alto nivel, otras podrán hacer acto de presencia sólo ocasionalmente delegando a un sustituto, o bien optar por no asistir a ninguna reunión. En cada caso será necesario adoptar un enfoque diferente para entablar un diálogo eficaz y obtener una orientación política en ciertos momentos clave del proceso, por ejemplo celebrar talleres especializados o reuniones bilaterales de consulta con quienes no quieren o no pueden participar utilizando los canales establecidos. A este respecto, los países se han valido de varios medios tales como los grupos de acción (en Camboya), los grupos de trabajo con inclusión de otros ministerios (en la República Democrática del Congo y Uganda) y talleres centrados en problemas o grupos específicos. Lo importante es que los esfuerzos para alcanzar un consenso entre las partes interesadas principales no se interrumpan, ya que son ellas las que deben asegurar la coherencia de sus respectivas políticas.

Durante la fase de elaboración de la política forestal, las partes interesadas a menudo realizan exámenes para evaluar la coherencia de las diferentes opciones con las políticas, las disposiciones legales, los compromisos internacionales y los marcos institucionales conexos. Las consecuencias financieras y presupuestarias

también son objeto de análisis. Si no hay instrumentos y presupuestos adecuados para aplicar la política, los esfuerzos para dar una exacta formulación a cada término de la política resultan vanos.

Cuando se establece una visión y se determinan metas es importante no sólo mostrarse ambicioso y dotado de dotes estratégicas sino también realista en cuanto a lo que se puede conseguir a corto y medio plazo. Para ello se necesita crear voluntad política y compromiso a fin de materializar la visión y lograr las metas, al tiempo que se obtiene el apoyo para la ejecución inmediata. Los pasos iniciales consisten en llegar a un acuerdo sobre el enfoque y estrategias y la distribución de responsabilidades. En el pasado muchas políticas forestales tenían un carácter marcadamente preceptivo y los organismos de gobierno desempeñaban una función central en su ejecución. Dada la evolución de las circunstancias y la participación de un mayor número de órganos en la elaboración y aplicación de la política, actualmente muchas políticas forestales se concentran en los resultados previstos, pero son flexibles en lo que respecta a los métodos que se adoptarán en la ejecución, lo que permite adaptarse a las circunstancias cambiantes y hacer tesoro de las experiencias. Si bien se espera que sea la administración forestal la que ponga en acto la política, la función del gobierno ya no es la de antes. En lugar de trabajar aisladamente, las autoridades deben hoy promover y facilitar la ejecución, en consonancia con las responsabilidades asignadas a las diferentes partes.

La determinación de los objetivos y los medios para conseguirlos no es, en la práctica, un proceso lineal y progresivo sino un procedimiento iterativo de debate y negociación. A fin de alcanzar los objetivos se recurre habitualmente a una combinación de instrumentos de política, y a menudo resulta necesario ajustar estos objetivos para incrementar la eficacia de los instrumentos (véase el Recuadro 12). Estos deben ser coherentes y reforzarse mutuamente, puesto que la determinación del instrumento que conviene utilizar afectará a diferentes grupos en grados diversos. Por ejemplo, las exenciones fiscales por el establecimiento de plantaciones no serán un incentivo para quienes no pagan los impuestos. Por consiguiente, el cálculo de los costos y beneficios de acuerdo con cada grupo de partes interesadas determinará el apoyo que estas darán a un objetivo específico de política y a su ejecución.

A menudo, la práctica convencional de aplicar reglamentos, controles y fiscalizaciones resulta incompatible con las circunstancias efectivas, o bien choca con el deseo de solicitar la participación de los interesados (por ejemplo, pequeños terratenientes dedicados al cultivo de árboles u ONG) en la ejecución de la política. Cuando la capacidad para hacer cumplir la reglamentación es limitada, el recurso a los solos instrumentos mencionados sería ineficaz para proteger, por ejemplo, las zonas que encierran un valioso patrimonio que necesita ser conservado. Es así que,

Un acuerdo en materia de política forestal debe no solo abarcar una visión y metas, sino también comprender el enfoque que se adoptará para la ejecución y la atribución de las responsabilidades conexas.

Para conseguir ciertos objetivos de política hay que concebir una serie de medidas tales como reglamentos e incentivos y desincentivos económicos, y recurrir a la persuasión.

RECUADRO 12

Compaginar los objetivos con los medios para alcanzarlos

Cuando el Gobierno de Costa Rica decidió estimular a los terratenientes privados a comprometerse más a fondo en la administración forestal con objeto de prestar servicios ambientales (en especial la protección de cuencas hidrográficas), recurrió a incentivos, puesto que reconoció que el objetivo propuesto no se conseguiría mediante actuaciones de mando y control.

Cuando la política forestal de la India fue reformada con la finalidad de estimular y facilitar la explotación silvoagropecuaria (ya que se reconocía que el suministro de madera proveniente de los bosques públicos no podría satisfacer el aumento de la demanda y que los costos de las importaciones resultarían prohibitivos), los incentivos y desincentivos para los agricultores que podrían considerar dedicarse al cultivo de árboles se sometieron a un minucioso proceso de revisión. Gracias a una combinación de iniciativas de educación y asesoramiento, incentivos financieros y la eliminación de los desincentivos se registró un espectacular incremento de las explotaciones silvoagropecuarias en muchos estados, no porque se obligase a los agricultores a emprender esta actividad sino porque se lanzaron mensajes explícitos que les animaban a llevarla a cabo, y porque se les ofrecía además la oportunidad de obtener mayores ingresos en el mercado.

en muchos casos, se conciben medidas que van más allá de las prácticas de mando y control e implican la intervención del sector privado.

Una financiación adecuada es un elemento indispensable para traducir las intenciones y ambiciones relacionadas con las metas de la política forestal en acciones. Por tanto, las partes interesadas deben ponderar desde un principio las implicaciones presupuestarias o financieras al valorar los méritos de las distintas propuestas y opciones. Con frecuencia se propone buscar opciones de financiación adicional a fin de no descartar las buenas sugerencias y evitar que surjan conflictos acerca de la redistribución de los presupuestos existentes. Para

La formulación de una estrategia de financiación forestal debe ser parte integrante del proceso mismo de elaboración de la política forestal.

esto se requiere la intervención de expertos, tanto del sector público como privado, que conocen las condiciones de las diversas nuevas fuentes de financiación y las consecuencias de recurrir a ellas. La formulación de estrategias de

financiación forestal suele ocurrir fuera del proceso de elaboración de la política, aunque muchas de las decisiones relacionadas con esta terminen afectando a aquellas. Por ejemplo, la decisión de descentralizar o de transferir el poder a las comunidades locales plantea la pregunta de cómo financiar a ese nivel la gobernanza forestal y la creación de capacidad conexas. De forma similar, entre estrategias de financiación y decisiones de política puede haber solapamiento, de modo que sería oportuno introducir cambios en la legislación o en los acuerdos

institucionales. Por ejemplo, la decisión de establecer un fondo forestal nacional, planes de pago por servicios ambientales o nuevos mecanismos financieros para reducir la deforestación y la degradación de los bosques plantea una serie de cuestiones normativas, jurídicas e institucionales. Por consiguiente, conviene idear una estrategia de financiación o bosquejar posibles acuerdos dentro del propio proceso de elaboración de la política forestal. Los mecanismos de financiación o las alternativas previstas para financiar la ejecución de los diferentes objetivos deben mencionarse en la declaración de la política forestal.

La negociación de los objetivos de política y los medios para conseguirlos supone debatir sobre las medidas concretas, los resultados previstos, la distribución de responsabilidades y los costos: estos elementos son parte integrante de las estrategias de ejecución, los programas o los planes de acción. Si se consulta a las partes interesadas cuando estos documentos se diseñan es más probable que acepten intervenir en la ejecución. Además, la participación de los interesados promueve la distribución adecuada de las responsabilidades y reduce las oportunidades de que las partes atiendan sólo a sus propios intereses. A fin de evitar ambigüedades, la asignación de responsabilidades debe ser clara y los solapamientos y conflictos de intereses deben evitarse. También será preciso distinguir entre las medidas que requieren atención a corto plazo (y para las cuales hay recursos y pericias disponibles) y las acciones de carácter más estratégico (véase el Recuadro 13).

RECUADRO 13

Equilibrar las visiones a largo plazo con los objetivos que es posible alcanzar

Entre los errores comunes que se cometen al elaborar una política forestal nacional está el uso de datos equivocados o el hecho de apuntar a metas excesivamente ambiciosas —por ejemplo, en cuanto al rendimiento sostenible o al establecimiento de plantaciones y a sus respectivas tasas de crecimiento— sin antes contar con una voluntad política segura que permitiría alcanzar estas metas. También resulta problemática la tendencia del organismo forestal de idear autónomamente planes y metas grandiosos, sin tomar en consideración su propia capacidad de realizarlos o sin saber si podrá disponer de fondos adicionales. Por lo tanto, es esencial que las expectativas en materia de financiación sean realistas (ya se trate de obtener fondos de los presupuestos administrativos, de fuentes extranjeras o de mecanismos nuevos tales como los mercados para los servicios ecosistémicos). Asimismo, es importante compartir las responsabilidades de ejecución y ser claros al respecto. Aún hay demasiadas políticas cuyo funcionamiento descansa en la acción del gobierno, pese a que mucho puede ser llevado a cabo por el sector privado, especialmente las comunidades locales y los hogares.

