

El programa forestal nacional como componente de la reforma de la política forestal: resultados en Kirguistán

I. Kouplevatskaya

La transición político-económica proporcionó a Kirguistán la posibilidad de una completa reforma de la política forestal que pone de relieve la participación y el ejercicio del poder democrático.

Kirguistán ha tenido una experiencia única de reforma de la política forestal porque en un breve período el país fue capaz de establecer e implementar todos los pasos consecutivos del ciclo de la política forestal: desde la elaboración de estrategias a largo plazo y la definición de medidas y acciones para su realización a la creación de instrumentos y mecanismos para su ejecución práctica (véase el Recuadro página 16). El presente artículo resume las características específicas del proceso de reforma, en particular, hace hincapié en la participación y en la gobernanza democrática, destacando la importancia del programa forestal nacional en la política forestal del nuevo Kirguistán.

LAS CIRCUNSTANCIAS FAVORECIERON UNA REFORMA GENERAL

Fue posible una reforma de la política forestal de vasto alcance porque después de la independencia del país de la ex Unión Soviética, el desarrollo de las relaciones comerciales y la descentralización de las funciones del Estado, incluyendo una reducción del presupuesto del Estado, se crearon condiciones para la privatización en muchos sectores del país. El colapso de la fuerte integración económica anterior había degradado la economía, y el sector privado, que estaba caóticamente integrado sobre la base de las ex fábricas estatales y explotaciones colectivas (*kolhozes* y *sovhozes*), aún era débil. El equipamiento, los medios y los materiales (por ejemplo, el ganado, la maquinaria) de estas empresas públicas eran compartidos entre numerosos ex empleados sin ninguna coherencia global de mercado. Por ello, fue necesaria la potenciación de nuevos actores, en particular, en el sector forestal.

Los bosques de Kirguistán representan aproximadamente el 4,25 por ciento de la superficie total del país. En su mayor parte, se trata de bosques de montaña, principalmente reservados para la protección del suelo y la regulación de las aguas, de poca importancia en la producción de productos madereros y no madereros. Al comienzo de la reforma de la política forestal, los procesos de privatización no habían afectado al sector forestal de Kirguistán. Los bosques continuaban bajo la propiedad y ordenación del Estado por medio de una estructura de *leshozes* (unidades territoriales de ordenación forestal, organizadas con una estructura jerárquica vertical para la planificación, financiación e información) que habían quedado del período soviético. La reforma fue necesaria dado que esta estructura ya no era viable, por dos razones:

- La incapacidad del Estado para financiar las actividades de ordenación forestal (por ejemplo, la planificación) entró en contradicción con las prácticas de planificación «desde arriba».
- La inestabilidad económica y el empobrecimiento, especialmente de la población rural, habían aumentado la presión humana sobre los recursos forestales y las actividades ilegales en los bosques. El aumento de la recolección de leña y la explotación de la madera incontrolada causaron la reducción de los recursos y el empeoramiento de las condiciones en lo que se refiere a la diversidad biológica, la sanidad forestal y la protección de suelos y pendientes. Por tanto fue necesaria una nueva orientación de la política nacional forestal para definir un equilibrio entre los aspectos ambientales,

Irina Kouplevatskaya es auxiliar científico, ENGREF, Laboratorio de Política Forestal, Nancy (Francia) y ha sido responsable adjunto del Programa Kirguistán-Suiza de apoyo para el sector forestal en Kirguistán y encargada del proyecto sobre la reforma de la política forestal (1997-2004).

Hitos en el proceso de reforma de la política forestal de Kirguistán

1997-1998

El Informe sobre el análisis de la situación actual en el sector forestal de Kirguistán definió las posibilidades y limitaciones del sector.

1999

El Concepto de desarrollo forestal estableció cinco metas estratégicas políticas de 20 a 25 años y diez directrices principales para su consecución.

Se preparó un nuevo Código forestal como marco jurídico para la implementación del concepto político.

2001

Se trazó un Plan de acción de cinco años como instrumento ejecutivo para la implementación del Concepto de Desarrollo Forestal con actividades concretas orientadas al logro de resultados.

