

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.