REDACTAR UN ANTEPROYECTO DE DECLARACIÓN DE POLÍTICA FORESTAL

La base del primer borrador de política forestal es habitualmente el resumen de las negociaciones y los debates llevados a cabo por las partes interesadas, que es compilado por el coordinador del proceso y el equipo encargado de la gestión. Estos deben indicar las opiniones que han recibido mayor aceptación y organizar las sugerencias y acuerdos provisionales acerca de la visión, los principios, las metas y los enfoques de ejecución en la estructura inicial del documento. Los temas principales y los asuntos prioritarios señalados también pueden proporcionar

¡La brevedad ante todo! Una buena declaración de política forestal debe ser clara, simple y racional, y resultar comprensible para el mayor número de personas posible.

una estructura coherente. Los objetivos y enfoques de ejecución propuestos se agrupan según los temas clave, y las cuestiones específicas se abordan en los subobjetivos. Gracias a este formato quedarán patentes las diferencias de opinión sobre el enfoque

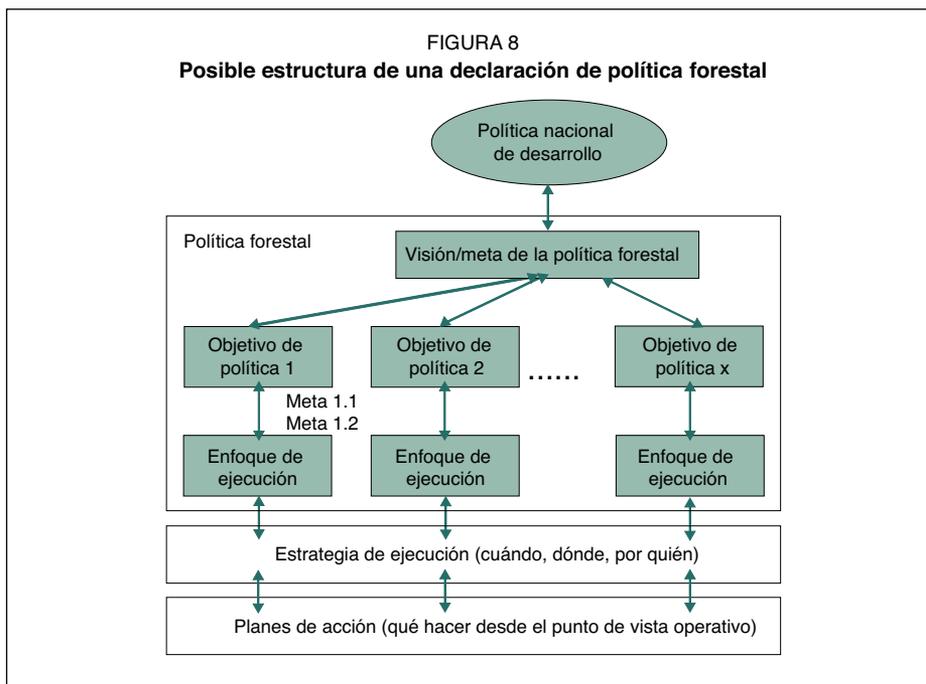
y la dirección de la nueva política forestal en su conjunto o en sus partes. Las opiniones divergentes sirven para bosquejar opciones de política complementarias que podrán examinarse más adelante. Muchas veces resulta útil exponer a grandes rasgos, poco después de celebrada la primera ronda de reuniones, las cuestiones, el contenido y la estructura de la política forestal y sus opciones.

Una declaración de política forestal es útil cuando está expresada en un documento breve, libre de ambigüedades, redactado de tal forma que captura con precisión la esencia de la política, fácilmente comprensible por una amplia gama de partes interesadas y fácil de llevar a la práctica. Los documentos de política voluminosos, cualquiera que sea su calidad, terminan relegados y caen en el olvido. El lenguaje debe evitar la jerga técnica, y la terminología usada debe permitir que otros responsables de políticas y el público en general perciban que el contenido es pertinente. Por ejemplo, en los planteamientos de la visión y los objetivos se puede hacer hincapié en los beneficios que recibe la sociedad mencionando, entre otros, el número de empleos creados en lugar del número de hectáreas que se ha reforestado; el suministro de agua limpia y salubre en lugar del número de kilómetros cuadrados de cuencas hidrográficas sometidas a ordenación; o el número de hogares que han recibido leña y alimentos en lugar de datos sobre estos bienes expresados en términos de metros cúbicos.

Además, es esencial que los encargados de redactar el texto de la declaración pongan en evidencia el contenido de las consultas, pero también es importante hacer mención de las aportaciones técnicas y otras observaciones. Los temas de actualidad deben ponerse en perspectiva, ya que el período de vigencia de la política debe ser de más de 5 o 10 años, aunque no es posible prever en el momento de la formulación todos los problemas que pueden surgir durante este lapso de tiempo.

Por lo que atañe a la estructura, las declaraciones de política forestal podrían comprender las siguientes partes (véase la Figura 8):

- una sección de antecedentes en la que se describe el contexto: el valor de los bosques del país; los motivos que justifican la necesidad de que sean



ordenados de manera sostenible; las amenazas, limitaciones y problemas que es preciso afrontar; las razones que motivan la actualización de la política; la definición de los términos clave; y el proceso de desarrollo y formulación de la política;

- una descripción de la visión, principios y metas para el desarrollo futuro del sector;
- una elaboración de las esferas temáticas y los objetivos y subobjetivos relacionados;
- el enfoque de ejecución que se ha de adoptar en cada una de las esferas temáticas;
- la distribución de responsabilidades entre el gobierno y otras partes interesadas.

La siguiente sección de una declaración de política forestal consiste habitualmente en una descripción general de la futura orientación del sector que deriva de las consultas con las partes interesadas. Se trata de una breve declaración de visión o misión, o de la enunciación de la meta o propósito amplio. A menudo es un texto que comprende una única frase o no debe exceder de un párrafo (para ejemplos, véase el Anexo 2). La visión o meta tiene que estar alineada con los propósitos generales del desarrollo nacional. Probablemente, deberá considerar una situación futura en que se procurará encontrar un equilibrio entre las demandas económicas, sociales, culturales y ambientales de que son objeto los bosques.

En particular, cuando no se ha elaborado una declaración de visión, se pueden mencionar principios que expresan las orientaciones generales de la política, tales como el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la buena gobernanza y el

cumplimiento de los compromisos internacionales. Los principios pueden también responder a la necesidad, por una parte, de disponer de políticas coherentes relacionadas con los bosques entre las diferentes dependencias del gobierno, y, por otra, de fomentar la participación de los interesados en la ejecución.

Los objetivos se formulan en relación con unos pocos temas clave que contribuyen directamente a la visión o meta. En los objetivos se especifica lo que el país y la sociedad desean conseguir en relación con los asuntos forestales prioritarios a lo largo de un decenio o más, recurriendo, en lo posible, a fines mensurables. Algunos países han estructurado estos asuntos y los objetivos relacionados de acuerdo con el tipo de bosque, el lugar o región, o los resultados (por ejemplo, la conservación, la ordenación de cuencas hidrográficas, la madera industrial y los productos forestales no madereros). Muchos países indican objetivos concretos que abarcan entre 5 y 10 temas.

Algunos países presentan en su declaración de política un resumen de la estrategia de ejecución, por ejemplo los acuerdos institucionales, las medidas por adoptar y la distribución de responsabilidades. También es útil especificar algunos puntos esenciales relacionados con la legislación, financiación, comunicación, cambio institucional, creación de capacidad, seguimiento y revisión de la política. Esta información puede entonces servir de base para estrategias, programas o planes de acción más elaborados. Por ejemplo, en la declaración de política forestal de Gambia se mencionan 12 requisitos en menos de dos páginas. Otros países integran unas estrategias de ejecución más detalladas en su declaración de política forestal (véase el Capítulo 6).

VALIDACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE POLÍTICA FORESTAL POR LAS PARTES INTERESADAS

Según el modo en que se ha llevado a cabo el proceso, es probable que el anteproyecto de política sea validado por un conjunto de expertos de dentro y fuera del gobierno y por otras partes interesadas, entre ellas, algunas personas que no han estado plenamente involucradas pero que influyen en su aprobación.

En el proceso de validación pueden intervenir representantes de otros sectores, los organismos gubernamentales responsables de la estrategia de desarrollo nacional, la oficina de la entidad que se prevé adoptará la política o los políticos o parlamentarios cuya influencia será determinante durante los debates y la adopción de decisiones respecto de los presupuestos subsiguientes, los cambios legislativos u otros aspectos esenciales de

Es muy importante que el anteproyecto de política forestal sea validado por aquellos interesados clave que no estaban dispuestos a seguir el proceso o no habían podido hacerlo.

la ejecución. También deberá consultarse a las partes interesadas que serán las más afectadas por la política pero cuya capacidad o motivación para participar es escasa. Es por eso que el anteproyecto de declaración y la estrategia de ejecución son documentos ampliamente difundidos para su revisión y debate. De este modo se mantiene también la participación de los interesados y se les demuestra que su compromiso es valorado por quienes dirigen el proceso.