2003

Una evaluación de la política forestal desde 1999 a 2003 posibilitó la formulación de un concepto común de los resultados alcanzados así como los cambios y adaptaciones necesarias para mejorar la implementación.

2004

Se revisó el Concepto de desarrollo forestal basándose en los resultados de la evaluación de la política forestal de 2003. Las cinco metas abstractas del concepto anterior se reemplazaron por tres piedras angulares que reflejaban las prioridades de la política forestal de Kirguistán:

- El bosque, que necesita ser protegido mediante la coordinación de las actividades de la población;
- La población, que no sólo debería ser participante de la ordenación forestal sino también beneficiario final de las actividades forestales;
- El Estado, que necesita tener nuevas funciones para poder desempeñar un papel activo en la nueva estructura.

El documento revisado definió diez líneas estratégicas:

- conservación de la biodiversidad forestal;
- definición de las normas técnicas para una ordenación forestal sostenible;

- cesión al sector privado de ciertas funciones y actividades productivas;
- mejora de los sistemas para la ordenación forestal en colaboración y arrendamiento;
- racionalización de la estructura del Servicio Forestal del Estado a nivel subnacional y nacional;
- implementación de la reforma económica en las unidades del Servicio Forestal del Estado;
- mejoramiento de la condición de los empleados del Servicio Forestal del Estado;
- fomento de la dasonomía y de la educación en el sector;
- aumento de la eficacia del sistema para la financiación del sector forestal;
- mejora de la circulación de datos relacionados con el sector forestal y aumento de la concienciación de la sociedad acerca de las actividades del sector.

Esta versión revisada es el documento político principal para definir la estrategia de desarrollo del sector forestal y el marco para otros documentos de política forestal y legislación en la materia.

El Programa forestal nacional se elaboró a mediano plazo (2005-2015) con el objeto de definir un conjunto de actividades y medidas para la implementación del Concepto de Desarrollo Forestal.

2006

El Plan nacional de acción 2006-2010 se ha creado trazando acciones concretas para la realización del Programa forestal nacional.

económicos y sociales de la ordenación forestal.

Los factores externos también contribuyeron a la necesidad de una reforma de la política forestal:

- Como país de independencia reciente, Kirguistán se volvió activo en el campo de la política internacional y comenzó a participar en convenciones regionales e internacionales y en otras iniciativas para el desarrollo sostenible que crearon un marco de compromisos internacionales que dieron lugar a cambios en los procesos de adopción de decisiones y planificación.
- El cambio de la organización geopolítica en Asia central comenzó a atraer donantes a Kirguistán que a su vez aportaron ciertas condiciones y requisitos. En este aspecto, la primera experiencia en el sector forestal, un programa de apoyo al desarrollo a largo plazo (10 a 15 años) de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, reveló que las transformaciones a nivel local (*leshov*) no serían sostenibles sin una reforma de la política forestal.

REFORMA MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN

Otra característica distintiva del nuevo proceso de la política forestal en Kirguistán es su naturaleza participativa, especialmente en las etapas de definición, evaluación y adaptación de políticas. Desde el inicio del proceso, se consideró que la participación era necesaria para indicar las necesidades, los motivos de preocupación prioritarios y potenciales de las diversas partes interesadas, así como también para promover la democracia dándole a cada persona la posibilidad de expresarse y la facultad de redistribución. La participación en la definición de la nueva política forestal se convirtió en un instrumento para la adaptación de los procedimientos de adopción de decisiones a las nuevas condiciones y creó un sentido de autoría de las decisiones y responsabilidad en su ejecución (Yunusova, 1999).

