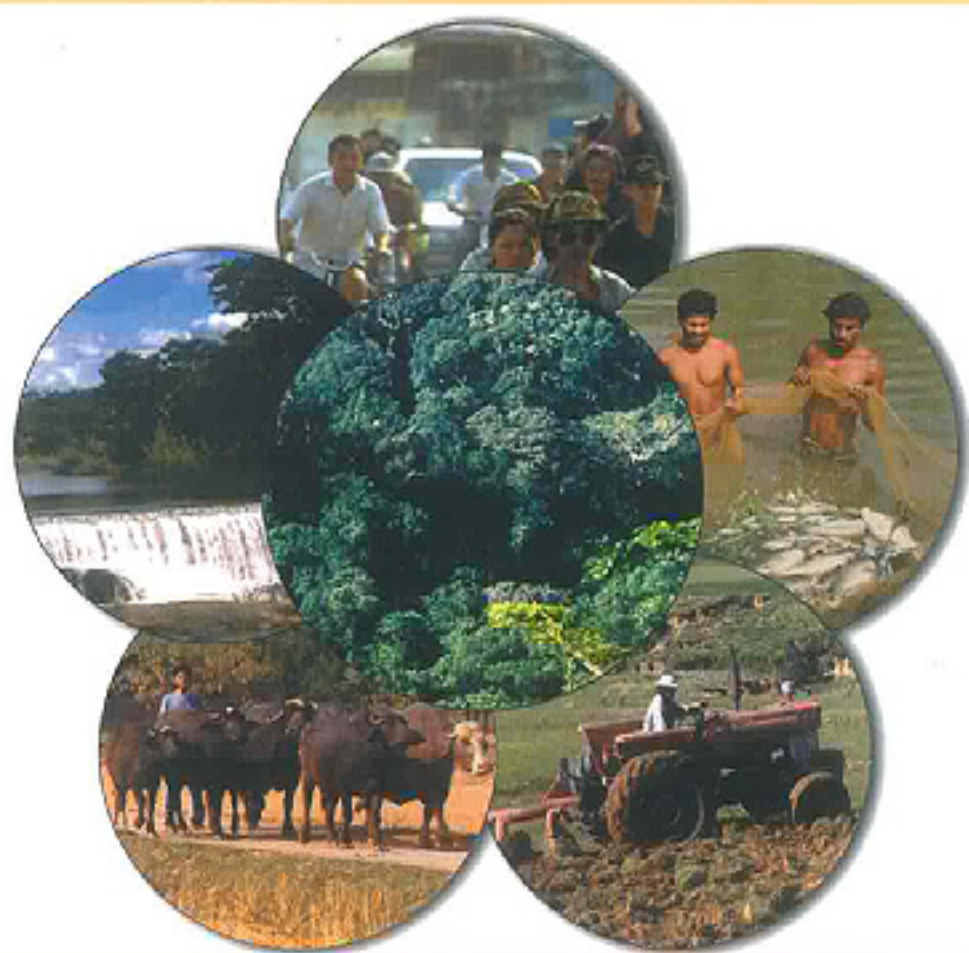


Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores

142



Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores

Editado por
Yves C. Dubé y Franz Schmithüsen

Las denominaciones empleadas en esta publicación 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, 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.

ISBN 92-5-304937-5

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2005

Índice

Prefacio	v
Siglas	vii
Introducción	1
Capítulo 1 – Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas (Franz Schmithüsen).....	7
La necesidad de una coordinación transversal en materia de políticas.....	7
Ámbitos de aplicación de políticas pertinentes.....	10
Impacto transversal de las políticas.....	17
Las políticas internacionales y los marcos jurídicos.....	22
Marcos jurídicos y de políticas nacionales.....	34
Conclusiones.....	46
Referencias.....	47
Capítulo 2 – Un mosaico de contextos nacionales y locales (Davide Pettenella).....	51
Introducción.....	51
Breve exposición de los estudios de casos por países.....	54
Enseñanzas extraídas.....	73
Referencias.....	78
Capítulo 3 – Consideraciones económicas sobre instrumentos e instituciones	81
(William F. Hyde)	
Introducción.....	81
Una taxonomía de desarrollo forestal.....	82
Impuestos, incentivos y reglamentos.....	90
Efectos secundarios institucionales y de políticas sectoriales adyacentes.....	102
Ejemplos de políticas modernas.....	111
Conclusiones.....	121
Referencias.....	122
Capítulo 4 – Utilización de las cuentas ambientales para el seguimiento y la medición del impacto transversal (Glenn-Marie Lange).....	127
Introducción.....	127
Panorama general de las cuentas ambientales.....	127
Uso del Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada para el análisis de las políticas forestales.....	131
Marco para el análisis de los vínculos transversales de las políticas.....	143
Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada e indicadores de sostenibilidad para el sector forestal.....	149
Conclusiones.....	156
Referencias.....	158
Capítulo 5 – Mecanismos de coordinación (Margaret A. Shannon).....	163
Introducción.....	163
Fases de la coordinación de políticas.....	164
Medidas para mejorar la coordinación de políticas.....	172
Conclusiones.....	176
Referencias.....	178