Tras las consultas iniciales, se suele celebrar otro ciclo de talleres (a nivel regional y luego a nivel nacional, de ser posible) para obtener comentarios, sugerencias y aportaciones complementarias sobre el anteproyecto de declaración y el método de ejecución propuesto. Si la estrategia de ejecución se construye de forma separada una vez elaborada la política, las reuniones que tienen lugar a continuación generalmente se concentran en este segundo documento. Luego de que se haya examinado nuevamente la política y el plan de ejecución, el comité directivo lleva a cabo una última revisión y entrega el texto íntegro al jefe del organismo gubernamental que conduce el proceso —a menudo el ministro de bosques—, quien lo presenta al jefe de gobierno, consejo de ministros u otro organismo de alto nivel, según corresponda. Si el proceso ha sido gestionado adecuadamente, todos los miembros de la sociedad estarán en condiciones de entender claramente cómo y por qué se ordenarán los bosques del país y quiénes serán los encargados de hacerlo, incluso si no están de acuerdo con todo el contenido de la declaración de política.



6. Preparativos para la aprobación y aplicación de la política forestal

PREPARATIVOS PARA LA APROBACIÓN OFICIAL

La aprobación oficial de la política forestal, con inclusión de su aplicación y la atribución de responsabilidades, debe tener lugar a un nivel político suficientemente elevado a fin de obligar a todas las secciones de gobierno competentes a llevar a cabo las medidas necesarias para conseguir las metas enunciadas en la política.

En lo que respecta a la autoridad y la influencia de la política, especialmente desde el punto de vista de otros órganos y entidades gubernamentales, hay una gran diferencia en que sea el director del servicio forestal, el ministro de bosques, el consejo de ministros o gabinete (como, por ejemplo, en Malawi, Mozambique y Sudáfrica), el parlamento (como en Estonia y Escocia [Reino Unido]), el primer ministro (por ejemplo en Viet Nam) o el Presidente (en Nicaragua) quien apruebe la política forestal nacional. En muchos casos, la primera opción es conseguir la aprobación del consejo de ministros (gabinete).

La adopción de la nueva política forestal debería llevarse a cabo a un nivel político suficientemente alto para lograr obtener el compromiso de quienes son necesarios para alcanzar las metas establecidas.

Como la entidad que en definitiva adoptará la política será la que también la examinará y formulará comentarios antes de su aprobación, es preciso que un representante influyente de dicha entidad haya sido adecuadamente informado de la evolución del proceso. A veces, tras la presentación de las nuevas políticas forestales, estas no consiguen ser adoptadas tal como se había previsto, por ejemplo a causa de un cambio de gobierno o de modificaciones de procedimiento. Por tanto, los encargados de la política deben mantenerse al tanto de los procedimientos, seguir el proceso de cerca, y negociar y responder oportunamente a fin de asegurar la aprobación oficial de la política. También es útil tener un plan de contingencia para hacer frente a los imprevistos que puedan surgir tras la presentación.

Si el proceso de elaboración de la política ha sido de amplio espectro, ha estado dotado de una correcta información y descansa en el consenso de las partes, la importancia simbólica del acuerdo entre los interesados participantes puede ser mayor si los representantes de los interesados aprueban oficialmente la política. Esto se puede hacer a varios niveles, desde el provincial hasta el nacional, y en cada uno de ellos se debe dar gran realce político y público a los actos de firma.

Una vez que el gobierno ha aprobado la política, el texto se publica y divulga ampliamente por el país. No se puede recalcar bastante cuán importante es una comunicación clara y transparente, realizada con medios profesionales, para difundir los resultados entre el público más general. Mientras mayor es el número de personas informadas, que entienden y están de acuerdo con la política, mejores serán sus efectos. Es esencial dedicar tiempo y recursos suficientes a una campaña de comunicación dirigida a diferentes públicos. La experiencia ha evidenciado que cuando la comunicación se pasa por alto o se lleva a cabo internamente con capacidades limitadas, todos los esfuerzos para ejecutar una nueva política forestal carecen de efectividad. Aunque pueda parecer costoso confiar la comunicación a una empresa especializada, prescindir de tal servicio podría terminar siendo aún más oneroso.

La importancia de una comunicación profesional no puede ser pasada por alto. Si la gente no se entera de la existencia de una nueva política, es como si esta no existiera.

PREPARATIVOS PARA LA APLICACIÓN

Muchos de los preparativos para la aplicación de una nueva política forestal se llevan a cabo de forma paralela al proceso de elaboración de la política. En efecto, las cuestiones relacionadas con la aplicación pueden haber sido parte de las razones que fundamentaban la necesidad de una nueva política. Durante el proceso, los interesados toman en consideración diferentes opciones, sus consecuencias y los aspectos prácticos de la aplicación. Por consiguiente, la elaboración de una nueva política forestal es, en todas sus fases, indisoluble del proceso de ejecución. Los preparativos para la aplicación inician con la intervención de los administradores sobre el terreno en el proceso de elaboración, reconociendo que las decisiones de ejecución suelen plasmar o modificar la política, y con una actitud flexible respecto a los métodos de aplicación al tiempo que se enuncian claramente los resultados previstos.

Una vez que la política ha sido aprobada oficialmente, hay que adoptar algunas medidas para mantener el impulso y pasar de los planes a la acción, a saber:

- alinear el marco institucional y las instituciones con la nueva política;
- adaptar la legislación relativa a los bosques y otras disposiciones normativas;
- elaborar o ajustar los planes de acción, en especial los que se refieren a la comunicación y a la creación de capacidad, y establecer acuerdos financieros y preparar presupuestos.

Las opiniones concuerdan en que el mayor desafío consiste en traducir las buenas intenciones expresadas en las políticas en acciones sobre el terreno y que la complejidad de la ejecución suele infravalorarse. Resumiendo las experiencias

A fin de aplicar la política es fundamental mantener la voluntad política y aprovechar el impulso para el cambio mediante acciones concretas de seguimiento.

extraídas en la región de Asia y el Pacífico, Enters, Ma y Leslie (2003) y Durst (2003) observan que una de las razones de las carencias y falta de impacto de la ejecución es que las políticas encierran a menudo graves errores, que su conexión con la realidad es escasa y que sus conceptos son anticuados. En varios países,

el apoyo de la legislación a las políticas forestales no es adecuado, los fondos son insuficientes y no existen programas, estrategias operativas o planes de acción que las respalden. En muchos casos, las instituciones y organizaciones no son capaces o no tienen la voluntad de atenerse a las políticas o planes concordados ya sea debido a la rigidez de las posturas, ya sea porque las actitudes no han cambiado lo suficiente.

Elaboración de una estrategia, programa o plan de acción para la aplicación de la política

La elaboración más detallada de estrategias, programas o planes de acción para la aplicación forma o bien parte del procedimiento de desarrollo de la nueva política forestal o son producto de un proceso autónomo. Este último enfoque es útil cuando es probable que la política conduzca a cambios radicales en los instrumentos, las organizaciones y la participación de los interesados. Además, permite disponer de más tiempo para efectuar consultas y debatir sobre acuerdos de ejecución sin que se pierda el dinamismo de las actuaciones y sin que los interesados interfieran en el proceso de elaboración de la política. Sin embargo, si los detalles de la ejecución se elaboran posteriormente, puede que no se disponga de la energía o de los recursos necesarios. Lo que importa es asegurar que la política y el plan para su aplicación sean complementarios y que, sumados, abarquen todos los aspectos relativos a la ejecución de las metas de la política forestal.

Las estrategias, programas o planes de acción para la aplicación de la política forestal describen cómo esta se debe llevar a la práctica y cómo conseguir cada uno de sus objetivos (cuándo, dónde y por medio de quién). Sobre la base del enfoque de ejecución acordado para cada uno de los objetivos, y teniendo en cuenta el margen de flexibilidad necesario para adaptar los preceptos a la evolución de las circunstancias, se procede entonces a diseñar medidas específicas. Existe un amplio abanico de instrumentos normativos que es posible ajustar y combinar en función de un contexto, una meta o un problema dado. Los instrumentos pueden ofrecer incentivos o desincentivos y tener como fundamento el poder (la reglamentación), el dinero (los instrumentos económicos) o la información. Mediante los instrumentos de la política es posible:

- conceder derechos (por ejemplo, a las comunidades, al sector privado o al Estado, con inclusión de contratos y derechos de adjudicación) y regular una conducta (de mando y control, de acción coercitiva);
- prescribir conductas operativas o confiar la decisión sobre esta materia al grupo beneficiario;
- reglamentar principalmente precios (impuestos, subvenciones) o cantidades (cupos de mercado);
- especificar o regular los insumos (incluidos los procesos) o los resultados (rendimiento);
- repartir los costos de mitigación y los costos por los daños sufridos entre determinados grupos beneficiarios o la sociedad;
- adoptar una actitud rígida o flexible en el tiempo (y, por tanto, estimular las innovaciones).

Los acuerdos voluntarios entre el gobierno y las entidades privadas son otro instrumento usado para facilitar y estimular una acción intencionada que estos últimos llevan a cabo en su propio interés. En las estrategias o programas de ejecución también se indican las distintas fuentes de financiación a que se recurrirá: pública, privada, nacional e internacional. En estos documentos se fundan los planes de acción de corto y medio plazo.