Como el Estado aún era muy fuerte y la información proveniente de las diversas partes interesadas (especialmente de aquellas que carecían de una buena organización) no hubiera sido suficiente

Secuencia de pasos en el proceso participativo de la reforma de la política forestal en Kirguistán

- **Aclaración de temas, desafíos y principios.**
- **Reunión y confrontación de las diferentes posiciones y necesidades por medio de entrevistas, talleres, mesas redondas y debates generales en cada paso del proceso con el objeto de lograr un acuerdo en los puntos principales.**
- **Debates sobre el terreno en diferentes partes del país para obtener una visión más completa sobre las posibilidades y necesidades de las diversas partes interesadas, no necesariamente vinculadas directamente con el sector forestal.**
- **Recopilación sistemática de estadísticas y otros datos técnicos (por ejemplo, área forestal total, volumen de cosecha, plantación) para complementar la información reunida por medio de los procesos participativos.**
- **Un grupo de trabajo para lograr acuerdos entre las partes en oposición analizando todos los datos e información reunida durante los talleres, debates, viajes de observación y estudio de la documentación existente y para preparar documentos preliminares.**
- **Presentación de los documentos sobre las políticas en las conferencias nacionales e internacionales para una mayor difusión y legitimación de los resultados, y para garantizar la responsabilidad del Gobierno con respecto a su implementación y para atraer nuevos participantes en los pasos ulteriores del proceso.**

para la definición de la política nacional forestal, no se consideró posible basar el proceso sólo en procedimientos de participación «desde arriba». De tal modo, se aplicó «un modelo mixto» combinando la adopción de decisiones «desde abajo» y «desde arriba» (Buttoud y Yunusova, 2002). La política se basa así en los conocimientos técnicos de los especialistas forestales y también toma en consideración las situaciones e intereses de otras partes interesadas. La misma lógica de participación (véase el Recuadro arriba) se aplicó sistemáticamente en todas las etapas del proceso de la política forestal y en la elaboración de los documentos políticos (véase Recuadro pág. 16).

La participación en la definición de las políticas fue un nuevo fenómeno en lo que había sido el Kirguistán soviético. El método participativo fue recomendado por los expertos en políticas forestales que fueron invitados por el Programa Kirguistán-Suiza de apoyo para el sector forestal a fin de definir el método de la reforma de la política forestal y fue inicialmente concebido como un experimento introducido (y en algunos casos impuesto) por los compromisos y los donantes internacionales. Pero como la democracia se funda en la participación, en el período de transición, la administración forestal de Kirguistán no pudo dejar de adoptarla. A pesar de

que los administradores, acostumbrados a los procedimientos de «desde arriba», al comienzo no aceptaron el método, sus actitudes fueron cambiando en el curso del proceso de reforma, de modo que en 2006 habían llegado a apreciarlo, promoverlo y aun instrumentalizarlo (para mayor información, véase Yunusova, Buttoud y Grisa, 2003; Kouplevatskaya-Yunusova, 2005; Kouplevatskaya-Yunusova y Buttoud, 2006).

La adopción de la participación en Kirguistán ha sido un proceso de aprendizaje. En las etapas iniciales, las partes interesadas estaban representadas principalmente por el personal forestal de diferentes niveles de jerarquía, algunos jefes de las administraciones locales o de las aldeas y los representantes de otros ministerios y organismos. Cuando el método se introdujo, la administración forestal no deseaba dejar de lado el habitual modelo «desde arriba» para la adopción de decisiones, sosteniendo que las personas no especializadas carecían de la capacidad necesaria. Asimismo, existía preocupación acerca de que la apertura del proceso de definición de políticas podría dar lugar a críticas sobre la ordenación en el sector forestal y sobre la administración forestal. Los nuevos participantes en la definición de políticas al principio fueron reservados con respecto a brindar información esencial del proceso, ya sea por dudas que se

presentaban sobre la aceptación de las críticas (en particular, el personal de la administración forestal) o por el desinterés sobre las cuestiones forestales (participantes que no estaban directamente vinculados con el sector). Sin embargo, a medida que el proceso continuaba, fueron cambiando las actitudes y los tipos de participación. Los especialistas forestales aprendieron a manifestar sus opiniones libremente, aun cuando dichas opiniones eran críticas. Las nuevas partes interesadas –organizaciones no gubernamentales (ONG), poblaciones locales, contratistas privados– se unieron al proceso y descubrieron que la participación en la reforma de la política forestal es posible y puede ofrecer oportunidades para cambiar y aun mejorar sus situaciones.

Además, al favorecer la participación pública en la reforma política, la administración forestal obtuvo una imagen innovadora y fue rápidamente promovida en la jerarquía estatal, adquiriendo el carácter de un servicio independiente que presenta sus informes directamente al Presidente.

