



ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA FORESTAL EFICAZ





© FAO/22135/H.Wagner

Diez cosas que hay que saber acerca de la política forestal

1. Una política forestal nacional es un acuerdo negociado entre las partes interesadas basado en una visión y en objetivos comunes para los bosques y los árboles de un país, y que ha sido aprobado por el gobierno.
2. Los objetivos de la política forestal deben abordar las principales cuestiones sociales y estar estrechamente ceñidos a las metas de desarrollo del país.
3. A fin de iniciar una revisión de la política es necesario conocer adecuadamente el contexto nacional, así como asegurarse el apoyo de las instancias políticas superiores y de las partes interesadas. Además, es fundamental evaluar con exactitud el momento oportuno para poner en marcha el proceso.
4. Es esencial poseer una preparación adecuada, especialmente en materia de comunicación y creación de capacidad, contar con el apoyo de los dirigentes y disponer de información apropiada sobre los bosques y las posibles tendencias futuras.
5. La participación de los interesados de todos los sectores clave es un factor fundamental, así como lo son el sentido conjunto de pertenencia de la política resultante y la distribución de responsabilidades en lo que respecta a su aplicación.
6. Para formular una política forestal hay que tener en cuenta los intereses diferentes, y a menudo contrastantes, relacionados con el aprovechamiento y la protección de los bosques. Para ello, es indispensable disponer de buenas dotes de negociación y facilitación.
7. Hace falta alcanzar un acuerdo entre las partes interesadas sobre los procedimientos de ejecución, especialmente sobre cómo realinear los marcos jurídicos e institucionales con la nueva política y sobre las responsabilidades.
8. Con objeto de obtener buenos resultados es indispensable establecer, desde el principio, una comunicación sólida y profesional y llevar a cabo actividades de creación de la capacidad necesaria para quienes participan en la elaboración y aplicación de la política.
9. La nueva política forestal y la estrategia que permite llevarla a la práctica deben ser adoptadas por las jerarquías superiores de gobierno con el propósito de demostrar que existe un compromiso y de orientar a las autoridades en su ejecución.
10. Es fundamental que exista un acuerdo institucional permanente que promueva y facilite el diálogo continuo para que la política forestal nacional se aplique eficazmente.



© FAO/FO/0100

Para obtener buenos resultados es indispensable la creación de la capacidad necesaria para la elaboración y aplicación de las políticas forestales.

Fotos de la portada

© FAO/FO-6894/Christoforus Terry

W.M. Brown Jr, 5359707, Bugwood.org



Hay una gran variedad de partes interesadas en los bosques, cada una de ellas con intereses legítimos pero a menudo contrapuestos. Por consiguiente, una política forestal nacional no solo debe responder a las necesidades del sector forestal, sino también a las numerosas necesidades de la sociedad.

Una política forestal nacional puede desempeñar una función sumamente importante para la sociedad, por ejemplo puede ayudar a alcanzar las metas de desarrollo nacional, a mitigar el cambio climático, a proporcionar una fuente sostenible de materiales renovables y a mantener el ambiente intacto. Es precisamente este el reto y la oportunidad que hoy en día enfrentan los responsables de formular las políticas forestales.

Partes interesadas

Las partes interesadas son las personas e instituciones que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos.

¿Qué es una política forestal nacional?

Una política forestal es un acuerdo negociado entre el gobierno y otras partes interesadas acerca de una visión compartida para los bosques. En ella se establecen los objetivos relacionados con la ordenación y el aprovechamiento de los bosques y árboles y se esbozan las estrategias para alcanzarlos. Las políticas forestales eficaces atienden las necesidades de la sociedad y las metas de desarrollo al tiempo que equilibran los diferentes intereses de las partes, muchos de los cuales trascienden los distintos sectores. Se trata de textos breves y fácilmente comprensibles para el más amplio espectro de la sociedad posible. Además, a fin de permitir la adaptación a los diversos contextos y a la evolución de las circunstancias, las políticas deben ser flexibles en cuanto a su aplicación.

Vinculación con las metas de desarrollo nacional

Costa Rica ha transformado su enfoque de desarrollo pasando de un planteamiento basado principalmente en la producción agrícola extensiva y la cría de ganado, con una alta tasa de deforestación asociada, en la década de 1960, a un enfoque que hoy en día se centra en los recursos naturales y la conservación de los bosques. Cuando en 1994 el Gobierno declaró que el desarrollo sostenible era un objetivo nacional, proporcionó incentivos para la reforestación, la ordenación y conservación forestal y estableció sistemas innovadores de pagos por servicios ambientales, así como un fuerte sector de ecoturismo.



© FAO/FO-6968/Annydas Lebedys

¿Por qué formular una política forestal?

