

Marco institucional

En los últimos años, el sector forestal ha sufrido una transformación fundamental, en gran medida como consecuencia de reestructuraciones institucionales, la reducción de tamaño, modificaciones de la propiedad y un mayor reconocimiento de los múltiples beneficios que proporcionan los bosques. Una de las tendencias más significativas es el incremento de la gestión a cargo de grupos de personas y de particulares. Además del 22 por ciento de los bosques mundiales que actualmente está en manos privadas, la propiedad comunitaria representa alrededor del 11 por ciento, cifra que se prevé llegará al 40 por ciento hacia el año 2050. De manera concordante con esta tendencia, el número de asociaciones entre gobiernos, organizaciones y organismos está aumentando, especialmente a nivel local. Sin embargo, lo que quizá no sigue el mismo ritmo es la cuantía del apoyo que los grupos comunitarios reciben para aumentar su capacidad humana, física y financiera a fin de aprovechar plenamente las oportunidades actuales y futuras.

Las cuestiones institucionales son multidimensionales y pueden ser complejas, como las soluciones necesarias para abordarlas. En el presente capítulo se hace referencia a acontecimientos recientes y a cuestiones fundamentales en materia de enseñanza forestal, descentralización de las administraciones forestales públicas, acuerdos de repartición de beneficios, prevención de la tala ilegal y vínculos intersectoriales. Constituyen algunos de los ejemplos de los numerosos componentes que resultan cruciales para la aplicación satisfactoria de una ordenación forestal sostenible.

ENSEÑANZA FORESTAL: CÓMO HACER FRENTE A LAS NUEVAS DEMANDAS

La enseñanza relativa a los bosques y los árboles es fundamental para alcanzar metas de ordenación sostenible y de desarrollo sostenible en el plano nacional.

Es menester introducir modificaciones fundamentales en las políticas forestales, en el papel desempeñado por los silvicultores y, por lo tanto, en los enfoques en materia de enseñanza forestal, como resultado de algunas tendencias, como el aumento de la demanda de bienes y servicios forestales; el reconocimiento cada vez mayor de las aportaciones de los árboles fuera del bosque en las zonas rurales y urbanas; la participación ac-

tiva de numerosos interesados en la silvicultura; la importancia que se atribuye recientemente a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza; y la necesidad de cumplir los compromisos legalmente vinculantes.

En su mayor parte, empero, la enseñanza no es suficiente para hacer frente a las necesidades de hoy en día. En todos los niveles, los planes de estudio se deben actualizar a fin de incluir algunos temas, como la función de los árboles fuera del bosque, el ordenamiento participativo, la igualdad entre los sexos, el acceso y la repartición de los beneficios, las posibles repercusiones de los planes de certificación en las prácticas forestales y el aprendizaje participativo. Del mismo modo, si la enseñanza ha de responder a las aspiraciones y retos sociales actuales, se debe dar a los silvicultores la oportunidad de ir más allá del ámbito de la silvicultura para recibir conocimientos tales como las aptitudes de comunicación, la administración comercial y las ciencias de gestión. También es importante que se realicen esfuerzos para hacer posible que las instituciones supervisen y evalúen su eficiencia a fin de responder a las demandas a medida que éstas evolucionan.

Una reunión de expertos propone modos de fortalecer la capacidad institucional

En una reunión de expertos sobre enseñanza forestal, organizada por la FAO en Rabat en 2001 se examinaron los medios para abordar estas necesidades (FAO, 2001a). Los participantes expresaron que era necesario fortalecer y actualizar la capacidad de las instituciones en todos los niveles de la enseñanza forestal y de sus programas, especialmente en los países en desarrollo. También hicieron notar que el apoyo de los donantes a la enseñanza se estaba reduciendo, en parte debido a la disminución de la contratación por parte de los servicios públicos y las organizaciones no gubernamentales y en parte debido a que un número cada vez mayor de silvicultores no tradicionales administran tierras que incluyen bosques como parte de la combinación de usos.

Basándose en sus estudios, los expertos identificaron algunos modos posibles de avanzar:

- la creación de redes regionales para apoyar las instituciones de enseñanza forestal y un mayor intercambio interinstitucional de conocimientos y de experiencia;

- una mejor coordinación entre la enseñanza forestal y las actividades de investigación y extensión, de modo que las necesidades sean mejor conocidas por todos y los conocimientos resulten más accesibles para la población en general;
- un mayor uso de métodos innovadores e interactivos de enseñanza y aprendizaje, por ejemplo enfoques que hagan posible que las comunidades utilicen sus propios conocimientos y experimenten nuevas técnicas de gestión;
- una mayor atención a la enseñanza a distancia y a la utilización de nuevas tecnologías de la información;
- el aumento de la sensibilización acerca de la importancia de los árboles y los bosques, por ejemplo mediante el aumento del acceso a los conocimientos relativos a los bosques y a las cuestiones relacionadas con los bosques, por parte de los estudiantes de las escuelas primarias y secundarias.