FUNCIÓN DEL PROGRAMA FORESTAL NACIONAL EN LA REFORMA DE LA POLÍTICA FORESTAL

El Programa forestal nacional de Kirguistán (PFN), en un principio, no fue reconocido como un componente integrante y necesario del ciclo de las políticas (véase Recuadro pág. 16), en parte porque el concepto aún no era claro, especialmente en una situación en la que tantos procedimientos y estructuras cambiaban al mismo tiempo, copiando a menudo los antiguos esquemas y métodos. En estas condiciones, una innovación que no tenía equivalente en el sistema anterior no era considerada como una prioridad realista.

Durante la evaluación de los primeros cinco años de la implementación de la nueva política forestal en 2003, la diferencia existente entre los 20 a 25 años del Concepto de desarrollo forestal estratégico (Intercooperación Kirguistán y el Servicio Forestal del Estado, 2004) y el concreto Plan de acción de cinco años se hizo evidente. El Programa forestal nacional (Intercooperación Kirguistán y el Servicio Forestal del Estado, 2005)



1
Guía general de la reforma de la política forestal en Kirguistán

se introdujo así en los procesos normativos (Figura 1) como un nuevo tipo de planificación estratégica diseñada para diez años y elaborada mediante debates y negociaciones con las diversas partes interesadas, comprendiendo también a la población local. El PFN se ocupa de las cuestiones medioambientales y socioeconómicas y considera la economía forestal como parte integrante del desarrollo regional. Se basa en las diez líneas estratégicas definidas en la revisión de 2004 del Concepto de desarrollo forestal y ha de implementarse mediante los planes de acción de cinco años. La ejecución del PFN se vincula, asimismo, con una información y un sistema educativo mejorados, así como también con la reforma jurídica (un código forestal adaptado) y a una reforma institucional (reorganización del Servicio Forestal del Estado).

Estructura del documento del PFN

Complementario al Concepto de desarrollo forestal revisado, el PFN define los objetivos y resultados esperados y también las responsabilidades y medios para su logro considerando todos los demás programas estratégicos existentes en el país. La introducción al PFN de Kirguistán expresa que es «un complejo de actividades y medidas que necesitan realizarse para una implementación coherente de la política forestal».

La Sección I especifica los objetivos y

las tareas del PFN, las condiciones marco necesarias para su ejecución (contexto jurídico y reforma institucional) y las funciones y responsabilidades de los diversos organismos estatales vinculados a la implementación del PFN.

La Sección II especifica actividades y resultados previstos, limitaciones, recursos, indicadores y responsabilidades para cada línea estratégica derivada del Concepto de desarrollo forestal revisado.

La conclusión reconoce que las actividades forestales no pueden conducirse sin tener en cuenta las necesidades expresadas por las diversas partes interesadas. Asimismo, reconoce que la conservación forestal puede organizarse sólo por medio de las acciones coordinadas y consecutivas de todas las partes interesadas. Como un ciclo político tiene una naturaleza repetitiva, el PFN debería someterse a revisiones mediante un sistema de monitoreo adaptativo basado en indicadores para la evaluación y el seguimiento.

Un apéndice al documento principal contiene cuadros con una explicación detallada de las actividades, los resultados previstos, los indicadores, los recursos, la programación y los organismos de ejecución para cada una de las diez líneas estratégicas.

Contenido del documento del PFN

El documento del PFN de Kirguistán expresa: «El objetivo del programa está determinado por los componentes de la política forestal nacional: garantizar el desarrollo sostenible de los bosques mediante la participación de la

población y las comunidades locales en la ordenación de los bosques y la definición de la función del Estado en el sector forestal en el nuevo entorno.»

La ejecución del PFN reflejará los siguientes principios:

- aplicación de los mecanismos adecuados para la participación de las partes interesadas;
- descentralización, allí donde sea apropiado;
- transferencia de jurisdicción a las estructuras regionales y locales de acuerdo con el marco jurídico determinado por la constitución y la legislación del país;
- respeto por las costumbres y derechos tradicionales, en especial, aquellos de las poblaciones nativas, las comunidades que habitan cercanas a los bosques y de los propietarios de los bosques;
- observancia de la legislación reguladora de las relaciones del aprovechamiento de tierras;
- establecimientos de mecanismos y procedimientos de coordinación eficaces para la resolución de conflictos.