Planificación y supervisión

Siempre es aconsejable, e incluso necesario, vigilar la ejecución y evaluar si una política está o no alcanzando los resultados deseados. Por consiguiente, los acuerdos para el seguimiento y la revisión deben ser parte integrante de la estrategia y de todo plan de seguimiento. Una ejecución controlada saca a la luz las desviaciones

La supervisión y la revisión periódica son elementos indispensables para una ejecución eficaz.

respecto de los objetivos y acciones planificadas, permitiendo así aportar eventuales correcciones. Contrariamente a lo que se pueda creer, la finalidad de la supervisión no es recolectar datos sobre los resultados obtenidos ni sobre las repercusiones, ni determinar la pertinencia de los objetivos o proponer métodos para mejorar los rendimientos. Más bien, estos asuntos se abordan en las evaluaciones y exámenes. Aunque las evaluaciones suelen asociarse con una calificación del rendimiento de las organizaciones, la mayoría de ellas se basa en el principio de la participación: el aprendizaje colectivo, el diálogo y el debate. Periódicamente, quizá cada cinco años, se puede encomendar al comité directivo encargado del proceso relativo al PFN o a otros grupos la tarea de examinar la política. Un examen en profundidad, por ejemplo para determinar si las metas se han alcanzado, se emprende habitualmente hacia el final del horizonte de planificación o de la aplicación de la política. Con frecuencia, estos exámenes son el punto de partida de una revisión de la política forestal.

Al preparar la política y aplicarla, es imprescindible dejar en claro que debe haber rendición de cuentas: saber quién tiene la responsabilidad de qué actuaciones y cuáles son las consecuencias que acarrearía un eventual incumplimiento. Es importante asegurar que la responsabilidad, la autoridad y la rendición de cuentas son preceptos que están armonizados entre sí; que no se puede juzgar responsables a quienes no tienen control sobre determinadas cosas, pero que a quienes se ha hecho responsables y quienes poseen la autoridad y los recursos requeridos habrán de pagar por los perjuicios en el caso de que los resultados obtenidos hayan sido insuficientes. Una vez más, una eficaz rendición de cuentas depende de una buena supervisión, ya que es preciso dar explicaciones y justificar las actuaciones ante las dependencias de gobierno y las partes interesadas.

Adaptar la legislación para alinearla con la política forestal

Sucede a veces que la legislación forestal nacional está desfasada respecto a los cambios de política propuestos y sus disposiciones no concuerdan con la actuación del organismo forestal encargado, tanto de la aplicación de la nueva política, como del cumplimiento de una legislación anticuada (véase el Recuadro 14). Esta

RECUADRO 14

Adaptar la ley forestal para que refleje un cambio de política forestal

Tradicionalmente, las políticas y leyes forestales han dejado escaso margen para que la población local pudiese jugar un papel significativo en la planificación, gestión y asignación de unos recursos forestales de los cuales ha dependido su existencia y de cuya ordenación sostenible esta población se ha ocupado durante siglos. Ha sido el Estado quien generalmente ha desempeñado esta función, pero casi sin reconocer ni proteger los sistemas comunitarios y sin proporcionar mecanismos alternativos mediante los cuales los grupos o individuos puedan ejercer un control efectivo sobre los recursos. En muchos países se ha tratado de subsanar estas deficiencias de la política forestal implantando reformas legislativas para mejorar el ambiente jurídico en el que se desarrolla la participación local en materia de ordenación. Para ello, se ha recurrido al traspaso de competencias, a la descentralización y a un mayor reconocimiento de las reclamaciones formuladas por la población local sobre las tierras históricas y los territorios.

situación se produce cuando, en momentos distintos y con una frecuencia diferente, se revisan y modifican separadamente la política, la legislación y las instituciones. Por ejemplo, puede ocurrir que la política haya sido revisada cada 10 años, mientras que la legislación no haya sido enmendada en 20 años, y que el organismo forestal haya sido reorganizado dos veces en los últimos cinco años. Esta contradicción se manifiesta cuando, por ejemplo, la política oficial del gobierno ha consistido en participar en las actividades forestales comunitarias pero la legislación ha impedido dar acceso a los grupos comunitarios a los recursos forestales.

Los países que han emprendido reformas profundas de la política forestal (por ejemplo, las Comoras y la República Árabe Siria) a menudo han revisado la legislación forestal con arreglo a un procedimiento separado pero conexas para que ambas estén recíprocamente alineadas. Cuando la legislación se revisa con el propósito de que responda a la nueva política y luego se adopta, es todo el gobierno quien esencialmente respalda tanto la legislación como la nueva política. Sin embargo, los oficiales de otros organismos pueden aún no sentirse obligados a observar las modificaciones que se han introducido, en especial cuando la legislación que se aplica al sector que ellos representan difiere, de hecho o por interpretación, de la nueva legislación forestal, lo que ocurre con frecuencia. Por ejemplo, los funcionarios del ministerio de agricultura, transporte o medio ambiente pueden en efecto aducir que reconocen que la ley forestal impone tales o cuales obligaciones, pero que la legislación bajo la cual ellos están empleados no les obliga a cumplir con esas nuevas disposiciones o que incluso les exige actuar de manera totalmente contraria a lo que dicta la nueva ley. Para dar coherencia a la política, estos problemas sólo se pueden abordar en el ámbito de un diálogo sobre políticas específico con los principales sectores relacionados con los bosques.

Alinear las instituciones con la política forestal

En muchos casos, las políticas forestales nuevas o revisadas repercuten en los marcos institucionales y determinan su enmienda, modernización y actualización. A veces, en la nueva política forestal también se prevén cambios en la distribución de las reglas, los derechos y las responsabilidades relacionados con la ordenación y uso de los bosques. Cuando los países optan, por ejemplo, por el traspaso de competencias o la descentralización, es necesario ajustar el entramado institucional y organizativo para armonizarlo con la nueva dirección, tal como ocurrió en China, cuando este país transfirió a los hogares los derechos de uso de la tierra y la propiedad de los bosques. Algunos países han creado órganos independientes o empresas comerciales que se encargan de la ordenación de los bosques. Nueva Zelandia fue aún más lejos en la privatización cuando, tras modificar la política forestal en el decenio de 1990, el Gobierno desmanteló el Ministerio de Bosques, el Servicio Forestal y el Instituto de Investigaciones Forestales. En varios países la nueva política forestal ha servido para introducir la ordenación forestal participativa.

El cambio institucional implica modificar los paradigmas y las creencias, y no sólo cambiar las reglas oficiales o los organigramas.

Las instituciones y los marcos institucionales hacen referencia no sólo a las reglas, derechos y responsabilidades oficiales, sino que van más allá de las instituciones mismas. Antes que nada, son los paradigmas subyacentes, las normas no escritas relacionadas y las creencias, los que determinan cómo se configuran las reglas y reglamentos y cómo las aplican los individuos y organizaciones. Estos paradigmas y mentalidades han ido cambiando a lo largo de los últimos decenios (véase el Cuadro 3). Además, en muchos casos, las reglas informales

CUADRO 3

Cambio de los paradigmas y los marcos institucionales relacionados, 1950-2000

Período	Metas principales de la política forestal	Objetivo o paradigma principal	Funciones y estructuras
Decenio de 1950	Explotar o utilizar los recursos que crecen en condiciones naturales (por ejemplo, la madera de bosques naturales) y salvaguardar el suministro futuro de madera por razones estratégicas.	Excluir a terceros de la explotación de los recursos.	Utilizar la estructura jerárquica de las organizaciones para supervisar los recursos.
Decenio de 1970	Mejorar los recursos (inversión en la ordenación y creación de activos tales como bosques plantados).	Crear recursos utilizando insumos tales como la tierra, el trabajo y el capital.	Centrar la organización en el manejo de los recursos haciendo hincapié en las capacidades técnicas y de gestión.
Decenio de 1990	Habilitar y apoyar a otros agentes, por ejemplo el sector privado, las comunidades y los agricultores, con el propósito de desarrollar y ordenar los recursos.	Crear las condiciones que favorecen la ordenación eficaz de los recursos por otros agentes.	Capacidad de las organizaciones de satisfacer las necesidades de las diversas partes interesadas mediante la negociación, la facilitación y la resolución de conflictos.

Fuente: Adaptado de Nair, 2008.

pero bien arraigadas han estado en vigor paralelamente a las reglas oficiales, o las han suplantado, pero a veces resultan ser incompatibles con estas. Por ejemplo, las reglas escritas en contraposición a los derechos consuetudinarios relacionados con el uso de la tierra y los recursos forestales; o las reglas relativas a los sistemas oficiales de voto en contraposición a las redes clientelares.

A lo largo de los años han cambiado mucho —y seguirán cambiando— las funciones y las operaciones de las administraciones forestales y los organismos de gobierno. Muchos de estos se crearon principalmente para realizar la ordenación de los bosques con el propósito de la extracción de madera y aplicar la legislación. En el curso del tiempo, las administraciones y organismos han ido desempeñando funciones adicionales relacionadas con la ejecución de la política, especialmente en lo que respecta a la comunicación, gracias a la participación de múltiples partes interesadas y autoridades gubernamentales externas al sector forestal. Consiguientemente, es necesario reorientar y fomentar nuevas capacidades en el seno de las organizaciones forestales para que estas sigan estando en condiciones de prestar nuevos servicios y desempeñar nuevas funciones.

Será preciso llevar a cabo un cambio institucional si los enfoques adoptados en la actualidad carecieran de una dimensión humana suficiente y se concentrasen demasiado en el sector forestal; si se requiriesen otras capacidades para desempeñar las diferentes funciones, o si las tareas no fuesen ejecutadas correctamente. Puede ser necesario introducir cambios a fin de obtener un marco institucional compatible con las nuevas políticas, más eficaz para conseguir los fines de desarrollo, y configurado según las nuevas funciones que ahora debe desempeñar. Recientemente, el cambio institucional ha respondido, en general, a la necesidad o al deseo de aumentar la participación de los interesados en las opciones de política y en la puesta en práctica de los programas, así como a la voluntad de separar más nítidamente las funciones del Estado de las del sector privado, de descentralizar el poder y las responsabilidades transfiriéndolos a las estructuras locales, y de suplantarlo con el diálogo y la colaboración la toma de decisiones de carácter descendente.