Prefacio

En marzo de 2001, el Comité de Montes de la FAO (COFO) pidió a la FAO que prestara asistencia a los países para comprender y asimilar las vinculaciones entre la ordenación forestal sostenible y otros sectores, en particular la agricultura. El COFO solicitó asimismo que la FAO elaborara unos marcos de políticas y programas forestales nacionales eficaces, y promoviera el intercambio de información entre el sector forestal y las esferas conexas.

Como resultado de esta solicitud, que provenía de los Estados Miembros de la FAO, la Dirección de Políticas y de Información Forestales del Departamento de Montes emprendió una serie de estudios sobre la información disponible y las necesidades en materia de investigación, elaboró siete estudios de casos y, en septiembre de 2002, organizó una reunión técnica¹ en las oficinas de la FAO en Roma, con objeto de examinar estas aportaciones.

Los objetivos del presente documento son:

- presentar los marcos de políticas y jurídicos vigentes a fin de comprender mejor el impacto transversal de las políticas;
- ofrecer ejemplos de problemas que se plantean en países específicos, y sus soluciones;
- indicar instrumentos y disposiciones institucionales que pueden ser útiles para potenciar al máximo el impacto de las políticas de acuerdo con las diferentes etapas de desarrollo forestal.
- mostrar el Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada como instrumento para reunir, analizar, supervisar y evaluar la información relativa al impacto de las políticas entre los distintos sectores; y
- proponer formas y medios para fortalecer la capacidad de los diferentes agentes para coordinar sus funciones en materia de políticas mediante un intercambio más eficaz de información y conocimientos y una mayor participación.

La publicación es de interés para analistas y responsables de las políticas, encargados de la ordenación forestal, representantes de las partes interesadas y de organizaciones no gubernamentales, e investigadores y docentes que necesitan disponer de información sobre esta materia y se ocupan diariamente de las cuestiones transversales de las políticas. Otro importante grupo destinatario es la colectividad en general, debido a su interés en el manejo sostenible de los bosques y al modo en que éstos contribuyen al bienestar de las personas.

La publicación se preparó bajo la dirección de Manuel Paveri, Jefe del Servicio de Políticas e Instituciones Forestales del Departamento de Montes de la FAO. Yves C. Dubé, Oficial de Montes, coordinó la labor e hizo importantes aportaciones a la publicación. Numerosos funcionarios de la FAO y otras entidades también contribuyeron y formularon sugerencias para mejorar el manuscrito. Los autores de los diferentes capítulos son: Franz Schmithüsen, del Departamento de Ciencias Forestales del Instituto Federal Suizo de Tecnología; Davide Pettenella, del Departamento de Territorio y Sistemas Agroforestales de la Universidad de Padua; William F. Hyde, Investigador Adjunto del Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR); Glenn-Marie Lange, del Instituto de Análisis Económico de la Universidad de Nueva York; y Margaret A. Shannon, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Buffalo. La Sra. Eileen Nolan prestó asistencia editorial para los diferentes borradores del manuscrito y el Sr. Marco Perri ayudó a elaborar el CD-ROM.

Quienes se ocupan de la preparación o adopción de decisiones de políticas relacionadas con la ordenación forestal sostenible pueden utilizar esta publicación como marco de referencia. Se abriga la esperanza de que los enfoques que se recomiendan en ella se lleguen a adoptar en gran escala. El Departamento de Montes seguirá documentando los progresos de los Estados Miembros en esta esfera así como desarrollando nuevos conceptos, metodologías e instrumentos para uso de los países.