La respuesta a las modificaciones de la manera en que se perciben los bosques y la silvicultura es también uno de los retos más importantes de la enseñanza forestal en los países desarrollados. Esto se confirmó en la reunión internacional de dirigentes universitarios de enseñanza forestal, celebrada en Vancouver (Canadá) en 2001 y organizada por la Facultad de Silvicultura de la Universidad de Columbia Británica y la FAO (University of British Columbia y FAO, 2002). Entre las diversas preocupaciones planteadas, se puso de manifiesto la reducción del número de estudiantes de silvicultura y la disminución del apoyo prestado a la enseñanza forestal en los países desarrollados. Una explicación de este fenómeno era la falta de oportunidades de empleo competitivas.

Las asociaciones podrían cubrir importantes lagunas en los planes de estudio

Muchas universidades no están en condiciones de introducir programas especializados en silvicultura debido a limitaciones financieras, escasez de personal con los conocimientos especializados necesarios o una inscripción de alumnos posiblemente limitada. Por ejemplo, por el momento es poco lo que se enseña acerca del

modo en que las decisiones sobre política forestal adoptadas en el plano internacional influyen en las medidas tomadas a nivel nacional y local. Para abordar estas deficiencias y fomentar la colaboración con organizaciones internacionales dedicadas a la investigación, organizaciones intergubernamentales y de otra índole, algunos grupos de universidades están adoptando medidas para establecer asociaciones que ofrezcan programas orientados en función de la problemática y que creen una capacidad intelectual y profesional encaminada a lograr un ordenamiento forestal racional. Los objetivos consisten en lograr que una facultad reconocida dirija una asociación integrada por varias instituciones para impartir cursos, talleres, seminarios y conferencias en todo el mundo. Por ejemplo, la Universidad de Columbia Británica (Canadá) dirige un esfuerzo encaminado a establecer una asociación para la enseñanza forestal internacional (University of British Columbia y FAO, 2002).

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS BOSQUES

Los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales favorecen cada vez más la descentralización de las atribuciones y los recursos hacia las administraciones locales como un medio de fomentar el desarrollo. Si bien la descentralización se lleva a cabo con independencia del nivel de desarrollo, es generalmente una cuestión más importante en los países en desarrollo. En un estudio del Banco Mundial de 1999 se estimó que más del 80 por ciento de todos los países en desarrollo y países con economías en transición estaban experimentando alguna forma de descentralización

La educación sobre los árboles y los bosques a todos los niveles es esencial para el logro de la ordenación sostenible y de objetivos de desarrollo nacional sostenibles.



(Manor, 1999). Aunque esta tendencia es menos acusada en el sector forestal, se prevé que su importancia aumentará considerablemente en el futuro próximo.

El buen gobierno local puede brindar una oportunidad excepcional para luchar contra la pobreza, fomentando al mismo tiempo un mejor ordenamiento del medio ambiente y de los recursos forestales porque las autoridades que viven cerca de las numerosas personas que dependen de los bosques están en buena posición para ocuparse de las necesidades locales. Algunas actividades que han tenido buenos resultados han mejorado la participación, han incrementado la proporción regional de ingresos provenientes de los bosques y han mejorado la prestación de servicios y la sostenibilidad de los bosques (Hitchcock, 2001). No obstante, también puede haber desventajas (véase el recuadro).

Para apoyar las ventajas, las organizaciones internacionales ayudan a los países a mejorar las políticas de descentralización y su ejecución, así como las condiciones para obtener resultados provechosos. Entre esas actividades figuran el análisis de los procesos de responsabilidad, la exploración de modos mediante los cuales los programas forestales nacionales pueden hacer que la descentralización sea más eficaz y equitativa, y el desarrollo de metodologías para evaluar las capacidades institucionales que se necesitan en el sector forestal para poner en práctica el concepto.

La descentralización es un proceso a largo plazo y en muchos casos no es posible obtener conclusiones de los resultados habidos hasta la fecha. Sin embargo, para lograr una aplicación que dé buenos resultados se necesitará probablemente una considerable creación de aptitudes profesionales locales en materia de organización, negociación, gestión y responsabilidad. También es necesario crear marcos reglamentarios claros para definir las responsabilidades y competencias, transferir las facultades de adopción de decisiones y garantizar el acceso a los recursos. La capacidad de prestar apoyo a un sistema central de supervisión y responsabilidad que sea eficaz es también fundamental para asegurar que las administraciones descentralizadas presten realmente los servicios previstos.

Aunque se han realizado progresos, las lagunas existentes en materia de información impiden realizar una evaluación global exacta de los cambios que se están produciendo. Por lo tanto, la FAO y otras organizaciones están recopilando información sobre el número de países que están descentralizando su sector forestal, el alcance y el tipo de recursos transferidos, la naturaleza de las responsabilidades de que se trata, la situación en materia de aplicación y la relación con los modelos de descentralización aplicados en otros sectores. A medida de que se disponga de un panorama completo, ello ayudará a ilustrar las condiciones que favorecen o dificultan la descentralización.