El objetivo del PFN es definir las acciones consecutivas y evaluar las actividades y medidas implementadas necesarias para realizar las diez líneas estratégicas del Concepto de desarrollo forestal revisado oportunamente.

Los resultados previstos de la implementación del PFN se definen, a saber:

- conservación garantizada de los bosques nacionales y del aumento de la cubierta forestal (haciendo hincapié en la protección del suelo y la regulación del agua), así como también de la conservación de la biodiversidad;
- ordenación sostenible de los recursos forestales;
- racionalización de la estructura del Servicio Forestal del Estado y de la reforma general del sector forestal;
- aumento de la función desempeñada por las comunidades locales en la utilización, conservación y desarrollo racional de los recursos forestales;
- sistemas mejorados de información y de acceso a la misma en el sector forestal.



Las partes interesadas definieron las capacidades, los riesgos, las prioridades y los indicadores en los talleres de elaboración del PFN

Elaboración, instrumentos y método

La elaboración del PFN se basó en la misma lógica y la misma combinación de los métodos «desde arriba» y «desde abajo» como todas las etapas anteriores del ciclo de política forestal (Recuadro pág. 17). Todo el proceso normativo fue conducido por un grupo de trabajo que comprendía representantes de la administración forestal (con diferentes jerarquías, en etapas diferentes), científicos, representantes de otros ministerios conexos y organismos y representantes de donantes. Este grupo de trabajo fue específicamente capacitado en técnicas de moderación (véase el Recuadro en esta página) y fue asesorado por expertos en políticas forestales a lo largo de todo el proceso. El principio de asociación y participación del PFN abrió posibilidades para la participación de muchas nuevas partes interesadas, entre ellas, las ONG que se ocupan del medio ambiente y de problemáticas sociales, los consejos de aldeas locales y los representantes de la población rural.

El grupo de trabajo realizó una lista de actividades para cada línea estratégica y solicitó a las partes interesadas que identificaran las limitaciones, los recursos y las responsabilidades vinculadas con cada una de ellas. Las capacidades, los riesgos, las prioridades y los indicadores para el monitoreo se definieron por medio de talleres y seminarios que comprendían a las partes interesadas. El grupo de trabajo también garantizó un método intersectorial recogiendo información de las estrategias nacionales existentes y procurando vínculos con el PFN.

El período de elaboración del PFN se destacó por un mayor interés en las

actividades y las políticas forestales de las diversas partes interesadas. Dado que el PFN debía ser coherente con el marco de políticas nacionales y los organismos para el desarrollo sostenible, en particular, los compromisos nacionales con las iniciativas mundiales, se necesitaba absolutamente comprometer a los representantes del gobierno y a la estructura presidencial y parlamen-

taria. El requisito del PFN de carácter intersectorial hizo necesario invitar a otros ministerios y organismos. En total participaron en la elaboración del PFN 19 instituciones; 14 de ellas presentan responsabilidad documentada en lo que respecta a su implementación. Durante el proceso de negociación de prioridades y soluciones, la competencia entre los organismos (por ejemplo, el Servicio Forestal del Estado y el Ministerio del Medio Ambiente) originó relaciones de colaboración.

Lista de verificación para grupos de trabajo

CÓMO CONDUCIR EL DEBATE

Dado que las personas por naturaleza tienden a hablar de sus problemas y sus soluciones, esto contribuye a combinar el debate sobre las limitaciones y recursos para alcanzar los objetivos determinados con la definición de prioridades.

CÓMO DEFINIR PRIORIDADES

¿Qué es una prioridad? Es una actividad que:

- todos dicen que es importante;
- requiere absolutamente una nueva solución;
- es una condición para iniciar otra actividad;
- es más fácil de realizar que todas las otras.

Las prioridades se pueden definir sólo en el curso del debate, pero se puede obtener una mayor eficacia utilizando tarjetas en una pizarra, categorizando las actividades o asignándoles señales por prioridad.