El proceso de creación de cambio institucional puede organizarse con criterios semejantes a los que se siguen para la elaboración de la política forestal. Se plantean las preguntas básicas siguientes, que abarcan esencialmente tres dimensiones:

- ¿Se han implantado estructuras apropiadas? ¿Es posible llevar a cabo un seguimiento coherente de la política forestal mediante tales estructuras? ¿Hay claridad en la asignación de responsabilidades, y se han evitado los vacíos o solapamientos de responsabilidades? ¿Desempeñan los organismos estatales, paraestatales y las ONG funciones apropiadas? ¿Es la prestación de servicios eficiente y eficaz? ¿Existen mecanismos de seguimiento y de retroalimentación integrada? ¿Es estable pero también flexible la estructura institucional? ¿Permite tal estructura equilibrar los intereses?
- ¿Han sido formuladas las metas, estrategias y principios apropiados? ¿Se han comprometido las organizaciones y sus dirigentes a conseguir la visión y metas de la nueva política forestal? ¿Se inspiran las organizaciones y sus

dirigentes en una dimensión humana? ¿Están ellas dispuestas a abrazar un enfoque asociativo? ¿Son las organizaciones capaces de contribuir sosteniblemente al desarrollo nacional?

- ¿Se disponen de capacidades apropiadas? ¿Tienen las organizaciones y sus empleados las capacidades que les permiten prestar los servicios que les han sido encomendados y de los cuales son responsables? ¿Existe para ello un presupuesto adecuado? ¿Es posible conciliar las prioridades con unos presupuestos limitados o cada vez más reducidos? ¿Hay apoyos suficientes para llevar a cabo la descentralización y la subcontratación? ¿Existen incentivos adecuados para el personal de las organizaciones?

Lo ideal sería que gracias a los cambios en los paradigmas, valores y creencias de las instituciones y organizaciones fuese posible mejorar y rentabilizar la prestación de servicios y se contribuyese a la realización de los grandes objetivos sociales,

Adaptar las instituciones implica principalmente aumentar la capacidad de las personas y dar una orientación a las reglas (derechos y obligaciones) y a las organizaciones con el propósito de alcanzar las metas de la política forestal.

económicos y ambientales que no se conseguirían más eficientemente mediante arreglos alternativos. Sin embargo, estos cambios son dificultosos y requieren tiempo. Exigen liderazgo, determinación y tenacidad para contrarrestar el impulso a mantener el *statu quo*; persuadir a los sujetos reacios a aceptar las propuestas, y hacer cambios profundos en las estructuras organizativas. De este modo, se tocan muchas veces los intereses de grupos poderosos,

individuos y redes informales pertenecientes a una o varias organizaciones: estos son problemas que es preciso afrontar.

No pocas veces una crisis será el motor del cambio que hará que las partes interesadas deban encarar una nueva realidad, modificando sus valores, paradigmas y funciones. Sin embargo, el desarrollo institucional es teóricamente un proceso continuo de adaptación, orientado a la acción. Como la adaptación se da en un contexto determinado y los resultados no son enteramente imprevisibles, en general se considera que el cambio institucional positivo procede de la experimentación de los sujetos involucrados. Gracias a apoyos externos será posible iniciar el proceso o reforzarlo, pero estos apoyos podrían no impulsar la innovación institucional ni cambiar las creencias. Se suelen adoptar tres enfoques para ayudar a las instituciones a responder mejor a las necesidades y a los contextos cambiantes: diferenciar las funciones que desempeñan los distintos organismos (distinguir, por ejemplo, entre la administración forestal y la ordenación forestal realizada por el Estado); compartir derechos y obligaciones (por ejemplo, mediante asociaciones entre el sector público y el privado) u optar por la subcontratación plena (transferir al sector privado los derechos de propiedad, la descentralización, el traspaso de competencias y la compra de servicios).

En muchos casos, la administración forestal deberá realizar tareas nuevas y considerables a todos los niveles, conforme establece relaciones con una multitud de propietarios y proveedores de servicios. El cambio de mentalidad y la creación de capacidad son esfuerzos a largo plazo que requieren inversiones cuantiosas. Por

lo tanto, es indispensable definir y abordar las necesidades en materia de capacidad de los encargados de ejecutar la nueva política forestal en los distintos niveles, entre ellos, los interesados del sector privado. En algunos países, la evaluación de las necesidades de creación de capacidad tiene lugar durante el proceso de elaboración de la política, mientras que en otros se formulan programas y estrategias que forman parte de las actividades de ejecución, enfoque este que permite tener en cuenta la necesidad de reforzar la capacidad del gobierno y de los órganos no gubernamentales locales para que, tal como se espera de ellos, desempeñen las funciones que se les han asignado y cumplan con sus responsabilidades.

MANTENER EL DIÁLOGO A LO LARGO DE LA FASE DE EJECUCIÓN

Las políticas forestales pueden proporcionar orientaciones sólidas y valiosas a lo largo del tiempo si abarcan los temas y problemas cardinales de un país a largo plazo y si la evaluación de los sucesos futuros se ha hecho con un criterio realista. Sin embargo, las políticas forestales no se pueden aplicar si no se llega a acuerdos y se hacen ajustes para hacer frente a las realidades complejas y a los nuevos desafíos, necesidades e iniciativas. Por lo tanto, es imprescindible mantener un proceso nacional, como una plataforma o foro relacionado con el PFN, a fin de coordinar, desarrollar y calibrar los aspectos operativos de las nuevas políticas, tal como lo han hecho Austria, Camboya, Ghana, Liberia, el Pakistán, el Paraguay, Uganda, Viet Nam y otros países. Con este enfoque no sólo se garantiza el compromiso de las partes, sino que también se facilita un foro donde negociar los pormenores, ajustes y extensiones del acuerdo. Además, cuando un diálogo ininterrumpido media entre los interesados es posible, según el caso, supervisar, revisar y enmendar la política forestal. Así, el acuerdo no pierde dinamismo y sigue siendo pertinente.

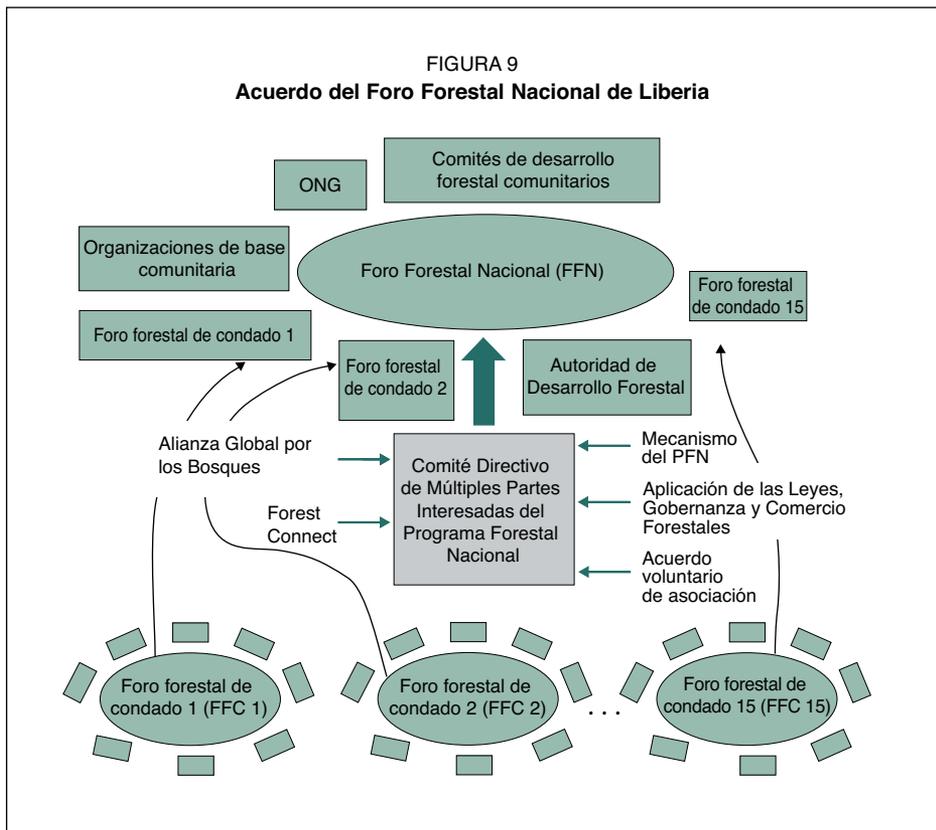
Las plataformas del PFN, tales como los foros forestales nacionales, son mecanismos esenciales para coordinar, divulgar y promover la aplicación de la política forestal.