La descentralización supone riesgos y plantea nuevas cuestiones

- La falta de responsabilidad y de capacidad institucional de las autoridades locales podría dar lugar a transgresiones administrativas.
- La crucial necesidad de recursos financieros podría aumentar la tasa de deforestación.
- El costo de los efectos externos (con actividades de un sector que tienen repercusiones negativas fuera de este sector) podría recaer en una región determinada o en un grupo de comunidades y no en la sociedad en su conjunto.
- Las nuevas leyes podrían interferir con las normas consuetudinarias y los modelos locales de ordenamiento de los recursos.
- La formulación de decisiones podría no transferirse efectivamente al plano local.
- Los intereses de algunos grupos podrían no ser debidamente tenidos en cuenta.

REPARTO DE LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DE LOS BOSQUES

Además de proporcionar madera y productos no madereros, así como servicios a los particulares, los bosques brindan beneficios comunes a toda la sociedad o a una parte de ella. A lo largo del tiempo, las disposiciones institucionales y reglamentarias han dado lugar a un mayor grado de utilización compartida y en general también han fomentado una distribución más amplia y equitativa de los beneficios. Cuando las tierras forestales siguen siendo predominantemente de propiedad estatal en los países en desarrollo, estas disposiciones son menos corrientes.

Aunque las comunidades locales a menudo se basan en los bienes y servicios forestales para la subsistencia y la generación de ingresos, los modos de repartir los beneficios comunes no están bien definidos. Por ejemplo, la recolección y venta de productos forestales no elaborados puede proporcionar menos beneficios a las poblaciones locales que a las demás partes. Para mejorar esta situación, mediante algunos arreglos

Apoyo a la silvicultura privada y comunitaria en Europa central y oriental

Desde 1990, cuando se inició la privatización en Europa central y oriental, las nuevas pautas de propiedad forestal han requerido que:

- un número significativo de propietarios privados se organizaran entre sí;
- los servicios forestales estatales respondieran a nuevas demandas;
- el marco institucional se adaptara a las realidades actuales.

Para responder a ello, la FAO y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), en consulta con los países asociados, elaboró dos proyectos que comparten la visión de una silvicultura sostenible en la región. La iniciativa de la FAO se centra en el fortalecimiento de la silvicultura privada y comunitaria, mientras que la iniciativa de la

UICN aborda la diversidad biológica en el mismo contexto. Llevando este enfoque de colaboración un paso más adelante, la FAO y la UICN están desarrollando conjuntamente un programa destinado a fortalecer los servicios forestales estatales, prestar apoyo a las asociaciones de propietarios de bosques, prestar asistencia al mejoramiento de los marcos de política, legislativos e institucionales, y potenciar la función de la sociedad civil en la formulación de políticas y en el debate político sobre el ordenamiento forestal sostenible. El proyecto también recibirá el apoyo técnico de la Confederación Europea de Proprietarios de Bosques, cuya red se está extendiendo en Europa central y oriental.

monetarios y no monetarios, de corto, medio y largo plazo, se trata de equilibrar los intereses de las diversas partes y de promover un reparto justo y equitativo.

El reparto de los beneficios procedentes de la venta de productos de madera puede en parte abordarse mediante enfoques de colaboración para la ordenación forestal, con arreglo a los cuales las responsabilidades se transfieren a las comunidades locales, por ejemplo mediante la ordenación forestal comunitaria, social o conjunta. Sin embargo, esas transferencias no aumentan automáticamente los beneficios que reciben los habitantes locales. En el pasado, se llevaron a cabo numerosas iniciativas para la distribución de ingresos en los bosques en los que la producción de madera era limitada, de modo que los beneficios principales que se compartían provenían de productos no madereros. Sin embargo, algunos ejemplos, como sucede en Chattisgarh, India (Sharma, 2002), demuestran que los beneficios procedentes de los bosques se reparten satisfactoriamente, lo que da lugar a un mejor ordenamiento del recurso. También resultan alentadores algunos nuevos mecanismos basados en la aplicación de reglamentos y sistemas fiscales descentralizados mediante los cuales las poblaciones locales obtienen una mayor parte de los ingresos, por ejemplo los procedentes de la venta de carbón de leña.

Los acuerdos para la distribución de beneficios también abarcan una amplia variedad de productos forestales no madereros utilizados con fines de medicina

botánica, cuidado personal, productos cosméticos e industrias alimentarias. Algunas iniciativas comerciales fortalecen a las comunidades locales centrándose en una distribución justa de las utilidades, beneficios adecuados, derechos de posesión y derechos consuetudinarios y entornos de trabajo saludables.

