



los **PFN** en la práctica

Formas de mejorar la ejecución de los programas forestales nacionales



Hace más de un decenio, los países reconocieron oficialmente la importancia de contar con amplios marcos de política forestal para lograr la gestión forestal sostenible (GFS) y convinieron en adoptar un enfoque común conocido como “programa forestal nacional” (PFN). Al reconocer la validez de los diversos enfoques, los países también adoptaron una serie de principios para el desarrollo y la ejecución de los PFN. Hoy en día, hay procesos de PFN en curso en más de 130 países.

A fin de comprender mejor cómo funcionan los PFN en la práctica, en 2010 la FAO y el Mecanismo para los PFN realizaron una encuesta entre los países. En el presente documento informativo sobre políticas se resumen los resultados de esas encuestas, las experiencias adquiridas y las lecciones aprendidas que pueden mejorar la ejecución de estos programas en el futuro.

1 A fin de avanzar hacia una GFS es fundamental disponer de un amplio marco de gobernanza para las actividades relacionadas con los bosques.

Hay varias nuevas cuestiones —como el cambio climático, la aplicación de la legislación forestal y la economía “verde”— que pueden tener un efecto directo en el modo en que se gestionan y utilizan los bosques. Las iniciativas nacionales y subnacionales relacionadas con los bosques han proliferado y cada vez es más necesario aumentar la coherencia y la coordinación entre ellas. La adopción generalizada de los PFN ofrece la oportunidad de fomentar un enfoque establecido de común acuerdo para integrar y coordinar las iniciativas, lo que fortalecería los marcos nacionales de gobernanza forestal y aceleraría la transición hacia la GFS.

La mayoría de los países han establecido estructuras, asignado personal y obtenido resultados a través de sus PFN, pero han sido pocos los PFN que han logrado coordinar todas las iniciativas relacionadas con los bosques a nivel nacional como se había previsto inicialmente. En muchos países, estos programas se consideran documentos de planificación estratégica o solo uno de los muchos instrumentos disponibles. A menudo, los recursos asignados no son suficientes para establecer y gestionar un proceso de PFN que sea lo suficientemente integrador, flexible y eficaz. Como consecuencia de ello, los países suelen tener estructuras y procesos paralelos para las diferentes iniciativas y carecen de una coordinación eficaz.



2 Aunque muchos procesos de PFN han logrado establecer políticas y planes de acción, es necesario poner más énfasis en la ejecución y el seguimiento.

Los PFN han sido concebidos como procesos iterativos a largo plazo, que entrañan la formulación de políticas, estrategias y planes de acción, su ejecución, seguimiento y evaluación, y posterior ajuste para satisfacer las necesidades que vayan surgiendo. En muchos países, los procesos de PFN han sido fundamentales para elaborar o revisar las políticas forestales y los planes de acción. La mayoría de las declaraciones nacionales de política forestal y los documentos de PFN disponibles actualmente han sido actualizados a partir del año 2000.

Sin embargo, una de las deficiencias principales de muchos PFN es la falta de aplicación de la política, por lo que estos programas han tenido poco impacto sobre el terreno y han generado pocos beneficios tangibles. Las políticas derivadas de los procesos de los PFN presentan mayores probabilidades de aplicación si:

- la ambición estratégica se equilibra con expectativas realistas acerca de los recursos financieros y la capacidad de ejecución; hay una comprensión clara de las funciones y responsabilidades de las partes interesadas, las contribuciones que se prevé aportarán y los beneficios que obtendrán;
- el marco reglamentario es coherente con una política forestal recientemente concertada o se revisa de manera oportuna;
- existen planes subnacionales para llevar a la práctica las estrategias nacionales al tiempo que se permite la priorización y la apropiación en el plano local;
- se obtienen resultados sobre el terreno que proporcionan beneficios a las partes interesadas;
- los resultados no enajenan a los grupos con intereses legítimos y garantizan la imparcialidad y la justicia.

Para asegurar el aprendizaje, hay que supervisar la aplicación y evaluar las políticas. Los PFN deben tener mecanismos para incorporar información en los procesos en curso de reforma normativa, legislativa e institucional a fin de adaptar las metas, las estrategias y las medidas a lo largo del tiempo.