R. Michael Martin
Director
Dirección de Políticas y de Información Forestales
Departamento de Montes

¹ Los estudios de casos por países y las actas de la reunión técnica se encuentran en su versión original en el sitio: www.fao.org/forestry/site/cross-sectoral

Siglas

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CCAB-AP	Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CDS	Comisión sobre el Desarrollo Sostenible
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPE	Comisión Económica para Europa (Naciones Unidas)
CIFOR	Centro de Investigación Forestal Internacional
CIIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EUROSTAT	Oficina de Estadística de la Comisión de las Comunidades Europeas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIB	Foro Intergubernamental sobre los Bosques
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
GIB	Grupo Intergubernamental sobre los Bosques
ISO	Organización Internacional de Normalización
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PFNM	Productos forestales no madereros
PIB	Producto interno bruto
PIN	Producto interno neto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SCAE	Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Introducción

Desde hace algún tiempo se reconoce la influencia que las políticas públicas ejercen en el desarrollo del sector forestal. Basta con citar a este respecto la labor de Repetto y Gillis² y, más recientemente, las actividades del Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR)³ sobre las causas de la deforestación en los países tropicales. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) (Río de Janeiro, 1992) se puso de relieve la importancia de armonizar las políticas sectoriales (ambientales, económicas y sociales) para conseguir un desarrollo sostenible. El diálogo internacional sobre bosques mantenido en los años noventa apuntó al papel de las políticas externas a la esfera forestal con respecto al examen de formas y medios que permitieran lograr una ordenación sostenible de los bosques.

En un estudio sobre el impacto de las políticas de otros sectores en la esfera forestal, realizado por la FAO⁴ en 2001, se ofrecieron numerosos ejemplos en este sentido y se confirmó que muchas de las políticas públicas de otros ámbitos tienen repercusiones en los bosques. Por lo tanto, es necesario que el sector forestal coopere con los sectores y los ámbitos de políticas que hagan al caso a fin de conseguir sus objetivos. Durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2002 en Johannesburgo, se recomendó que los países fortalecieran su compromiso político en favor de la ordenación forestal sostenible, teniendo en cuenta para ello, mediante enfoques integrados, los vínculos que unen el sector forestal a otros sectores. En el último decenio, también se han emprendido o establecido nuevas iniciativas e instrumentos a escala internacional (como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación, las Propuestas de Acción del GIB/FIB) y, como consecuencia directa, el proceso de adopción de decisiones sobre ordenación de los recursos naturales se ha hecho más complejo en los niveles nacional y local.

Tras examinar⁵ la información disponible y las reflexiones sobre ulteriores investigaciones acerca de los vínculos entre el sector forestal y otras esferas se llegó a la conclusión de que:

- los estudios de investigación sobre políticas que analizan detalladamente la naturaleza de los diferentes vínculos transversales son aún escasos, a pesar de que en los últimos años el número de investigaciones ha aumentado;
- los análisis de políticas existentes se centran en contadas cuestiones: los procesos de deforestación en las zonas tropicales y subtropicales y el incremento de medidas de protección de la naturaleza en las zonas boscosas de los países industrializados;
- el tipo de vínculos transversales y su grado de importancia dependen del contexto regional y socioeconómico;

² Repetto, R. & Gillis, M. (1988). *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.

³ Kaimowitz, D. & Angelsen, A. (1999). *The World Bank and non-forest sector policies that affect forests*. CIFOR, Bogor, Indonesia.

⁴ Broadhead, Jeremy y Dubé, Y. C. (2002). *Cross-sectoral policy impacts in forestry*. Documento voluntario presentado a la Secretaría del 12º Congreso Forestal Mundial, FAO, Roma.

⁵ Schmithüsen, F., Bisang, K. & Zimmermann, W. (2001). *Cross-sectoral linkages in forestry – review of available information and considerations on further research*. Documento de trabajo, Servicio de Políticas e Instituciones Forestales, Dirección de Políticas y Planificación, Departamento de Montes, FAO, Roma.

- no existen todavía observaciones sobre cómo se combinan los distintos vínculos de las políticas en el contexto de países específicos de diferentes regiones;
- hasta la fecha, los efectos positivos de las políticas públicas en la ordenación forestal sostenible han sido objeto de muy pocos estudios. Lo mismo ocurre con respecto a las contribuciones y los efectos positivos de las políticas forestales en los destinatarios de otras políticas públicas;
- si se quiere alcanzar la ordenación sostenible de la base de recursos naturales, es necesario comprender e interpretar el marco institucional, la función de la administración forestal y las contribuciones y posibilidades del sector forestal como una parte de los múltiples eslabones de un sistema más amplio conformado por numerosos agentes y opciones de políticas.