También se han negociado diversos acuerdos para el reparto de beneficios entre las empresas farmacéuticas y algunos gobiernos, con el objeto de sufragar la búsqueda de oportunidades comerciales en materia de recursos bioquímicos y genéticos naturales que ofrecen posibilidades comerciales (bioprospección). Los acuerdos relativos a la bioprospección tratan de asegurar que se respeten los derechos de propiedad de quienes aportan los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, y que los beneficios se distribuyan equitativamente entre los miembros de la asociación, con inclusión de las comunidades locales, los gobiernos y las empresas privadas. Otros acuerdos se refieren al creciente comercio de servicios ambientales, tales como los créditos para sumideros de carbono, y de productos de la flora y fauna silvestres, con inclusión de safaris fotográficos y caza de trofeos.

Estos enfoques ofrecen buenas posibilidades para fortalecer a las comunidades locales y contribuir a una utilización socialmente equitativa, ecológicamente racional y económicamente viable de los productos y servicios forestales. No obstante, la aplicación aún presenta problemas y se necesitan empeños adicionales para fortale-

cer la estabilidad política y crear los marcos jurídicos e institucionales adecuados. Como primer paso, se requiere más información acerca del modo en que se distribuyen los beneficios, como base para crear una voluntad política, que es un requisito previo de la aplicación del concepto. La repartición de beneficios también se debe vincular a procesos de adopción de decisiones democráticos a nivel nacional, regional y local.

LA LUCHA CONTRA LA TALA Y EL COMERCIO ILEGALES

En *Situación de los bosques del mundo 2001* (FAO, 2001b) se señaló que las actividades ilegales realizadas en el sector forestal constituían una cuestión clave. La atención prestada a los delitos forestales ha aumentado en los últimos dos años y esta cuestión se está examinando de manera más abierta que nunca en el pasado. Si bien los datos disponibles sobre las actividades forestales ilegales son todavía muy escasos, el Banco Mundial estima que la tala ilegal ocasiona pérdidas anuales que oscilan entre 10 000 y 15 000 millones de dólares de recursos forestales correspondientes a tierras de propiedad pública. También constituye un serio problema el comercio internacional de madera obtenida ilegalmente.

Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales prosiguen sus esfuerzos encaminados a frenar los delitos forestales, y los organismos internacionales y las instituciones de investigación de políticas están intensificando sus análisis acerca del alcance y las repercusiones de esos delitos. Recientemente se han celebrado varias reuniones en todo el mundo y los debates están generando un mayor interés y una presión adicional para la adopción de medidas.

Se indican a continuación algunos de los acontecimientos más importantes de los dos últimos años.

- Los ministros de países del Asia oriental y del Pacífico se reunieron en Bali (Indonesia) en la Conferencia Ministerial del Asia Oriental sobre la represión de los delitos forestales y la política de buen gobierno, y por primera vez sus gobiernos asumieron el compromiso de reforzar la represión de los delitos y la política de buen gobierno en el sector forestal (septiembre de 2001)
- El Consejo Internacional de las Maderas Tropicales propuso emprender, en colaboración con otras partes, un estudio mundial para evaluar el alcance, la naturaleza y las causas del comercio ilegal de madera y productos de madera, y realizar estudios para concebir mecanismos a fin de que los países mejoren las actividades de lucha contra los delitos forestales (noviembre de 2001).
- La FAO organizó una reunión con representantes de gobiernos, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), el Banco Mundial, organizaciones no gubernamentales y la industria forestal con el objeto de intercambiar ideas sobre la observancia de la ley y sobre opciones de política encaminadas a reducir los delitos forestales y a identificar temas para la adopción de medidas internacionales (enero de 2002). Actualmente la FAO está examinando modos de mejorar la contribución de las empresas forestales en la prevención, vigilancia y supresión de actos forestales ilícitos y también está analizando opciones para establecer asociaciones destinadas a mejorar la política de buen gobierno en este sector.



Algunos sistemas de distribución de los beneficios permiten a las comunidades locales obtener ingresos razonables del comercio creciente de servicios ambientales y productos silvestres, como los safaris fotográficos (República Unida de Tanzania).