En el debate de prioridades, centrar la atención en la participación garantizará un método más democrático (aunque menos coherente).

PREGUNTAS ORIENTATIVAS PARA FORMULAR CUANDO SE DEFINE EL CONTENIDO DEL PFN

- Resultados previstos: ¿Qué resultados esperamos alcanzar en diez años?
- Recursos: ¿Qué necesitamos para alcanzarlos?
- Limitaciones: ¿Qué obstáculos pueden surgir en el proceso de alcanzarlos?
- Implementación y personas responsables: ¿Quién hará eso?

CÓMO COMPORTARSE CON LA DIVERSIDAD DE OPINIONES Y SITUACIONES

Como existen grandes diferencias entre los tipos de regiones y bosques en Kirguistán, se deben analizar todas ellas y todas las propuestas negociadas deberían ser expresadas en el documento final.

El apoyo del Mecanismo para los programas forestales nacionales para la implementación del PFN de Kirguistán, en particular en lo referente a la creación de capacidades, el aumento de la concienciación y participación en la información, proporciona una perspectiva complementaria para hacer efectivas las acciones propuestas en el documento del PFN a nivel práctico.

Planes de ordenación integrada

El PFN explícitamente especifica la necesidad de planes de ordenación integrada como un instrumento básico para su implementación práctica a nivel subnacional. El Plan nacional de acción elaborado en 2006 especifica el programa para la introducción de los planes de ordenación integrada en los diferentes tipos de bosques y regiones de Kirguistán. Estos planes vinculan las normas técnicas para la utilización de los recursos forestales y de la tierra

con las dinámicas social, económica y medioambiental a nivel regional. La planificación de las actividades forestales locales abarca tanto el trabajo técnico de los silvicultores como los diversos tipos de utilización de la tierra por los pobladores.

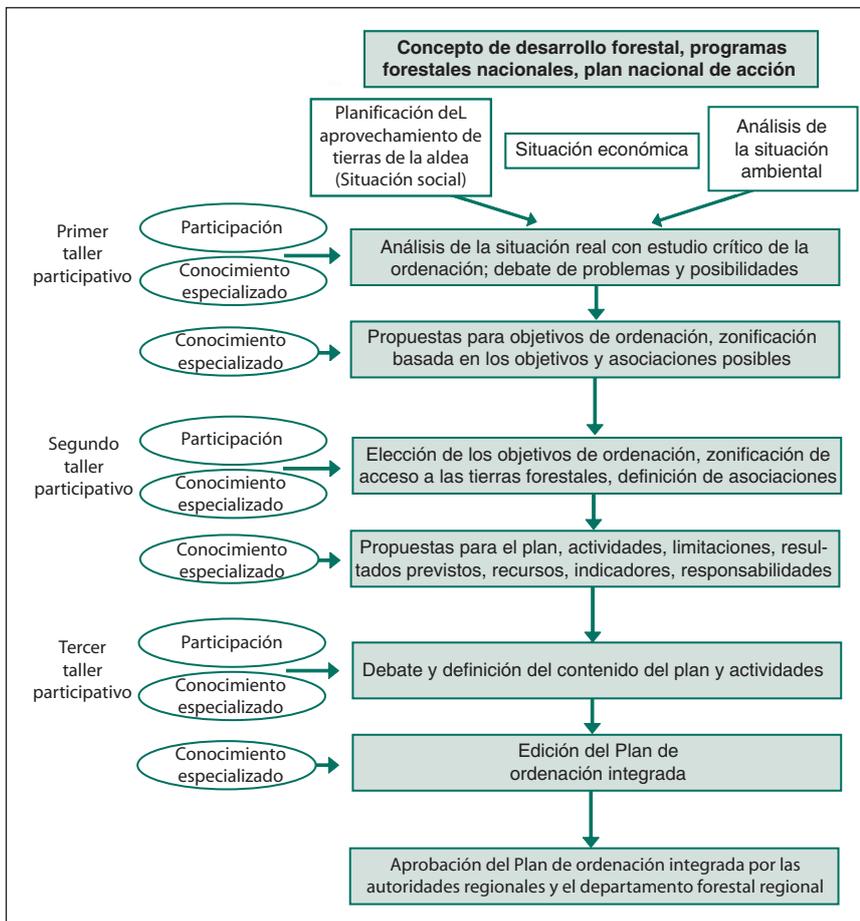
La formulación de un Plan de ordenación integrada sigue la lógica del proceso de formulación de la política nacional combinando los procedimientos de participación con los conocimientos técnicos específicos. Este depende considerablemente del compromiso entre las partes interesadas con los intereses en conflicto y la creación de nuevas asociaciones (Figura 2). Por ejemplo:

- los científicos, tanto locales como internacionales, han seguido el proceso desde el comienzo contribuyendo a los aspectos económico, político y social y a la definición y adaptación del método;
- los representantes y los consejos de aldeas, los silvicultores y las administraciones de *leshoz* han acordado sobre las actividades forestales comunes, aun cuando a menudo eran

necesarios procedimientos de resolución de conflictos para lograr un compromiso;

- las cuestiones del aprovechamiento de la tierra y la demarcación de la misma han sido resueltas con los departamentos locales del Ministerio de Agricultura y los servicios de registro de tierras;
- la responsabilidad de ejecución de los planes ha sido asumida conjuntamente por los departamentos forestales regionales y los gobiernos regionales;
- se ha establecido un centro de capacitación y cursos especiales organizados para futuros especialistas en silvicultura (a nivel de licenciatura y maestría) y para el personal forestal actual, gestionados conjuntamente por el Servicio Forestal del Estado y la Universidad Tecnológica de Osh con el objeto de crear el conocimiento necesario para la formulación y aplicación de los planes de ordenación integrada.

2 Lógica del Plan de ordenación integrada



CONCLUSIÓN: NUEVOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN EL SECTOR FORESTAL DE KIRGUISTÁN

El proceso del PFN en Kirguistán es probablemente único en la experiencia internacional: concebido como una parte de una secuencia lógica de la reforma de la política forestal, basado y adaptado a las condiciones, prioridades y posibilidades específicas del país y con procedimientos de continuación para su implementación.

Este proceso ha influido en la administración y en la adopción de decisiones en el sector forestal de los siguientes modos.

- El proceso introdujo y se basó en la participación de las diversas partes interesadas en la adopción de decisiones, ayudando de tal modo a redistribuir las responsabilidades, a crear nuevas asociaciones y a habilitar a nuevos participantes.
- La apertura del proceso de la política forestal a nuevos participantes introdujo la necesidad de una coordinación intersectorial.
- La continuación del proceso a nivel regional por medio de planes de ordenación integrada, que otorga responsabilidad a las poblaciones y



Formulación de un plan de ordenación integrada: debate entre los silvicultores de Ieshoz (unidad de ordenación forestal) y la administración forestal regional, los representantes de varias poblaciones y los consejos de aldea, y los científicos (Kirguistán austral)

administraciones locales en la planificación y ejecución, ha creado condiciones para la gobernanza a niveles múltiples y la necesidad de un conocimiento especializado responsable.

- Todos los documentos de política elaborados durante el ciclo completo de la reforma de la política forestal establecieron requisitos y mecanismos para el monitoreo regular, la evaluación y la adaptación de las estrategias y medidas, permitiendo de tal modo la repetición del proceso.

Por ello, el establecimiento del proceso del PFN ha creado las condiciones y la demanda de nuevos sistemas de gestión en el sector forestal. Introdujo cambios en el modo de trabajo de las instituciones y en la función de los silvicultores y requirió reformas paralelas y complementarias en capacitación, sistemas de información, instituciones y leyes.

La ordenación forestal sostenible es una visión social, no política, pero puede servir también a propósitos políticos. Depende de la participación que significa crear la capacidad de aprendizaje y autodeterminación en todas las partes involucradas. El Estado también desempeña una función esencial. Es necesario un equilibrio entre los expertos, el Estado y las otras partes interesadas. Esta es la

razón por la cual el «modelo mixto» desarrollado por el PFN de Kirguistán, que permite cierta responsabilidad a la administración forestal a la vez que se compromete con la conducta comunicativa, ha dado lugar con éxito a compromisos aceptables para todas las partes interesadas.