Estas conclusiones fueron examinadas por un grupo de tareas interdepartamental de la FAO, el cual, en mayo de 2001, recomendó que se prepararan unos estudios de casos a fin de ilustrar determinados problemas y sus soluciones en un amplio abanico de ecosistemas y contextos socioeconómicos. Con ello, se perseguía el propósito de dar asesoramiento concreto a los encargados de las políticas, definir o ampliar otros temas diferentes de, por ejemplo, la deforestación, e incluir en los análisis el impacto positivo de las políticas públicas, tomando en consideración los productos forestales no básicos y los servicios ambientales. Se consideraba de hecho que estas cuestiones estaban vinculadas positivamente con otros sectores de las economías nacionales, y que representaban posibles puntos de entrada para afianzar el impacto transversal de las políticas, entendido como una mejor coordinación en materia de formulación y aplicación de políticas, y así reducir al mínimo el impacto negativo en los bosques y, en última instancia, en el bienestar de las poblaciones.

En ocasión de la reunión técnica de la FAO (septiembre de 2002) se reconfirmó que, en la práctica, hacen falta instrumentos e instituciones apropiados para promover los productos no básicos de los bosques y reducir las posibilidades de que el impacto de otras políticas los perjudique. Del mismo modo, es fundamental el papel de los agentes involucrados, ya que a menudo determina cuál política ha de tener éxito (es decir, entrar en vigor) y cuál no. De hecho, se recomendó que los siguientes principios⁶ pasaran a formar parte de programas de acción futuros y de un diálogo proactivo entre el sector forestal y otros sectores:

- tener una perspectiva más amplia en las políticas y la planificación forestales, mediante la adopción de un enfoque espacial integrado de la ordenación forestal sostenible y la participación activa en los procesos de las políticas relativas a otros sectores;
- mejorar el proceso de adopción de decisiones sobre políticas y su gobernanza facilitando la participación de agentes a todos los niveles, con miras a una aplicación eficaz de las políticas;
- promover el uso de un Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada para medir y supervisar el impacto transversal de las políticas;
- fortalecer la coordinación y la colaboración en materia de políticas, incluida la evaluación de la compensación mutua de las diferentes opciones de políticas;
- establecer instrumentos de políticas adecuados y prestar apoyo a los proveedores locales de bienes forestales públicos con la finalidad de corregir las disfunciones del mercado.

⁶ Actas de la reunión técnica de la FAO sobre el impacto de las políticas del sector forestal en otros sectores, y viceversa. Roma, 18 a 20 de septiembre de 2002.

El presente estudio del Departamento de Montes de la FAO se fundamenta en la información actualmente disponible y en las conclusiones y recomendaciones formuladas en la reunión técnica mencionada. El documento consta de cinco capítulos, cada uno de un autor diferente, que se han revisado con objeto de uniformar el texto y la presentación.

En el *capítulo 1* se establece el marco para comprender el impacto transversal de las políticas que, como se explica, se genera en un contexto moldeado por tendencias de gran importancia como son la globalización, la privatización, los procesos participativos y la demanda creciente y diversificada de bienes y servicios forestales. Los vínculos entre distintas políticas públicas sectoriales ejercen una influencia inmediata o indirecta en el comportamiento de los terratenientes, los usuarios de los bosques, los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Asimismo, se analiza el papel que desempeñan los gobiernos cuando intervienen directamente en la sociedad, pero también su función, cada vez más importante, de intermediarios entre los agentes sociales. Estas funciones pueden estar relacionadas con, por ejemplo, la gestión de redes o con la selección de instrumentos de políticas adecuados, y tienen por finalidad influir oportunamente en los terratenientes y los usuarios, y en último término, en la condición de los bosques. También se destaca la importancia de los efectos directos y los resultados conjuntos de las políticas y los instrumentos jurídicos que abordan cuestiones económicas, sociales y ambientales y de los efectos, negativos y positivos, que generan en la sostenibilidad de las prácticas de ordenación de la tierra. Es preciso prestar especial atención a la capacidad de las instancias públicas para manejar redes políticas complejas teniendo en cuenta las numerosas partes involucradas y sus diferentes grados de interés en uno u otro sistema de utilización de tierras y de prácticas de ordenación.

En el *capítulo 2* se presenta un mosaico de situaciones nacionales y locales que se ejemplifican mediante estudios de casos del Brasil, Italia, Malí, México, Rumania, Tailandia y Tanzania. Cada situación nacional varía de acuerdo con los contextos socioeconómicos y ecológicos locales. Se presentan asimismo los rasgos comunes y las políticas externas que tienen más influencia. Los elementos comunes más frecuentes en las situaciones nacionales y locales son la debilidad general del sector forestal y su función marginal en los procesos públicos de toma de decisiones sobre políticas de desarrollo rural y macroeconómico. Estos problemas no pueden resolverse intentando proteger y aislar el sector forestal; al contrario, hay una apremiante necesidad de poner de relieve las múltiples contribuciones que los recursos forestales aportan al bienestar de las comunidades.