- Los ministros responsables de los bosques coincidieron en la necesidad de actuar urgentemente y dieron a conocer una declaración en la segunda sesión del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), en la que se pidió a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que exhortara a la adopción de medidas inmediatas sobre la lucha contra los delitos forestales en el plano nacional y contra el comercio internacional ilegal de productos forestales (marzo de 2002).
- En Camboya se celebró una sesión técnica para examinar los modos de registrar la custodia de la madera recogida a fin de que se pueda determinar la propiedad y determinar el cumplimiento (marzo de 2002).
- La sexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptó un programa de trabajo ampliado sobre bosques y diversidad biológica que incluye actividades destinadas a mejorar la política de buen gobierno forestal y la aplicación de la ley (abril de 2002).
- La Comisión Europea organizó un curso práctico internacional destinado a identificar varias propuestas para la adopción de futuras medidas, con inclusión de mecanismos de verificación, controles de importación de la madera obtenida ilegalmente y modos de tipificar como delito el comercio internacional conexo (abril de 2002).
- Como actividad complementaria de la reunión ministerial del Asia oriental celebrada en septiembre de 2001, se reunió un grupo de trabajo regional para examinar la aplicación de la Declaración Ministerial (mayo de 2002).
- El Consejo Internacional de las Maderas Tropicales decidió prestar asistencia a los esfuerzos encaminados a mejorar los conocimientos acerca de las concesiones forestales y el ordenamiento de zonas protegidas en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y la República del Congo (mayo de 2002).
- El Banco Mundial y el Gobierno de la República del Congo fueron conjuntamente anfitriones de una reunión destinada a planificar una sesión ministerial sobre la represión de los delitos forestales y la política de buen gobierno en África (junio de 2002).
- El G-8, preocupado desde 1998 por la tala ilegal, declaró en la reunión que celebró en Kananaskis (Canadá) que vigilaría y abordaría la cuestión de la explotación ilegal y la transferencia internacional de recursos naturales provenientes de África, que

Consejo Internacional de Asociaciones de Bosques y del Papel: un foro para el diálogo mundial

El Consejo Internacional de Asociaciones de Bosques y del Papel se constituyó en abril de 2002 con la finalidad de fomentar el ordenamiento forestal sostenible y la producción sostenible de productos forestales. Sus miembros son organizaciones nacionales comprometidas con el respeto de las prácticas forestales que cumplen objetivos racionales en materia ambiental, social y económica. Por ser un foro para el diálogo, la coordinación y la cooperación mundial entre las asociaciones de bosques y del papel facilita el debate sobre asuntos de interés común, formula posiciones sobre cuestiones de interés mutuo y colabora en el intercambio de estadísticas. A medida que se plantea la necesidad, se crean grupos de trabajo para abordar cuestiones específicas y prestar asesoramiento a todos los miembros.

fomentaban los conflictos armados, con inclusión de la madera (junio de 2002).

Numerosos países en desarrollo están realizando esfuerzos para mejorar la observancia de la legislación forestal. Además, los países consumidores y los países productores/exportadores están llevando a cabo iniciativas conjuntas encaminadas a combatir el comercio ilegal de productos forestales, lo que puede servir de base para acuerdos internacionales más amplios. La industria privada muestra preocupación por el hecho de que los productos forestales ilegales hacen que los producidos legalmente se encuentren en desventaja desde el punto de vista competitivo. Por estas y otras razones, el Consejo Internacional de Asociaciones de Bosques y del Papel dio a conocer una declaración formal mediante la cual sus miembros se comprometieron a trabajar con todos los grupos interesados a fin de hallar soluciones a este creciente problema. La lucha contra los delitos forestales, que antes estaba a cargo exclusivamente de los gobiernos nacionales, se ha ampliado e incluye empresas comerciales, organismos internacionales e importantes organizaciones no gubernamentales. Sin duda, las organizaciones no gubernamentales internacionales ocupan un papel de vanguardia en la campaña mundial contra la tala y el comercio ilegales, y sus esfuerzos están logrando cada vez mayor éxito. También se realizan progresos en varios otros frentes, incluido el establecimiento de acuerdos regionales y bilaterales en

varias partes del mundo. La medida en que la situación mejore en los próximos años será una señal del compromiso de los gobiernos y de sus asociados para lograr cambios positivos en esta esfera.

Se prevé que las tendencias actuales continuarán a medida que los países, las instituciones y las organizaciones intensifiquen sus actividades de colaboración encaminadas a frenar las actividades ilegales. Lo más probable es que las empresas privadas adopten políticas más estrictas para distinguir entre los agentes honestos y los deshonestos, convirtiendo esto en ventajas comerciales. Estos esfuerzos, sumados a la presión ejercida por los consumidores bien informados, harán cada vez más difícil que los productos forestales obtenidos ilegalmente encuentren un lugar en el mercado.

MEJORA DE LOS VÍNCULOS INTERSECTORIALES CON RESPECTO A LOS BOSQUES

Las políticas gubernamentales y los objetivos de desarrollo pueden tener profundas repercusiones en la ordenación forestal, a menudo de modo inesperado. Mientras que las políticas relativas al sector forestal generan resultados sobre el terreno, las ajenas al sector pueden tener consecuencias aún más importantes. Teniendo en cuenta el fenómeno de la mundialización, estas consecuencias ya no se limitan al ámbito nacio-

nal. Los encargados de la formulación de políticas han mostrado un interés cada vez mayor en la evaluación de los efectos de los factores externos sobre el sector forestal y viceversa, basándose en la idea de que una mejor comprensión de las repercusiones de los cambios intersectoriales puede ayudar a reducir la incertidumbre, aumentar al máximo las sinergias y reducir al mínimo los efectos desfavorables.