3 Para que los PFN estén dirigidos y controlados por los países, estos programas deben contar con suficiente capacidad y autoridad.

En el diálogo internacional sobre los bosques, los países han identificado la soberanía nacional y el liderazgo de los países como un principio clave de los PFN. En general, este principio se está poniendo en práctica: la mayoría de los países afirman que poseen y conducen sus propios PFN.

Si bien los donantes y asociados en las actividades de desarrollo suelen desempeñar una función importante en el apoyo a un proceso de PFN, también existe el riesgo de que lo debiliten. Por ejemplo, los acuerdos institucionales destinados a poner en práctica el apoyo de los donantes para los PFN a veces adoptan un enfoque de proyecto, con el resultado de que el PFN se considera un proyecto y no un proceso a largo plazo.

Aunque los países han demostrado poseer espíritu de iniciativa en el establecimiento de los PFN, los organismos encargados de su dirección pueden tener dificultades debido a problemas de liderazgo. A menudo, los PFN están dirigidos por administraciones forestales que no tienen ni el poder ni la capacidad necesaria para coordinar, comunicar, negociar, mediar y gestionar el cambio entre los distintos sectores. Puede ocurrir que nuevas iniciativas importantes relacionadas con los bosques, por ejemplo sobre el cambio climático, la gobernanza y la reforma de la tenencia, sean responsabilidad de otras dependencias, incluso de otros ministerios. A fin de que un PFN imparta orientación estratégica debe proporcionar liderazgo y coordinación, tanto dentro como fuera del sector forestal. Por tanto, su órgano directivo debe poseer la autoridad, la capacidad y la determinación necesarias para desempeñar una función de dirección a nivel nacional.

Los modelos de liderazgo deben adaptarse al contexto nacional y ser impulsados internamente. La continuidad del liderazgo depende de que se comprometan recursos financieros para la estructura del PFN, lo que a su vez puede considerarse como un indicador de la voluntad política de un país de adoptar un proceso de PFN. En muchos países, a causa de la escasa prioridad otorgada al sector forestal, no se asignan fondos suficientes para la ejecución de los PFN. Como resultado de ello, las actividades se llevan a cabo solo en zonas piloto locales, lo que beneficia a las partes interesadas locales, pero no genera beneficios tangibles a nivel nacional.

Las opciones disponibles para fortalecer las gobernanza por conducto de los PFN son las siguientes:

- posicionar la dirección de los PFN a un nivel administrativo o político elevado, como un órgano interministerial de alto nivel;
- facilitar una planificación administrativa y presupuestaria adecuada para la consulta, la coordinación y la comunicación;
- crear acuerdos flexibles que promuevan la participación sostenida de una amplia gama de partes interesadas, en particular en la puesta en marcha de las estrategias y los planes;
- promover la inclusión de los PFN en marcos y procesos de consulta más amplios (por ejemplo, sobre desarrollo sostenible, cambio climático, medio ambiente y energía).

Una estructura de PFN sencilla, eficiente y asequible tiene más probabilidades de ser duradera.

¿Qué son los PFN?

Los PFN son un marco para el desarrollo y la aplicación de políticas forestales amplias con miras a lograr la GFS a nivel nacional. Este marco se basa en principios específicos que pueden dividirse en tres grupos: soberanía nacional y liderazgo nacional; coherencia dentro del sector forestal e integración fuera de este sector; y participación y asociación.

La figura siguiente representa el marco del PFN como una forma de coordinar la elaboración de políticas y estrategias y su aplicación coherente a través de las leyes y los marcos institucionales a nivel nacional.





4 La participación de las partes interesadas es fundamental para la legitimidad y la eficacia de los PFN.

Cuando a mediados de los años noventa se adoptaron estos programas como un enfoque establecido de común acuerdo en favor de la GFS, los países destacaron la necesidad de disponer de mecanismos de participación para que todos los interesados tomaran parte en los procesos de PFN. En general, los países han realizado grandes progresos en el fortalecimiento de la participación. Actualmente, se reconoce de forma generalizada la importancia de la participación de los interesados públicos y privados en todos los niveles y se han intensificado los esfuerzos al respecto.