En el *capítulo 3* se exponen algunas consideraciones económicas acerca de los instrumentos y las instituciones que pueden resultar más apropiados. Se presenta una organización o taxonomía forestal que reúne tres características —ubicación, trabajo (en algunas evaluaciones económicas esta variable se relaciona con la población) e instituciones locales— que determinan cuáles zonas boscosas proporcionan la mayoría de los recursos forestales que se aprovechan y, por consiguiente, cuáles corren mayores riesgos o tienen más relevancia para una acción de políticas inmediata. Esta taxonomía se utiliza luego para examinar el conjunto de impuestos, incentivos y reglamentos que modifican las diversas zonas boscosas y sus productos más importantes, tanto básicos como no básicos. Se examinan asimismo los efectos secundarios de las instituciones y políticas sectoriales adyacentes, en particular por lo que concierne a la infraestructura y los derechos de propiedad. En la última parte de ese capítulo se analizan cinco productos y servicios ambientales esenciales brindados por los bosques: i) productos forestales madereros y no madereros; ii) retención del carbono como protección

contra el cambio climático mundial; iii) control de la erosión y protección general de las cuencas hidrográficas; iv) biodiversidad y hábitat de importancia fundamental; y v) turismo. En dicho análisis se explica claramente que algunas políticas pueden tener consecuencias favorables para la protección de determinados recursos forestales.

En el *capítulo 4* se explica cómo podría utilizarse el Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada (SCAE) para medir los beneficios de la silvicultura para otros sectores económicos y el impacto de las políticas no forestales en esa esfera. Se identifican los correspondientes componentes del SCAE y se elabora un posible marco para el análisis económico de los vínculos transversales que pueden contribuir a mejorar el proceso gubernamental relativo a las políticas sectoriales y macroeconómicas, con miras a la conservación de los bosques. Tras una breve introducción al SCAE, se examinan las experiencias de distintos países en materia de contabilidad forestal y el uso de las cuentas en el análisis de las políticas. Acto seguido, se elabora un marco basado en el SCAE que ayudará a comprender mejor el impacto de las políticas de otros sectores en la sostenibilidad de la silvicultura, y se indican los nexos entre el SCAE y los indicadores de sostenibilidad forestal. En ese capítulo se pone de relieve que las cuentas forestales basadas en el SCAE permiten apreciar los beneficios de los ecosistemas forestales para otros sectores, como son el desarrollo rural, la agricultura, la pesca, el turismo y el abastecimiento hídrico municipal, y para otros organismos. Esta información brinda a los interesados directos de sectores diferentes un fuerte aliciente para crear alianzas, además de proporcionar una técnica muy útil para valorar las contribuciones económicas totales de los bosques. Este hecho comporta la vinculación de la información forestal con el uso de otros recursos y con un ámbito económico de mayor amplitud. Asimismo, permite integrar las políticas forestales al desarrollo nacional y supervisar los procesos de interacción y retroinformación entre sectores distintos.

En el *capítulo 5* se formula un marco para un proceso de políticas participativo cuya finalidad es aumentar la capacidad de los distintos agentes para coordinar e integrar sus funciones de políticas. Se examinan cuestiones relacionadas con el poder y la participación en un marco de gobernanza iterativo. La coordinación intersectorial y transversal en materia de políticas requiere un mejor intercambio de comunicaciones y se trata de un proceso complejo, que acarrea cambios y transformaciones en las funciones de los agentes que intervienen en él, a medida que se establecen nuevas relaciones, que surgen nuevas prioridades como consecuencia de conflictos o compromisos, o que, con el tiempo, se van forjando las identidades de esos agentes o de otros protagonistas. En la última parte se abordan los cambios que ocurren o que se necesitan para crear instituciones de gobernanza que sustenten los procesos participativos y aseguren la toma de decisiones responsables y legítimas dentro de la comunidad política.

En síntesis, si se desea sacar provecho del impacto positivo de las políticas a través de los diversos sectores y reducir su impacto negativo es preciso que los agentes interesados:

- determinen los sectores y demás agentes con intereses y objetivos comunes o, por el contrario, específicos;
- compartan información y conocimientos acerca de las políticas, los problemas que se van planteando y los planes conexos;
- supervisen los progresos y emprendan iniciativas proactivas ante los cambios de políticas y legislativos que se registran en otros sectores;

- propongan revisiones de políticas y leyes con objeto de recoger los nuevos temas de interés;
- presten apoyo al análisis científico transversal de las políticas (que en la medida de lo posible aporte datos cuantitativos);
- fortalezcan la labor de las instituciones interesadas; y
- promuevan una participación intensiva de los interesados del sector forestal y de la sociedad civil.