Actualmente, el debate acerca de los vínculos intersectoriales en la silvicultura tiende a centrarse en aquellos que ejercen influencia sobre la deforestación en los trópicos. No obstante, muchos otros vínculos importantes afectan a una variedad de funciones forestales. Por la misma razón, los efectos positivos de las políticas forestales en otros sectores a menudo son consideradas como beneficios externos y no como parte de un diálogo intersectorial. Por consiguiente, las múltiples funciones de los bosques y los efectos positivos de los resultados no consistentes en productos se deben examinar detenidamente, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Vínculos intersectoriales

Una reciente evaluación del Banco Mundial (2000) acerca de su cartera de proyectos forestales demostró que las intervenciones realizadas en otros sectores afectaban a los bosques y los árboles en mayor grado que las

Nueva estrategia y política del Banco Mundial para el sector forestal

En octubre de 2002, la Junta Ejecutiva del Banco Mundial aprobó una nueva estrategia y política operacional para el sector forestal, en la cual se reconoce que los bosques son cruciales para reducir la pobreza y crear una economía y un medio ambiente sostenibles. Por ello, se basa en tres componentes interdependientes:

- **El encauzamiento del potencial de los bosques para reducir la pobreza.** Los estudios, la experiencia sobre el terreno y las consultas confirman que los bosques son cruciales para reducir la pobreza en muchos de los países solicitantes del Banco Mundial, tanto los que disponen de amplios recursos forestales como aquellos cuyos recursos de este tipo son escasos. La futura participación del Banco Mundial en este sector y su compromiso económico más general se precisan en la estrategia.

- **La integración de los bosques en el desarrollo económico sostenible.** En los países solicitantes, los bosques a menudo son gestionados erróneamente y sufren las consecuencias de políticas deficientes y de actividades ilegales, lo que disminuye su valor y su posible contribución al desarrollo económico sostenible. La estrategia propone varios enfoques para abordar estas cuestiones.

- **La protección de los servicios y valores forestales de ámbito local y mundial.** La estrategia se vincula a la nueva estrategia sobre medio ambiente y la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial. En ella se reconoce la importancia de las repercusiones intersectoriales, la necesidad de incorporar cuestiones de protección de los ecosistemas en programas nacionales más amplios y la necesidad de trabajar más eficazmente con los asociados para el desarrollo.

intervenciones del Banco en el propio sector forestal. Por ejemplo, éste y otros estudios mostraron que:

- los ajustes estructurales encaminados a reducir los gastos salariales de los gobiernos pueden haber sido convenientes desde un punto de vista fiscal, pero dieron lugar a una disminución de la capacidad de ejercer funciones reglamentarias;
- el mejoramiento de las carreteras para estimular el crecimiento económico ha atraído a inmigrantes que carecen de tierras y que talan los bosques para destinar las tierras a la agricultura;
- la creciente demanda de electricidad ha ejercido presiones en favor de la tala de árboles a fin de construir más represas.

A la inversa, las políticas forestales tienen repercusiones directas en otros sectores, en particular la agricultura (en lo que se refiere a la conservación del suelo

y del agua). Algunos sectores también están vinculados por preocupaciones comunes: la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la equidad social, la libertad de elección y el acceso a los recursos son algunas de ellas. Los problemas que se plantean en estas esferas no se pueden resolver unilateralmente, pero la silvicultura puede ofrecer un punto de entrada, conclusión a la que llegó un reciente seminario sobre silvicultura y reducción de la pobreza (véase el recuadro, pág. 69). La colaboración destinada a abordar los problemas comunes y utilizar las ventajas comparativas de cada sector requiere una coordinación.

Algunos intentos internacionales en esta dirección incluyen la decisión de importantes donantes de ayudar a reducir la pobreza mediante intervenciones sectoriales y ajustes estructurales, así como la mejora de los vínculos mediante medidas reglamentarias y

El nexo entre la silvicultura y la reducción de la pobreza

La conexión entre la agricultura, los bosques, el agua y la seguridad alimentaria es fundamental para lograr el desarrollo sostenible, y se deben tener en cuenta tanto los aspectos positivos como los negativos de estos vínculos. En el proceso de acercar las políticas agrícolas y forestales mediante un debate constructivo, es menester considerar dos puntos fundamentales.

En primer lugar, que el principal motivo de la deforestación es la expansión agrícola y ganadera destinada a alimentar a poblaciones que van en aumento. No obstante, esta expansión es a menudo el resultado de la inseguridad alimentaria y la pobreza. Este generalizado problema justifica el establecimiento de políticas integradas más firmes, que:

- mejoren el control sobre los recursos, las oportunidades de obtener medios de subsistencia y la seguridad alimentaria;
- eliminen las subvenciones perversas que alientan la expansión en gran escala de la agricultura y la ganadería comerciales;
- elaboren nuevos conjuntos tecnológicos e institucionales que aumenten la productividad en el contexto de la agrosilvicultura y la agricultura sostenible a fin de aliviar las presiones sobre los bosques.