Si todos los interesados en los bosques persiguen sus propios intereses y planes de forma independiente, las posibilidades de conflicto y desperdicios son elevadas. Por otra parte, una política forestal nacional negociada y convenida de común acuerdo puede:

- » proporcionar un sentido de orientación ampliamente compartido para las decisiones y medidas relacionadas con los bosques;
- » guiar el desarrollo de marcos institucionales e instrumentos de política eficaces, especialmente la legislación forestal;
- » mejorar la comunicación, coordinación y colaboración entre las partes interesadas, incluidas las de otros sectores;
- » fomentar un apoyo financiero adecuado y continuo para el sector;
- » proporcionar una base para los debates internacionales sobre políticas y la cooperación en materia de asistencia técnica;
- » facilitar la toma de decisiones sobre nuevas cuestiones, en particular aquellas que requieren decisiones rápidas, difíciles o controvertidas.



© FAO/FO-5608/Hiroshi Hiraoka

Los desastres naturales pueden llamar la atención sobre problemas específicos e inducir a los gobiernos a contemplar una reforma política.

Política y legislación

Las políticas forestales y la legislación forestal son herramientas complementarias. Todas las leyes, incluidas las que se refieren a los bosques, se redactan teniendo presente políticas determinadas. La legislación forestal, por tanto, debe basarse en una política forestal y estar orientada por esta, y no al revés.

Una ley forestal debe asegurar la distribución y el cumplimiento adecuados de los derechos y responsabilidades relacionados con los bosques. Puede especificar las partes de la política forestal que tiene por finalidad poner en práctica. También puede prohibir ciertas conductas, establecer sanciones y ofrecer una base sólida para la acción en vista del cambio político.

¿Cuándo hay que cambiar una política?

Cualquier sector que no forje lazos estrechos con la agenda de desarrollo nacional quedará relegado. El sector forestal no constituye una excepción a este respecto; una política forestal nacional debería ser revisada cuando ello fortalece el papel del sector en la consecución de las metas nacionales.

A fin de iniciar el proceso de elaboración de la política forestal nacional es fundamental elegir el momento oportuno. Asimismo, son esenciales otras condiciones, a saber: el apoyo de alto nivel, un sentimiento compartido entre los interesados de lo que el proceso debe lograr y la disponibilidad de fondos para llevar a cabo el proceso.

Los factores que pueden predisponer a los gobiernos a considerar la reforma de la política son, entre otros, cambios en las políticas más amplias de un país, pruebas de que las políticas actuales no coinciden con la realidad sobre el terreno, conflictos sobre el uso de los bosques, así como los compromisos internacionales y las oportunidades de financiación conexas.



Ajuste posterior a la crisis de la política forestal

Al cabo de un decenio de agitación política, las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia se percataron de que la normativa que gobernaba los bosques del país necesitaba ser revisada urgentemente. Aunque los recursos forestales estaban por lo general en buenas condiciones, resultó claro que la ordenación forestal era insostenible y que los gastos de los organismos forestales drenaban las finanzas públicas. Además, al revisar su política forestal, el nuevo gobierno procuraba demostrar su anhelo y capacidad de emprender reformas económicas y sociales.

Una vez tomada la decisión de emprender la elaboración de la política forestal, el éxito del resultado dependerá de una adecuada preparación. Esto significa en particular asegurar lo siguiente:

- » el liderazgo y apoyo de alto nivel;
- » la participación significativa de todas las partes interesadas clave;
- » la disponibilidad de información adecuada sobre los bosques a fin de permitir la evaluación de las necesidades emergentes y de las posibles tendencias futuras.

La preparación también comporta elaborar planes de trabajo, calendarios y presupuestos, establecer los organismos necesarios y organizar las reuniones pertinentes. Asimismo, hay que crear la capacidad necesaria para dirigir el proceso e involucrar a las partes interesadas en un diálogo constructivo.

Participación y negociación

Para formular una política forestal hay que tener en cuenta los intereses diferentes, y a veces contrastantes, relacionados con el aprovechamiento y la protección de los bosques. A fin de conciliar opiniones divergentes, determinar intereses comunes y llegar a soluciones mutuamente aceptables es indispensable disponer de buenas dotes de negociación y facilitación. A menudo, hay que tomar medidas especiales para que la voz de algunos interesados sea escuchada, especialmente la de los grupos minoritarios, la población pobre de las zonas rurales, las mujeres, los jóvenes y el público en general.

Un proceso participativo que parte de la base y comprende a las múltiples partes interesadas constituye un instrumento poderoso para elaborar una política forestal nacional: ayuda a fomentar un sentido conjunto de pertenencia de la política resultante y asegura su relevancia en momentos de cambio político. Un proceso de este tipo entraña costos importantes, pero la falta de este podría tener un costo aún mayor en el largo plazo. Muchos países utilizan las plataformas de múltiples partes interesadas de sus programas forestales nacionales (PFN) a fin de facilitar un proceso participativo.

Con frecuencia, las decisiones sobre los bosques y árboles tienen efectos de gran alcance que rebasan ampliamente el sector forestal. Por tanto, lo ideal es que los interesados de los diversos sectores estén involucrados en el proceso de elaboración de la política. Una participación amplia de este tipo dará a la política forestal mayor legitimidad y pertinencia en relación con la agenda de desarrollo nacional.

A menudo, hay que tomar medidas especiales para que la voz de algunos interesados sea escuchada - tales como la población pobre de las zonas rurales.