En la mayoría de los países, la participación de los grupos locales y el sector privado en la adopción de las decisiones relacionadas con los bosques está aumentando. Sin embargo, el escaso acceso a la información y la falta de organización y capacidad aún dificultan la participación de ciertos grupos de interesados —especialmente los pueblos indígenas, las mujeres y los grupos comunitarios locales— en los procesos de PFN. Es necesario incrementar la participación de los interesados en la ejecución de las políticas y estrategias impulsadas por los PFN. Esta participación se puede fomentar prestando apoyo a la creación de capacidad en esos grupos.

Al aumentar la participación, los PFN deben garantizar:

- una participación suficiente de los interlocutores políticos de alto nivel, para aumentar la probabilidad de que se adopten las recomendaciones políticamente delicadas derivadas de los foros de interesados;
- una participación adecuada (pero no abrumadora) de técnicos, dado que la falta de conocimientos técnicos puede producir resultados que son difíciles de llevar a la práctica sobre el terreno;
- un compromiso adecuado por parte de los demás sectores económicos;
- la plena realización del potencial de los agentes de la sociedad civil, especialmente los grupos indígenas y las mujeres;
- la participación de los interesados del sector privado.





5 Para ser eficaces, los PFN requieren un enfoque intersectorial amplio.

La necesidad de un enfoque intersectorial en todas las etapas es uno de los principios acordados de los PFN. Los PFN deben integrarse en programas más amplios para el uso sostenible de la tierra, en los que participen varios sectores, como la agricultura, la energía y el desarrollo industrial. Sin embargo, esto ocurre raramente en la práctica y, a menudo, el mandato y la función de un PFN por lo que respecta a la coordinación de las actividades relacionadas con los bosques entre los distintos sectores no son claros ni tampoco ampliamente aceptados.

En muchos países, los otros sectores muestran poca voluntad de participar activamente en un proceso de PFN, especialmente cuando los beneficios de hacerlo no son claros. Además, estos sectores casi nunca tienen plenamente en cuenta los resultados de los procesos de PFN en sus respectivas políticas o procesos de planificación. Un motivo de esto es que, en la mayoría de los países, aún no se reconocen adecuadamente las contribuciones de los productos y servicios forestales a los medios de vida locales y el desarrollo económico más amplio. Con frecuencia, los organismos forestales no comprenden del todo las opiniones de los otros sectores y su funcionamiento, o invierten poco tiempo y recursos para dialogar con ellos sobre temas importantes.

A fin de fomentar una mayor participación e impacto intersectorial, se dispone de las siguientes opciones:

- generar y difundir pruebas convincentes de la contribución efectiva y potencial del sector forestal a la economía nacional y a los otros sectores;





- promover la realización de actividades conjuntas entre dos o más ministerios, por ejemplo el tratamiento de cuestiones fundamentales de interés común relacionadas con el medio ambiente, el uso del suelo o la energía;
- canalizar el apoyo de las ONG y el sector privado para fomentar la cooperación entre los sectores;
- facilitar la participación de los coordinadores de los PFN en la elaboración de políticas y estrategias en otros sectores que afectan a los bosques.

Un PFN sólido y de alto nivel, alineado con las prioridades y los compromisos nacionales a largo plazo, prestará un apoyo sumamente valioso para la transición hacia la GFS. Hay que fortalecer los vínculos con los objetivos de desarrollo nacional más amplios y los otros sectores.

6 Perspectivas

Existe un amplio consenso sobre el hecho de que los PFN juegan un papel importante y a veces esencial en la mejora de la gobernanza forestal y el fomento de la GFS. Los bosques forman parte de los medios de subsistencia y la vida cotidiana de un gran número de personas. Por tanto, un PFN puede tener efectos de gran alcance. Entre sus objetivos, un PFN dinámico y que cuenta con un amplio apoyo asegurará que el sector forestal aporte su justa contribución al logro de los objetivos nacionales, como la buena gobernanza, la democratización, la descentralización y el desarrollo rural sostenible ■

Se puede obtener más información sobre los PFN en la práctica en el sitio web:

www.nfp-facility.org o www.fao.org/forestry

en contacto con:

Jerker Thunberg
Mecanismo para los PFN
jerker.thunberg@fao.org

o

Ewald Rametsteiner
FAO, Roma
ewald.rametsteiner@fao.org



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud.

La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

Design: Gabriele Marcelli