Una nueva política forestal puede ejercer una gran influencia sobre los planes de trabajo, proyectos y presupuestos y puede, hasta cierto punto, guiar al gobierno y las partes interesadas en la toma de decisiones cotidianas sobre las múltiples cuestiones tácticas y operativas. Un diálogo continuo entre interesados representa una oportunidad de debatir sobre los problemas operativos de forma permanente, coordinar las tareas relacionadas con la ejecución y aportar experiencias que enriquecen el proceso. Habrá casos en que no será factible poner en práctica una solución acordada, ya sea porque las políticas del gobierno habrán cambiado o porque no se disponía de información reciente en el momento en que se adoptó una decisión. En otros casos, será necesario ejercer presión sobre una parte para que esta actúe, o buscar alternativas para ajustarse al acuerdo. Tales problemas se pueden con frecuencia resolver mediante un entendimiento bilateral. Cuando están involucradas varias partes interesadas o cuando sólo puede avanzarse en el proceso tras renovados debates (por ejemplo, con agentes de otros sectores o con donantes), la mejor ocasión para promover un determinado tema y su ejecución o para arbitrar un conflicto serán las reuniones o talleres. Por último,

pero no por ello menos importante, los foros o plataformas de diálogo continuo durante la aplicación de la política forestal son un medio valioso para promover el aprendizaje entre los participantes.

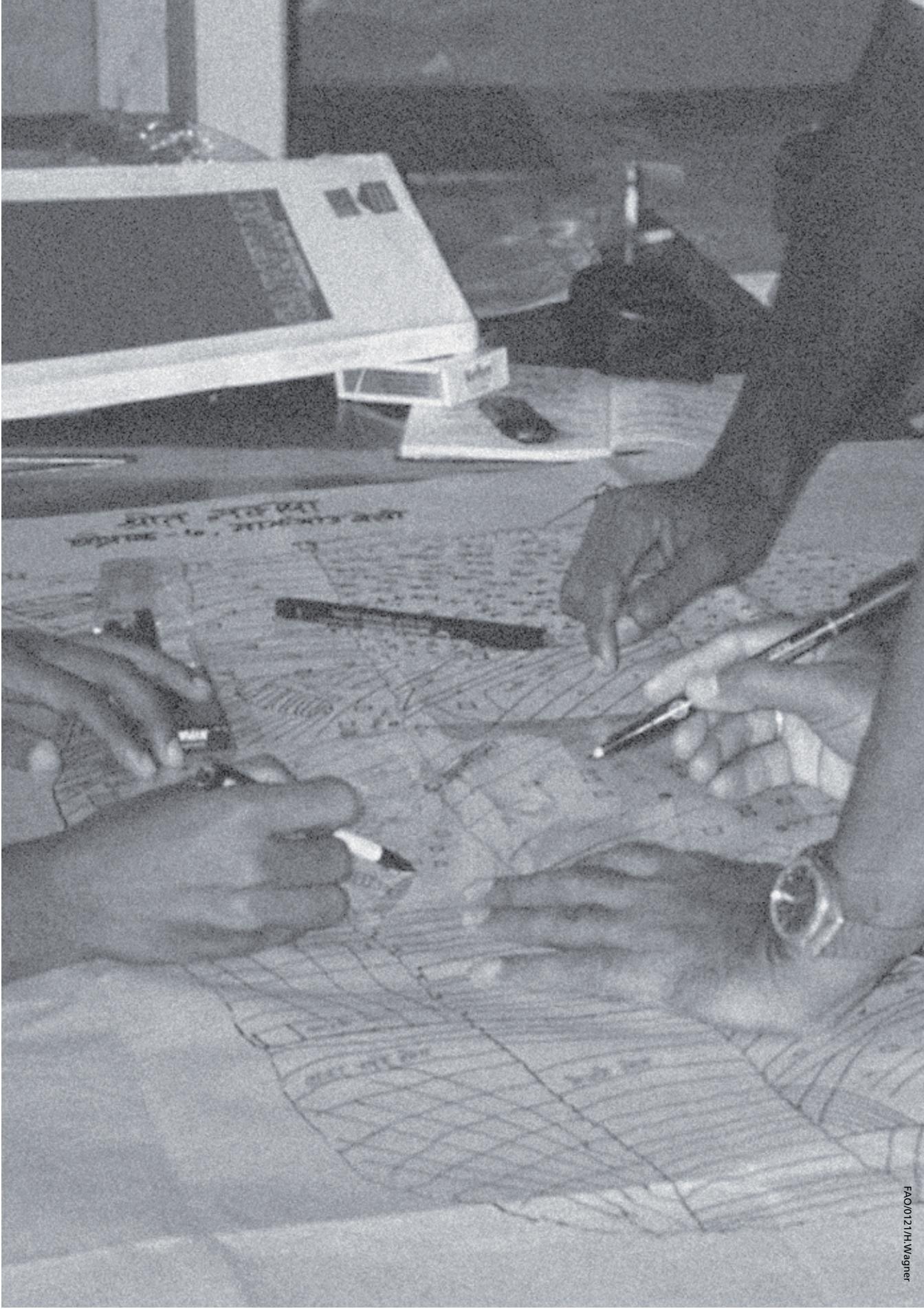
Los foros forestales nacionales o los acuerdos afines asociados con un proceso de política forestal son también mecanismos útiles a fin de movilizar recursos y forjar alianzas para las actividades relacionadas con la financiación. En la ex República Yugoslava de Macedonia, por ejemplo, se organizaron mesas redondas con donantes con la finalidad de articular, alinear y conseguir apoyo financiero para la aplicación de la nueva política. Además, las estrategias de financiación forestal pueden ser desarrolladas en el marco de tales mecanismos.

Las políticas forestales tienen asimismo la finalidad de guiar las acciones, tanto de la comunidad internacional y los donantes, como de agentes nacionales a la hora de construir el marco para nuevas iniciativas. Los debates sobre las prioridades y la adecuación de tales iniciativas al marco establecido en la política forestal y las formas de involucrar a las partes interesadas pueden llevarse a cabo dentro de un acuerdo más permanente vinculado al proceso de la política forestal nacional. Liberia, por ejemplo, estableció el Foro Forestal Nacional y el conexo Comité Directivo de Múltiples Partes Interesadas —una plataforma relacionada con el PFN— con el propósito de que estos órganos sirviesen de entes directivos para varias otras iniciativas relacionadas con los bosques (véase la Figura 9). Con esta



configuración se pretende dar mayor coherencia a la política forestal y a otras iniciativas relacionadas con los bosques e integrar mejor las actividades más allá del sector forestal.

Una comunicación eficaz es otra forma de movilizar el apoyo a fin de ejecutar la nueva política forestal, especialmente si esta afecta la vida cotidiana de las personas que, como agricultores en pequeña escala, por ejemplo, recolectan productos forestales no madereros, trabajan en las industrias madereras o cuidan de los bosques y árboles. El grado en que la nueva política es comprendida y la generalización mayor o menor de esta comprensión sirven de indicadores para medir el funcionamiento del proceso participativo. Muchos países han desplegado esfuerzos considerables con objeto de comunicar sus nuevas políticas forestales, por ejemplo, mediante reuniones de aldea, programas radiofónicos con participación de los oyentes o folletos en color, fáciles de leer, escritos en el idioma local, que mencionan los principales cambios introducidos. Viet Nam, por ejemplo, lanzó una campaña a gran escala para dar a conocer a los aldeanos de todo el país las oportunidades de que podían gozar gracias a la política forestal revisada. Dado que la elaboración de la política es un proceso iterativo, las personas pueden enterarse de los cambios en diversos momentos. Por consiguiente, es preciso que se comunique una y otra vez la visión o estrategia a lo largo del tiempo para que el mismo mensaje, la misma misión y los mismos objetivos sean escuchados por todo el mundo. También es importante que los mensajes respondan a la pregunta: «¿Cómo me concierne esto a mí?», y que la información proporcionada por el gobierno sea ampliamente accesible.



7. Conclusiones y perspectivas

Incluso la política más ingeniosa no tiene ninguna posibilidad de éxito si sólo reside en la mente de unos pocos y, llevada a la práctica, no se aloja en el corazón de nadie.

H. Kissinger

Una política forestal nacional es la base de la ordenación forestal sostenible. Guía las decisiones presentes y futuras, determina las acciones, y proporciona orientaciones durante un tiempo dado. En teoría, una política forestal nacional —que ha sido aprobada por el gobierno— representa una visión compartida de los bosques y árboles y el uso que a estos es dado, que ha sido negociada por el gobierno y las partes interesadas.

Muchos países elaboran o revisan sus políticas forestales para mantenerse al tanto de las circunstancias cambiantes y realzar el valor que los bosques representan para la sociedad. El número de países que ha promulgado declaraciones de política forestal en el decenio de 2000 es casi el doble que el de 1990 (FAO, 2010). Todos los años el número de estos países aumenta, por término medio, en más de 10. Se han extraído muchas lecciones de estas experiencias nacionales.

Los países que identifican y aprovechan las oportunidades de adaptar sus políticas forestales a las nuevas realidades pueden cosechar beneficios que no estarían al alcance de otros. El éxito de las políticas forestales depende de que estas sigan el ritmo de los rápidos cambios mundiales; prevean los acontecimientos futuros en un período de 10 o más años; aborden los asuntos sociales clave dentro de las agendas de desarrollo nacional más amplias y a más largo plazo, y se basen en una información sólida.

En muchos aspectos, el triple desafío de la seguridad alimentaria, la seguridad energética y la seguridad climática ofrece numerosas posibilidades de encontrar soluciones basadas en los bosques para una economía «verde» sostenible. Sin embargo, las administraciones forestales no conseguirán superar los retos o aprovechar plenamente las nuevas oportunidades, a menos que aborden los problemas desde la perspectiva más amplia del uso de la tierra y de la ordenación de los recursos naturales y soliciten la participación de todos los interesados pertinentes.