El donante principal (la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación) reconoció y respetó a las autoridades y al pueblo de Kirguistán como propietarios del proceso y las soluciones nunca se impusieron formalmente.

Además, la reforma de la política es un proceso de aprendizaje repetitivo que implica un cambio continuo en las posiciones y las funciones de los diferentes actores del proceso. Tomó algún tiempo antes de que la administración forestal reconociera los beneficios que podría obtener de la adopción de decisiones participativa, pero los resultados fueron notables.

Esta combinación no ocurre por sí misma sino que debe ser construida. El proceso kirguís del PFN se basó no sólo en ideas o en estrategias políticas, sino también en un método que definió el proceso y sus vinculaciones con el área; esa es la razón por la cual los expertos desempeñaron una función tan importante en el proceso. El modelo mixto introducido en el proceso ayudó

a evitar la oposición entre el Estado y la sociedad en general.

Generalmente, el proceso del PFN de Kirguistán es una señal de los cambios que se produjeron en el sistema de gestión de la sociedad y puede ser considerado como un paso lógico en el discurso político, afirmando el desarrollo democrático y los cambios encaminados hacia una economía de mercado. Desde luego el proceso no fue fácil y no todo funcionó perfectamente. Hubo deficiencias, interrupciones y desviaciones. Por ejemplo, la rotación del personal y el frecuente reemplazo de los jefes de departamento y de administración (una consecuencia de la inestabilidad general del país) hizo difícil garantizar la continuidad y algunas veces obligó a comenzar el proceso nuevamente desde su inicio.

Otra dificultad, fue el falso reclamo de que el proceso era participativo aun cuando no lo era con el objeto de facilitar la aprobación del Gobierno y la sociedad. Dado que la consulta en un solo sentido es más fácil que la negociación real con las partes interesadas, algunos procesos de planificación parecían seguir todos los procedimientos de participación necesarios, pero luego no tomaban en consideración las ideas de los participantes.

Sin embargo, el PFN es un proceso

activo que ha dado lugar a una rica experiencia. Ha servido como laboratorio para el aprendizaje en colaboración, en el cual cada grupo participante ha adquirido nuevos conocimientos y una nueva perspectiva de sus acciones y funciones. A partir de una encuesta llevada a cabo al final de la fase de planificación, parece que los participantes aceptaron los primeros cambios introducidos mediante esta secuencia de participación.

Tanto en sus dificultades como en sus éxitos, el proceso del PFN de Kirguistán proporciona un modelo para los países vecinos en transición que necesitan orientar nuevamente sus políticas forestales en el contexto de serias limitaciones de carácter medioambiental y socioeconómico. ♦



Bibliografía

- Buttoud, G. y Yunusova, I.** 2002. A “mixed model” for the formulation of a multipurpose mountain forest policy; theory vs. practice on the example of Kyrgyzstan. *Forest Policy and Economics*, 4(2): 149-160.
- Intercooperation Kyrgyzstan y State Forest Service.** 2004. *Concept of Forestry Development in Kyrgyz Republic*. Bishkek. (En kirguís, ruso e inglés.)
- Intercooperation Kyrgyzstan y State Forest Service.** 2005. *National Forest Programme 2005–2015*. Bishkek. (En kirguís, ruso e inglés.)
- Kouplevatskaya-Yunusova, I.** 2005. The evolution of stakeholders participation in a process of forest policy reform in Kyrgyz Republic. *Swiss Forestry Journal*, 10: 385-395.
- Kouplevatskaya-Yunusova, I. y Buttoud, G.** 2006. Assessment of an iterative process; the double spiral of re-designing participation. *Forest Policy and Economics*, 8(5): 529-541.
- Yunusova, I.** 1999. The Kyrgyz forestry concept: a participatory process for forest policy formulation in Kyrgyzstan. *EFI Proceedings*, 32: 93-101.
- Yunusova, I., Buttoud, G. y Grisa, E.** 2003. Reforming forest policy in Kyrgyzstan: impediments and success of the process in extreme ecological and unstable socio-economic environment. *Austrian Journal of Forest Science*, 1: 73-82. ♦