

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.

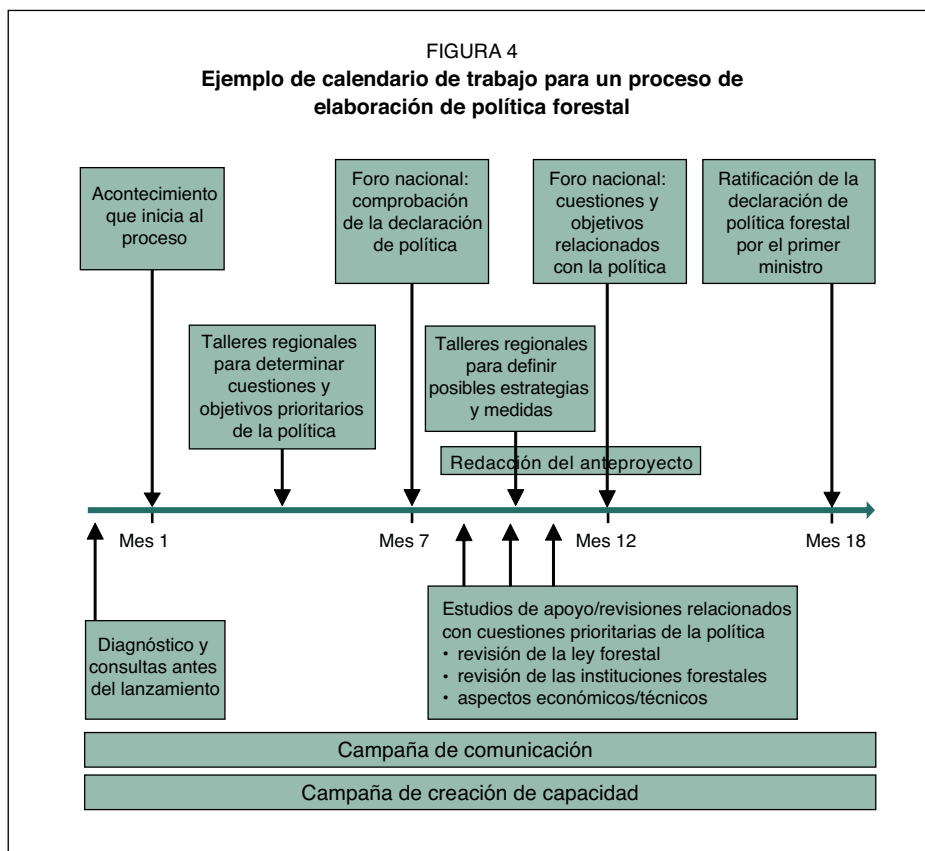
Un proceso participativo de elaboración de política entraña costos importantes, pero la falta de este tiene un costo aún mayor.

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.

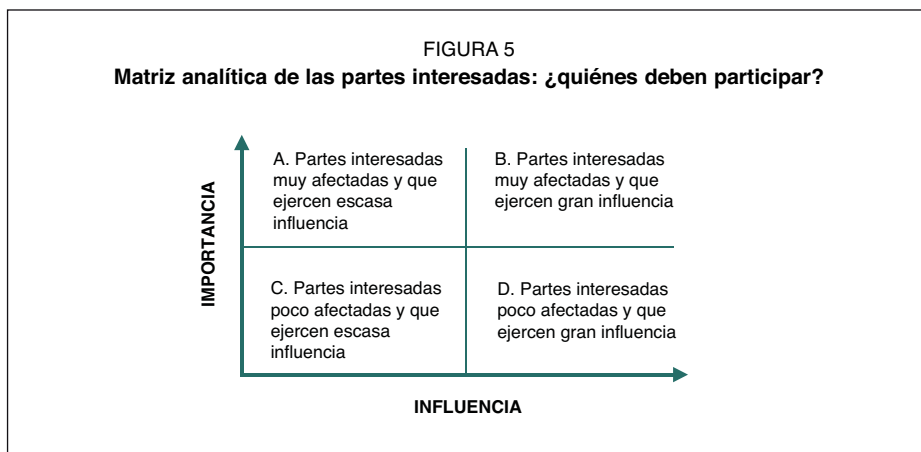
Las partes interesadas que pueden ejercer influencia en una política son aquellas que deciden, controlan y reglamentan los asuntos relacionados con los bosques y el acceso a sus beneficios o que tienen autoridad para cambiar el uso de la tierra: la

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

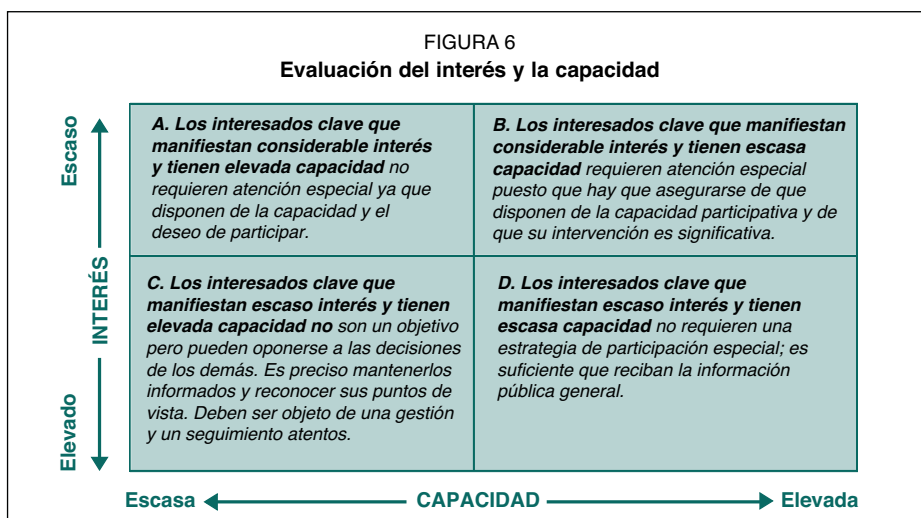
garantiza no sólo su participación desde el principio del proceso, sino que permite conocer mejor a las personas, sus opiniones y sus recíprocas relaciones. En la práctica, los diferentes órganos pueden decidir a quiénes involucrar. Por ejemplo, los promotores del proceso pueden realizar un análisis 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.