En segundo lugar, los bosques pueden ayudar a disminuir la inseguridad alimentaria, reducir la pobreza, aumentar la sostenibilidad de la producción agrícola y mejorar el medio ambiente en el que vive una gran parte de la población rural empobrecida. Los datos demuestran que la población rural es consciente de las oportunidades que

ofrece la incorporación de los árboles y los bosques en sus medios de vida y sistemas agrícolas, lo que justifica la adopción de políticas más firmes, que:

- aumenten el apoyo en favor de la agrosilvicultura, centrado en las investigaciones sobre la tecnología y su extensión, a fin de promover la generación de ingresos y suministros sostenibles de alimentos, fibras, piensos y combustibles necesarios para las poblaciones rurales locales y para los habitantes de las ciudades que pueden adquirirlos;
- fortalezcan la participación local en la adopción de decisiones y la distribución de los beneficios procedentes de la conservación de los bosques, con inclusión de los beneficios derivados de las cuencas hidrográficas boscosas, donde la participación de la población local es a menudo la clave del éxito;
- fortalezcan la capacidad de los agricultores pobres para obtener el crédito que necesitan, tener acceso a los mercados, utilizar la tecnología más adecuada (incluidas las tecnologías poscosecha) y participar en los servicios de capacitación y extensión a fin de difundir las tecnologías que a menudo no salen de los archivos de los investigadores;
- fortalezcan los mecanismos institucionales, de mercado y financieros que amplíen las oportunidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas, por ejemplo en empresas basadas en los bosques o en los árboles.

legislativas, como se refleja en los tratados y convenciones mundiales de abordar conjuntamente las cuestiones conexas. Esta tendencia concuerda con la tendencia hacia la mundialización.

Procesos de adopción de decisiones sobre la asignación de recursos

La mayor parte de los países se basa total o parcialmente en las fuerzas de mercado para la asignación de los recursos y la vinculación de las actividades económicas entre los distintos sectores mediante precios que reflejan la oferta y la demanda, especialmente si el mercado es abierto y competitivo. En realidad, el mercado está mejor situado para regular los productos básicos que tienen un precio de mercado. Por otra parte, los servicios públicos sociales y ambientales relacionados con algunas actividades, tales como el secuestro de carbono, la conservación de la diversidad biológica, el control de la erosión y la protección de las cuencas hidrográficas, no se comercian normalmente. Ha habido numerosos estudios sobre la evaluación de estos servicios que podrían usarse como base para la comercialización, pero hasta ahora han sido escasamente utilizados. Incluso si se calcula un valor para los servicios públicos, ni el público ni los gobiernos han demostrado voluntad de pagar o de sufragar el costo total de los servicios ambientales, tal como hacen con respecto a otros servicios, como la salud y el bienestar social. Sin embargo, hay unos pocos casos en Europa en los que se prestan servicios públicos a los mercados locales, por ejemplo los municipios, conforme a tasas que los beneficiarios aceptan pagar.

Los servicios públicos prestados por los bosques también se mantienen mediante reglamentos o incentivos, tales como leyes sobre la utilización de los bosques ribereños a fin de asegurar una fuente estable de agua limpia. La propiedad estatal y la ordenación de los bosques, especialmente en los países tropicales, es otro medio de poner los servicios a disposición del público. Esto permite que los gobiernos decidan acerca de las medidas destinadas a controlar la erosión, proteger las cuencas hidrográficas y pagar algunas actividades, tales como la plantación de árboles en las fajas forestales o a lo largo de las corrientes, y mantener bosques que prestan servicios públicos. Algunos ejemplos de las actividades encaminadas a prestar servicios ambientales a nivel mundial son la aplicación nacional de los convenios sobre la diversidad biológica y el cambio climático.

Cuando las intervenciones gubernamentales se utilizan para prestar servicios públicos en un sector, pueden

producirse consecuencias desfavorables en otros sectores si los efectos no se han examinado adecuadamente. En el pasado, las consultas y la coordinación se llevaban a cabo mediante comités intersectoriales u organismos sectoriales específicos, a fin de evitar tales situaciones. Sin embargo, está apareciendo una nueva tendencia con arreglo a la cual las partes interesadas interactúan antes de la adopción de decisiones. Esto es también un resultado de la creciente participación de la sociedad en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la equidad, y del incremento de las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información.