Programas forestales nacionales

Los PFN representan un marco concordado por los países para elaborar y aplicar políticas forestales generales con miras a la ordenación forestal sostenible a nivel nacional. Los procesos y plataformas relacionados con los PFN sirven para elaborar o revisar las políticas forestales y facilitar su aplicación. Los PFN tienen por objeto fomentar el liderazgo de los países, la participación amplia, la integración de los aspectos forestales en las metas de desarrollo más generales y la coordinación intersectorial.



© FAO/FO-7000/H/Battuhan Güsen

una política forestal nacional puede facilitar la toma de decisiones sobre nuevas cuestiones, tales como el cambio climático.

Compaginar los objetivos con los medios para alcanzarlos

En las políticas forestales nacionales se pueden fijar metas estratégicas ambiciosas. Sin embargo, para ser eficaces estas también deben ser realistas respecto a los obstáculos y considerar el modo de superarlos.

En una política forestal nacional se establecen objetivos concretos a fin de conseguir sus metas estratégicas. Por lo general, para alcanzar esos objetivos se adopta una combinación de instrumentos de política y medidas que incluyen las partes interesadas. En la política se debe enunciar claramente quién es responsable de qué medida: muchas políticas ya no se centran solo en las responsabilidades gubernamentales puesto que el sector privado, las comunidades locales y otros interesados pueden desempeñar una función significativa.

Objetivos y medios

Cuando la política forestal de la India fue reformada con la finalidad de estimular y facilitar la explotación silvoagrícola, los incentivos y desincentivos disponibles para los agricultores se sometieron a un proceso de revisión. Gracias a una combinación de iniciativas de educación y asesoramiento, incentivos financieros y la eliminación de los desincentivos se registró un incremento significativo de las explotaciones silvoagrícolas en muchos estados



Adopción y comunicación

Por muy bien que esté elaborada, una política forestal nacional no tiene ningún valor si no se aprueba y aplica. Su adopción oficial debe ocurrir a un nivel político suficientemente elevado para que todas las secciones pertinentes del gobierno se comprometan a lograr los objetivos de la política.

La política forestal nacional debe comunicarse claramente a los interesados y al público general. La experiencia ha evidenciado que cuando la comunicación se pasa por alto o se lleva a cabo en forma limitada, todos los esfuerzos para ejecutar la política carecen de efectividad. Aunque pueda parecer costoso contratar a organismos especializados en el proceso de comunicación, es probable que valga la pena hacerlo en el largo plazo.



© FAO/O-6376/Masakazu Kashio

A fin de asegurar la implementación de las políticas es fundamental mantener la voluntad política y aprovechar la inercia de cambio a través de acciones concretas de seguimiento.

Mantener el impulso para la aplicación

En teoría, las políticas deben guiar la práctica cotidiana, pero traducir una política forestal nacional en medidas sobre el terreno representa siempre un importante desafío. A fin de asegurar acciones concretas de seguimiento es fundamental mantener la voluntad política y aprovechar el impulso para el cambio generado por el proceso de elaboración de la política forestal.

Una vez que la política forestal nacional ha sido aprobada, es importante seguir los pasos siguientes con miras a su aplicación:

- » alinear las leyes y reglamentos forestales con la nueva política y asegurar que las instituciones son capaces de asumir las funciones y responsabilidades asignadas;
- » desarrollo y/o adaptación de planes de acción y acuerdos financieros, incluidos aquellos relativos a la comunicación y la creación de capacidad;
- » mantener un diálogo entre las partes interesadas, por ejemplo mediante una plataforma de PFN, a fin de respaldar el ajuste operacional, la coordinación con otras políticas, la integración de nuevas iniciativas, el aprendizaje de las actividades de ejecución y la adaptación de la política a lo largo del tiempo.



Una guía para la política forestal

A fin de ayudar a elaborar políticas forestales nacionales, recientemente la FAO ha publicado una guía detallada, titulada *Elaboración de una política forestal eficaz*, con el propósito de:

- » compartir las principales lecciones extraídas de la experiencia relacionada con la formulación de políticas forestales en los dos últimos decenios;
- » prestar apoyo a los países en la planificación y ejecución de los procesos de elaboración de las políticas forestales nacionales.

El desarrollo de políticas forestales es un proceso que no conoce ni punto de inicio ni punto final. Por esta razón, *Elaboración de una política forestal eficaz* es una obra que puede ser útil para todos los países, independientemente de la fase en la que se hallan en el proceso normativo. Esta guía puede ayudar a los países a revisar su actual política forestal como también a formalizar una política nueva; además, puede utilizarse a nivel subnacional y local.

Elaboración de una política forestal eficaz está disponible en el sitio web www.fao.org/forestry. Para obtener copias de la publicación, sírvase dirigirse a Ewald Rametsteiner o Irina Buttoud, Departamento Forestal de la FAO, Roma (ewald.rametsteiner@fao.org o irina.butoud@fao.org).

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (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.

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial o total 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 derechos o 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 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) o por correo electrónico a: copyright@fao.org

© FAO 2010



www.fao.org