Una de las principales lecciones relacionadas con una política que da buenos resultados es que el proceso (cómo, por qué y por quién fue elaborada la política) es, al menos, tan importante como su contenido. Un proceso integrador y que crea un sentido de apropiación y responsabilidad en lo que respecta a la ejecución conjunta es un proceso que funciona bien, pero no es sencillo y puede asimismo engendrar conflictos, requerir más tiempo y ser más costoso. No obstante, sin la

aprobación y el convencimiento de las partes interesadas, aun las declaraciones de política técnicamente más sólidas son olvidadas rápidamente. Análogamente, incluso la mejor política forestal es poco útil si no le siguen acciones concretas, si no se ajusta en función de las necesidades y si no se respalda con acuerdos institucionales y una legislación adecuadas.

Habida cuenta de la necesidad de supervisar, revisar y enmendar la política forestal nacional para mantenerse al ritmo de las expectativas cambiantes de la sociedad y satisfacer las nuevas demandas —comprendidas las que derivan de los compromisos internacionales— es indispensable que exista un proceso permanente o plataforma de diálogo entre los interesados a fin de asegurar la eficacia a largo plazo de la política. Este mecanismo permite afinar y adaptar continuamente la política y sus procedimientos de ejecución. También facilita la coordinación de las iniciativas nuevas y en ciernes relacionadas con los bosques y promueve una mejor integración de los asuntos forestales en todos los sectores. De esta manera, la política forestal sigue siendo pertinente y brinda orientaciones válidas.

Bibliografía

- Andrews, M.** 2008. Creating space for effective political engagement in development. En S. Odugbemi y T. Jacobson, eds. *Governance reform under real world conditions – citizens, stakeholders and voice*. Washington, D.C., Estados Unidos, Banco Mundial.
- Bass, S.** 2000. *Participation in the Caribbean: a review of Grenada’s forest policy process*. Policy that Works for Forests and People Series N° 10. Londres, Reino Unido, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD).
- Byron, N.** 2006. Challenges in defining, implementing and renewing forest policies. *Unasylva*, 223: 10–15.
- DFID y Banco Mundial.** 2005. *Tools for institutional, political and social analysis (TIPS) – a sourcebook for poverty and social impact analysis (PSIA)*. Washington, D.C., Estados Unidos, Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y Banco Mundial.
- Durst, P.** 2003. The seven “P’s” of effective forest policy development. En *Proceedings of the Regional Workshop on Forestry and Related Policies and Practices and their Impacts on Sustainable Forest Management and the Model Forest Approach (GCP/RAS/177/JPN)*. Field Document N° 6. Bangkok, Tailandia, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.
- Enters, T., Ma, Q. y Leslie, R., eds.** 2003. Forest policies in Asia – a regional synthesis. En *An overview of forest policies in Asia*. Bangkok, Tailandia, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.
- FAO.** 1987. *Guidelines for forest policy formulation*. FAO Forestry Paper N° 81. Roma.
- FAO.** 2001. *Understanding national forest programmes – guidance for practitioners*. Roma.
- FAO.** 2008. *Influencing policy processes – lessons from experiences*, por M. Maetz y J. Balié. FAO Policy Assistance Series N° 4. Roma.
- FAO.** 2009. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – tools for practitioners*. Roma.
- FAO.** 2010. *Principales resultados – Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*. Folleto. Roma.
- Gane, M.** 2007. *Forest strategy; strategic management and sustainable development for the forest sector*. Heidelberg, Alemania, Springer Verlag.
- Gobierno de Kenya.** 2007. *Sessional Paper N°. 1 of 2007 on Forest Policy*. Nairobi, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Gobierno de Sudáfrica.** 1996. *Sustainable forest development in South Africa: the policy of the Government of National Unity*. Libro blanco. Ministerio de Asuntos Hídricos y Bosques, Pretoria, Sudáfrica.
- Mayers, J. y Bass, S.** 1999. *Policy that works for forests and people – real prospects for governance and livelihoods*. Sterling Virginia, Estados Unidos, Earthscan.

- Naciones Unidas.** 2008. Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques. Resolución de las Naciones Unidas A/RES/62/98. Nueva York, Estados Unidos.
- Nair, C.T.S.** 2008. Overview: reinventing forestry institutions. En *Reinventing forestry agencies: experiences of institutional restructuring in Asia and the Pacific*. RAP Publication 2008/05. Bangkok, Tailandia, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.
- OIMT.** 2009. *ITTO manual for project formulation*. General Information Series No. 13. Yokohama, Japón, Organización Internacional de las Maderas Tropicales. (3ª ed.)
- Vermeulen, S.** 2005. *Power tools: handbook to tools and resources for policy influence in natural resource management*. Londres, Reino Unido, IIMAD.

Anexo 1

Ejemplos de índices de declaraciones de política forestal

Bhután: Política forestal nacional de 2009

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

- 1.1 La Constitución del Reino de Bhután
- 1.2 Evolución de la política y legislación forestal
- 1.3 Bhután 2020 y el Índice de Felicidad Nacional
- 1.4 Situación y clasificación de los bosques de Bhután
- 1.6 Compromisos internacionales en materia de bosques contraídos por Bhután

2. DECLARACIONES DE POLÍTICA

- 2.1 Principios de la política forestal nacional
- 2.2 Meta de la política forestal nacional
- 2.3 Objetivos de política
- 2.4 Ordenación sostenible de las reservas forestales estatales
- 2.5 Uso de los bosques y prioridades
 - 2.5.1 Bosques productores
 - 2.5.2 Conservación de la naturaleza
 - 2.5.3 Ordenación de cuencas hidrográficas
 - 2.5.4 Silvicultura social
 - 2.5.5 Industrias forestales
- 2.6 Acuerdos institucionales

Liberia: Política forestal nacional de 2006 y estrategia para su ejecución

PARTE 1: POLÍTICA FORESTAL NACIONAL

1. Introducción

1.1 Contribución del sector forestal a la economía nacional

2. Políticas y legislación anteriores y actuales

2.1 Legislación nacional

2.2 Compromisos internacionales

3. Elaboración de la política forestal

3.1 Principios rectores

3.2 Labor técnica y consultas públicas

4. Declaración de política forestal nacional

4.1 Propósito

4.2 Objetivos

4.3 Estrategia de ejecución

PARTE 2: ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN

5. Estrategia en materia de silvicultura comercial

5.1 Ordenación de las concesiones forestales

5.2 Reforestación y desarrollo de plantaciones forestales

5.3 Modernización de la industria de elaboración de la madera

6. Estrategia en materia de silvicultura comunitaria

6.1 Ordenación de bosques comunitarios

6.2 Carne de animales silvestres y actividades de caza

6.3 Dendroenergía y productos forestales no madereros

7. Estrategia en materia de conservación forestal

7.1 Ordenación de la vida silvestre y zonas protegidas

7.2 Ordenación de humedales y manglares

7.3 Desarrollo del ecoturismo y del turismo de naturaleza

8. Actividades intersectoriales

8.1 Tenencia de la tierra, propiedad y planificación del uso de la tierra

8.2 Administración pública

8.3 Investigación, información, educación y capacitación

8.4 Legislación y aplicación de las leyes

Trinidad y Tabago: Revisión de la política forestal nacional de 2008

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Justificación y antecedentes
- 1.2 Situación de los bosques
 - 1.2.1 Situación de los bosques y de los recursos de vida silvestre
 - 1.2.2 Usos actuales y potenciales de los recursos forestales
 - 1.2.3 Propiedad de los bosques y acuerdos institucionales
 - 1.2.4 Regímenes de ordenación forestal
- 1.3 Problemas y principales factores que determinan los cambios

2. CONTEXTO DE POLÍTICA

3. ÁMBITO Y PROPÓSITO

4. VISIÓN

5. META

6. PRINCIPIOS Y VALORES

7. OBJETIVOS DE POLÍTICA

8. POLÍTICAS DESTINADAS A CONSEGUIR LOS OBJETIVOS

- 8.1 Contribución de los recursos forestales a los medios de vida
 - 8.1.1 Usos extractivos
 - 8.1.2 Usos no extractivos
- 8.2 Mejoramiento de la diversidad del patrimonio genético nativo, de las especies y del ecosistema
- 8.3 Mantenimiento e intensificación de la productividad natural de los ecosistemas forestales y de los procesos ecológicos (protección de cuencas hidrográficas, etc.) con objeto de proporcionar servicios ecosistémicos importantes

9. POLÍTICAS QUE GUÍAN LA EJECUCIÓN

- 9.1 Uso de la tierra y planificación del desarrollo físico
- 9.2 Acuerdos en materia de ordenación
- 9.3 Gestión participativa
- 9.4 Gestión de conflictos
- 9.5 Legislación
- 9.6 Armonización normativa
- 9.7 Instrumentos técnicos
- 9.8 Mecanismos financieros
- 9.9 Creación de capacidad
- 9.10 Investigación
- 9.11 Intercambio y gestión de conocimientos
- 9.12 Desarrollo de los medios de vida
- 9.13 Educación y sensibilización
- 9.14 Apoyo técnico (extensión)
- 9.15 Programas regionales e internacionales
- 9.16 Seguimiento, evaluación y presentación de informes

GLOSARIO

APÉNDICE 1. POLÍTICAS, LEYES Y PLANES NACIONALES FUNDAMENTALES Y ACUERDOS INTERNACIONALES

Anexo 2

Ejemplos de declaraciones y principios relativos a la visión o a la meta

Canadá

Visión relativa a los bosques del Canadá: 2008 y años siguientes (2008): visión

Ocupar el primer lugar mundial en la ordenación forestal sostenible y estar a la cabeza en la innovación mundial en el sector forestal.