Intercambio de información y de conocimientos para fomentar los vínculos

Además de los obstáculos institucionales profundamente arraigados, muchos problemas relacionados con los vínculos sectoriales proceden de una falta de comunicación y de transparencia. Es menester que los gobiernos y las organizaciones velen por que la información y los conocimientos sean neutrales y objetivos y se difundan ampliamente de manera oportuna. Es necesario que las propuestas de política y los planes se den a conocer antes de la adopción de decisiones, a fin de que los representantes de todos los sectores puedan contribuir significativamente al diálogo y a las intervenciones necesarias. Para quienes disponen de los recursos para acceder a ella y utilizarla, la tecnología moderna puede ser un instrumento poderoso para intercambiar información y conocimientos. No obstante, como la tecnología es cada vez más avanzada, hay un riesgo real de que los encargados de adoptar decisiones reciban una información excesivamente abundante. Por lo tanto, lo que se requiere es un método para seleccionar los datos en función de su pertinencia, exactitud y oportunidad. En este aspecto pueden prestar ayuda las redes formales e informales o las comunidades de especialistas.

Aunque resulta útil, la nueva tecnología no siempre está al alcance de una gran parte de la sociedad civil, en particular las comunidades rurales de los países en desarrollo. Por consiguiente, las formas tradicionales de comunicación deben complementar la corriente digital de información. Otro aspecto importante es la necesidad de adaptar la información a audiencias y sectores específicos. Por ejemplo, los servicios ambientales y sociales que prestan los bosques no recibirán la atención que merecen por parte de los ministerios de hacienda y las instituciones financieras si no se expresan en términos monetarios. Quizá la contribución más significativa de la comunidad forestal para reducir la

brecha de comunicación consiste en facilitar información acerca de la importancia y los beneficios que los bosques representan para otros sectores y para la sociedad en su conjunto, a fin de que los encargados de la formulación de políticas y el público en general comprendan la necesidad de apoyar un ordenamiento forestal sostenible. La cuantificación de los beneficios facilitará el logro de acuerdos sobre la distribución de los costos. Además, el fomento de la capacidad, instituciones eficientes y un diálogo sobre políticas transparentes podrían aumentar la disponibilidad y la utilización de la información y los conocimientos. Estos son objetivos básicos del Mecanismo para los programas forestales nacionales (véase la pág. 55).

Perspectivas futuras

La comunidad forestal puede complementar los medios más tradicionales de abordar las cuestiones intersectoriales alertando a otros sectores acerca de la necesidad de adoptar medidas preventivas y correctivas cuando resulta probable que sus intervenciones tengan efectos desfavorables sobre los bosques y los árboles. Se necesita fomentar la capacidad a fin de que las instituciones forestales puedan facilitar a los encargados de formular políticas las pruebas de estos posibles efectos. Ahora bien, no sólo es necesario que los profesionales de la silvicultura estén suficientemente preparados, sino que también es menester que la sociedad civil en general esté habilitada para actuar, de modo que la intervención pública pueda abordar los efectos intersectoriales adecuadamente, en particular aquellos que las solas fuerzas del mercado no pueden establecer.

Recientemente se han iniciado diversas iniciativas destinadas a aumentar la conciencia acerca de la importancia de identificar y abordar las cuestiones intersectoriales de modo global y acerca de la necesidad de mejorar los conocimientos y la capacidad a este respecto. La experiencia habida hasta la fecha confirma la necesidad de que se comparta la información de modo transparente y oportuno, y de que los distintos sectores colaboren estrechamente. Esos sectores deben:

- identificar los sectores y los agentes que tienen intereses y metas comunes y no individuales;
- intercambiar información y conocimientos sobre las políticas, los planes y las cuestiones que van adquiriendo relieve;
- vigilar los progresos y responder de manera proactiva a las iniciativas de política y de legislación en otros sectores;

- proponer la revisión de las políticas y la legislación a fin de abordar las preocupaciones;
- apoyar los análisis intersectoriales sobre política científica (en la medida en que sea posible, de carácter cuantitativo);
- fortalecer las instituciones;
- fomentar la plena participación de los interesados del sector forestal y de la sociedad civil. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial.** 2000. *The World Bank Forest Strategy – striking the right balance*, por U. Lele, N. Kumar S.A. Husain, A. Zazueta y L. Kelly. Washington, DC. Disponible en Internet: www.worldbank.org/oed/
- FAO.** 2001a. *Informe de la consulta de expertos sobre enseñanza forestal*. Rabat, 17-19 de octubre de 2001. Roma.
- FAO.** 2001b. *Situación de los bosques del mundo 2001*. Roma.
- Hitchcock, R.K.** 2001. *Decentralization, development, and natural resource management in the northwestern Kalahari Desert, Botswana*. Washington, DC, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Manor, J.** 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Sharma, R.C.** 2002. Changes in concepts and approaches to forest management in India. Exposición en el seminario celebrado en Chattisgarh (India), 28 de mayo.
- University of British Columbia y FAO.** 2002. *Meeting of International University Forest Education Leaders*. Vancouver, Columbia Británica, Canadá, 4 de diciembre de 2001. Vancouver, University of British Columbia, Faculty of Forestry (en prensa). ♦