

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.

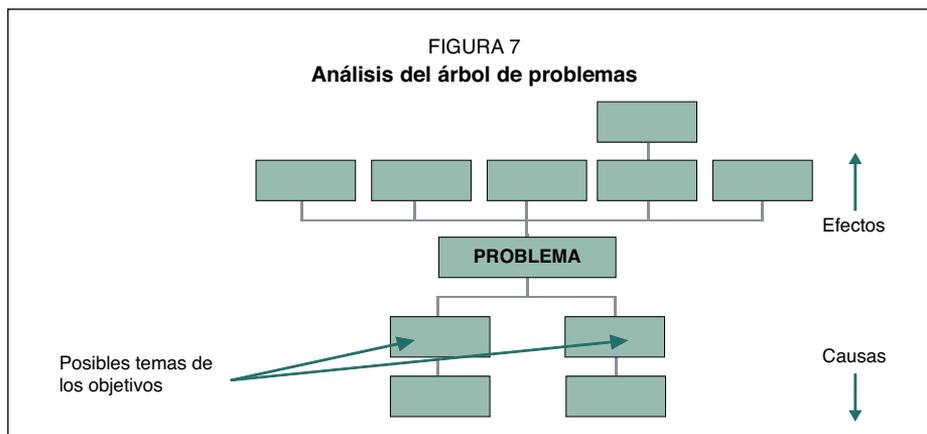
El objetivo de todos los talleres para las partes interesadas, cualquiera sea el nivel en que se celebren, es realizar consultaciones sobre problemas, objetivos, limitaciones y oportunidades relacionadas con la conservación y ordenación de los bosques. Un debate sobre los problemas del contexto en

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 silvoagrícola (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 silvoagrícolas 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

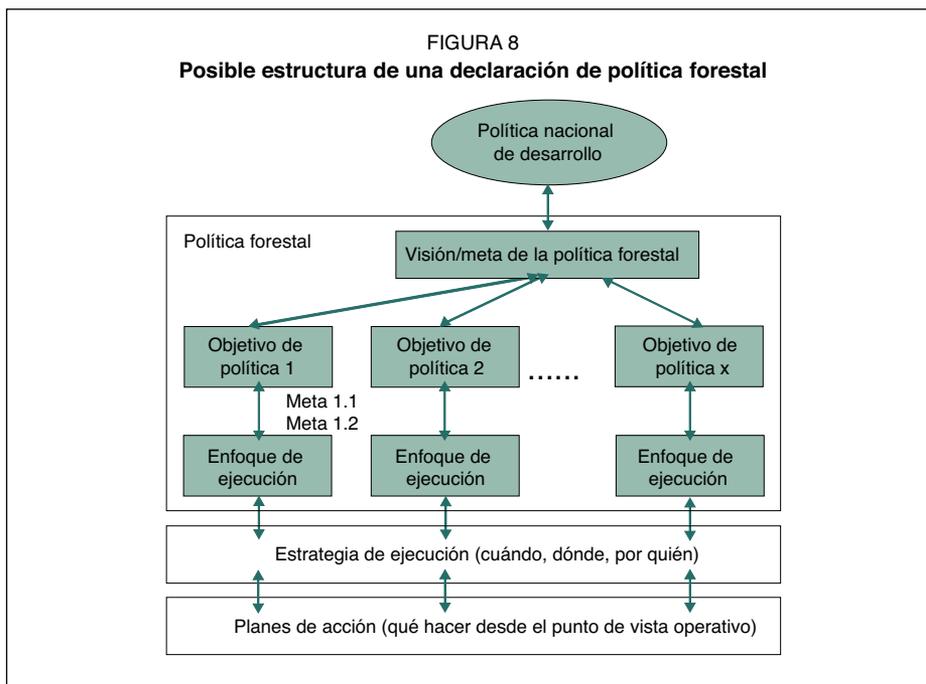
y la dirección de la nueva política forestal en su conjunto o en sus partes. Las opiniones divergentes sirven para bosquejar opciones de política complementarias que podrán examinarse más adelante. Muchas veces resulta útil exponer a grandes rasgos, poco después de celebrada la primera ronda de reuniones,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