Gambia

Política forestal nacional (1995): objetivos

Las metas principales de la política forestal nacional son las siguientes:

- a) Reservar, mantener y desarrollar los recursos de tierras forestales que cubren al menos el 30 por ciento de la superficie total de las tierras aptas para la protección ambiental mediante intervenciones que tienen la finalidad de:
 - minimizar la desecación y erosión del suelo;
 - mejorar, conservar y proteger la biodiversidad;
 - estabilizar las zonas laterales de los cauces (manglares);
 - proteger las tierras pantanosas.
- b) Garantizar la ordenación y protección del 75 por ciento de las tierras forestales de acuerdo con los principios de ordenación con el fin de aumentar la base de recursos forestales.
- c) Garantizar un suministro suficiente de productos forestales tanto a la población urbana como rural mediante la rehabilitación de las tierras forestales y el establecimiento de plantaciones de crecimiento rápido y bosquecillos.

Nicaragua

Política de desarrollo sostenible del sector forestal de Nicaragua (2008): visión

Las familias nicaragüenses mejoran su calidad de vida, estableciendo de manera asociativa y gradual un modelo de uso y manejo forestal, agroforestal y agroindustrial sostenible, articulado con otros actores de las cadenas de valor rurales y no rurales, nacionales e internacionales, sustentados en la conservación del medio ambiente y la producción sustentable nacional de seguridad y soberanía alimentaria bajo un enfoque de ordenamiento territorial.

Nigeria

Política forestal nacional (2006): principios

Los siguientes principios generales guían la nueva Política forestal nacional. Los principios se basan en el programa de reforma del Gobierno, en la reducción de la pobreza y en la buena gobernanza. Los principios se basan en la necesidad específica de:

- abordar los factores que determinan el declive de los recursos forestales;
- racionalizar la contribución de los bosques al desarrollo económico y al crecimiento, en particular a la Estrategia nacional de fomento económico y desarrollo, cuyos cuatro elementos son: reorientar los valores, reducir la pobreza, crear riqueza y generar empleos;
- movilizar a la comunidad y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo forestal;
- promover las asociaciones con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de base comunitaria;
- abordar los asuntos relacionados con la transparencia en las administraciones encargadas de las licitaciones para concesiones forestales y promover las concesiones de largo plazo;
- adaptar las iniciativas forestales internacionales, ejecutar las propuestas de acción en materia de ordenación forestal sostenible del Grupo intergubernamental sobre los bosques y el Foro intergubernamental sobre los bosques;
- incorporar las actividades forestales en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Paraguay

Política forestal nacional (2007): objetivo general

Optimizar el aporte del sector forestal para promover un crecimiento económico del Paraguay sobre bases sostenibles mediante el incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los bosques del país, armonizando y articulando la política forestal con la política ambiental y con las otras políticas sectoriales y nacionales a través de una adecuación permanente con la participación de los sectores público y privado.

Sudáfrica

Libro blanco sobre ordenación forestal sostenible (1996): objetivo general

La meta general del Gobierno es promover un sector forestal próspero y su aprovechamiento en beneficio de la nación; y desarrollar y manejar dicho sector con la finalidad de proteger el medio ambiente. Esta meta deberá conseguirse gracias a una amplia participación en la formulación y aplicación de la política y unos planes forestales destinados a facilitar la función de las personas en el seno de las comunidades, del sector privado y del Gobierno.

Sudán

Declaración revisada de política forestal de Sudán (2005): visión

Los recursos forestales serán usados de manera sensata, eficiente y sostenible, de acuerdo con los valores y las necesidades del pueblo sudanés, y con el propósito de

crear empleos y oportunidades para el comercio gracias a las cuales se contribuirá a la erradicación de la pobreza, a la seguridad alimentaria y a la mejora del entorno físico del país. Estos fines serán conseguidos mediante la participación de todos los interesados y darán origen a un Sudán más verde, en el cual la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos serán el beneficio que recibirán las generaciones nacionales presentes y futuras. Las disposiciones relativas al medio ambiente y a los bienes públicos quedan bajo la responsabilidad de las instituciones de gobierno. La producción de los bienes comercializables será llevada a cabo por el sector privado, en lo posible de acuerdo con unas regulaciones competitivas y sostenibles de gestión.

Suriname

Política forestal nacional (2005): objetivo principal de la política forestal

Aumentar la contribución de los bosques a la economía nacional y al bienestar de las generaciones presentes y futuras, teniendo en cuenta la necesidad de conservar la biodiversidad.

Uganda

Política forestal (2001): visión y meta

Visión: Construir un país dotado de suficientes superficies forestales, ecológicamente estable y con una economía próspera.

Meta: Conseguir un sector forestal integrado cuya economía, sociedad y medio ambiente crezcan sosteniblemente gracias a los beneficios proporcionados por los bosques y árboles, en provecho de todos los ugandeses, en especial las personas pobres y vulnerables.

Reino Unido

Estrategia forestal de Escocia (2006): visión

Para la segunda mitad de este siglo, la población de Escocia se habrá visto ampliamente beneficiada por los árboles, terrenos boscosos y bosques del país. Al intervenir activamente en el cuidado de estos bienes, las generaciones futuras sacarán provecho y obtendrán esparcimiento de unos recursos forestales que se han convertido en partes primordiales de la cultura, economía y medio ambiente nacional.

Estrategia forestal de Inglaterra (2007): objetivo general

Para 2050, los árboles, y bosques de Inglaterra seguirán siendo útiles para hacer frente a los constantes desafíos que plantea el cambio climático. Los árboles y bosques son también valorados porque un número de personas siempre mayor saca provecho de ellos. Los árboles no son sólo una parte importante de la historia del país, sino que son un aspecto esencial de una sociedad moderna y sostenible que ha conseguido reducir sustancialmente las emisiones de carbono.

Anexo 3

Otras lecturas

- Banco Mundial.** 2007. *Tools for institutional, political, and social analysis of policy reform – A Sourcebook for Development Practitioners.* Washington, D.C., Estados Unidos.
- FAO.** 2001. *Understanding national forest programmes – guidance for practitioners.* Roma.
- FAO.** 2003. *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores.* Y. Dubé y F. Schmithüsen, eds. Estudio FAO Montes 142. Roma.
- FAO.** 2007. *Negotiation and mediation techniques for natural resource management – trainer’s guide.* Roma.
- FAO.** 2008. *Influencing policy processes – lessons from experience.* FAO Policy Assistance Series 4. Roma.
- FAO.** 2009. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – tools for practitioners.* Roma.
- FAO.** 2010. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – a training manual.* Roma.
- Odugbemi, S. y Jacobson, T., eds.** 2008. *Governance reform under real world conditions – citizens, stakeholders and voice.* Washington, D.C., Estados Unidos, Banco Mundial.

SITIOS WEB

- Actividades forestales de la FAO; política e instituciones; programas forestales nacionales: www.fao.org/forestry
- Mecanismo para los programas forestales nacionales: www.nfp-facility.org
- Asociación de Colaboración en materia de Bosques, financiación para la ordenación forestal sostenible: www.fao.org/forestry/cpf/sourcebook
- FAO EASYPOL, materiales en línea para la formulación de políticas: www.fao.org/easypol
- Programa del Banco Mundial sobre los bosques (PROFOR), conocimientos y herramientas: www.profor.info/profor/node/knowledge_tools
- Banco Mundial, análisis de pobreza y desigualdad: www.worldbank.org/psia
- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD): herramientas habilitadoras para influir en las políticas en el ámbito de la ordenación de los recursos naturales: www.policy-powertools.org
- Guía Eldis de recursos sobre gobernanza: www.eldis.org/go/topics/resource-guides/governance
- Governance and Social Development Resource Centre (Centro de recursos para la gobernanza y el desarrollo social): www.gsdr.org
- Red de políticas basadas en evidencia: www.ebpdn.org
- Instituto de Desarrollo de Ultramar (Reino Unido), materiales: www.odi.org.uk/resources

Elaboración de una política forestal eficaz

Una guía

Muchos países elaboran o revisan sus políticas forestales con objeto de mantenerse al corriente de las circunstancias cambiantes y aumentar el valor de los bosques para la sociedad. La experiencia adquirida en estos procesos indica que en los últimos 20 años se han producido cambios sustanciales tanto en el contenido como en el modo en que las políticas forestales se elaboran o revisan. Esta guía tiene por finalidad prestar apoyo a los países en la planificación y ejecución de los procesos de elaboración de políticas forestales. Sobre la base de un examen de las experiencias prácticas, en esta obra se describen el entramado lógico y el propósito de una política forestal nacional, así como los diversos elementos que forman parte del proceso de elaboración de la política forestal. Las nociones que se ofrecen permitirán a los oficiales superiores de gobierno de las administraciones públicas y a los representantes de otras partes interesadas, especialmente las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, elaborar o revisar la política forestal nacional. Con esta publicación y las actividades relacionadas en materia de creación de capacidad, la FAO espera contribuir a la elaboración de políticas forestales que, basándose en las tendencias emergentes y en un amplio acuerdo entre los interesados, permitan reafirmar y potenciar el valor y las contribuciones sostenibles de los bosques para la sociedad.

ISBN 978-92-5-306607-0

ISSN 1014-2886



9 789253 066070

I1679S/1/08.10