

Capítulo 1

Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas *Franz Schmithüsen*

LA NECESIDAD DE UNA COORDINACIÓN TRANSVERSAL EN MATERIA DE POLÍTICAS

Como indica la evolución de los hechos, las condiciones que rodean la formulación de las políticas han cambiado radicalmente, como evidencian la globalización, las redes de políticas de múltiples niveles, la privatización y una mayor participación democrática (**Recuadro 1.1**). Los tratados y las normas internacionales añaden nuevas facetas a los modelos de gobernanza vigentes a los niveles nacional, regional y local (FAO, 1999; FNUB, 2001). La distinción entre empresa privada y administración pública es cada vez más permeable; el sector privado tiene que ocuparse de la incorporación de los efectos externos al ámbito de la gestión, mientras que las autoridades públicas empiezan a trabajar con modelos propios de la administración de empresas. El rumbo que actualmente siguen las políticas nacionales e internacionales es importante debido a que éstas:

- influyen en el comportamiento de los ciudadanos, los usuarios de las tierras y los que se encargan de su ordenación;
- dan lugar a un creciente número de vínculos entre diferentes leyes y políticas públicas;
- producen redes políticas complejas y marcos de políticas a diversos niveles;
- requieren formas más eficaces de cooperación, solución de conflictos y arbitraje público;
- necesitan enfoques concertados e integradores de la ejecución de las políticas;
- determinan las competencias y los procesos directivos de las administraciones públicas;
- precisan información específicamente relacionada con los efectos y las compensaciones de carácter económico;
- hacen necesario evaluar los resultados conjuntos de las políticas.

Recuadro 1.1: Tendencias importantes que condicionan las políticas públicas y las leyes

- Globalización de la economía y el comercio.
- Internacionalización de la protección del medio ambiente y la naturaleza.
- Privatización y cambio de interpretación respecto del papel que debe desempeñar el Estado.
- Participación de las partes interesadas y de la colectividad en general.
- Influencia de las organizaciones no gubernamentales en las decisiones públicas.
- Diversificación de la demanda social de bienes y servicios forestales.

Las personas desean políticas y leyes transparentes y atentas a sus necesidades, y también que las medidas que adoptan los gobiernos y las administraciones públicas sean efectivas y eficaces. Asimismo, exigen más información acerca de las cuestiones que afectan a la economía y el medio ambiente y pretenden participar más en la formulación y aplicación de las políticas. En este contexto, es necesario que los encargados de la formulación de políticas y los funcionarios públicos tengan en cuenta no sólo los fuertes vínculos existentes entre las diferentes políticas públicas sino también sus dimensiones local, nacional e internacional. La

formulación y la aplicación de políticas deben basarse en interacciones sustanciales y flexibles entre los gobiernos y los interesados, como los grupos de acción ciudadana, los usuarios de la tierra y los que se ocupan de su ordenación, las empresas privadas y las organizaciones comunitarias.

La sociedad civil guarda fuertes expectativas también en relación con nuevos temas, en particular la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Las demandas de la sociedad de bienes y servicios de los bosques y del sector forestal se modifican y crecen cada vez más. Así, se espera que los bosques suministren madera, protejan las cuencas y el suelo y brinden abrigo contra los desastres naturales, y también que alberguen una gran diversidad de especies únicas y ofrezcan un escenario adecuado para los deportistas y los habitantes de las ciudades en busca de tranquilidad y recreo. Las nuevas demandas, por ejemplo su utilización como sumideros de carbono, muestran que la importancia que la sociedad otorga a los bosques es dinámica, pues está sujeta a cambios frecuentes e imprevistos. La ordenación forestal sostenible es una de las diversas opciones de aprovechamiento de la tierra. Ello significa que se crea competición entre el mantenimiento de la cubierta forestal y el desbroce de la tierra y entre el sector forestal y otras esferas de la economía. De hecho, en los países donde la población aumenta con rapidez se hace necesario destinar los bosques a otros usos, hecho que, de administrarse correctamente, puede contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad. Sin embargo, la creciente presión sobre las tierras forestales perjudica a muchos usuarios y a menudo a la población más pobre. En otras regiones y países, las zonas boscosas están en aumento y deparan nuevas oportunidades de bienes y servicios.

Para superar problemas complejos y concebir soluciones más amplias, que respondan al objetivo global de desarrollo sostenible, es imprescindible disponer de un *marco* de leyes y políticas públicas que definan finalidades, estrategias e instrumentos coordinados. La consideración de los efectos transversales y la adopción de enfoques más integradores para solucionar los problemas representan conceptos clave para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, las leyes y las decisiones y actividades de índole administrativa. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) fue un elemento determinante para impulsar las naciones y la comunidad internacional a asignar mayor prioridad a los efectos entre las distintas políticas sectoriales y a las vinculaciones entre ellas. En el Programa 21, los enfoques intersectoriales se consideran una condición previa del desarrollo social sostenible. El hecho de que en diversas políticas públicas se mantengan separadas las cuestiones relacionadas con la ordenación de la tierra es una de las razones por las que falta ese crecimiento que permite mantener el equilibrio entre el avance económico, la ordenación sostenible de los ecosistemas y la protección del medio ambiente. Se aboga por un enfoque más general que reúna los objetivos de las políticas en materia económica, social y ambiental, y se recomienda a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional que presten más atención a los efectos intersectoriales y a elaborar unos marcos de políticas para el desarrollo sostenible que sean más congruentes (Programa 21, capítulo 8: Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones). La necesidad de una mayor coordinación entre los sectores pertinentes para el desarrollo forestal y la conservación de los recursos del bosque se pone de relieve, por ejemplo, en la sección 31e) del capítulo 11 del Programa 21, relacionado con la lucha contra la deforestación, y se propugna en la sección 9 de la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, aprobada durante la CNUMAD. El Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) y, posteriormente, el Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB) hicieron un llamamiento a favor de la adopción

de enfoques y mecanismos de coordinación intersectoriales para todos los programas y proyectos relacionados con los bosques. Se consideraban particularmente importantes las cuestiones relacionadas con la utilización de la tierra, la pobreza, la seguridad alimentaria, las necesidades energéticas y la protección del medio ambiente (Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, 1996). En la actualidad, uno de los elementos centrales del mandato del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) consiste en el incremento de la coordinación y el fomento de la cooperación entre todos los sectores (ECOSOC, 1999, 2000; FNUB, 2001).

Con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) se reconfirmaron los resultados obtenidos en las principales conferencias y acuerdos de las Naciones Unidas. El plan de aplicación aprobado durante la Cumbre se fundamenta en los avances hechos desde la CNUMAD y acelera el cumplimiento de los restantes objetivos. Las decisiones adoptadas durante la CMDS de 2002 sitúan los bosques en un contexto de desarrollo sostenible coherente y global y los consideran la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social. En ellas se reconocen la multiplicidad y diversidad de las funciones que desempeñan los bosques, como fuentes de materias primas y de energía, en pro de la reducción de la pobreza, y como hábitat naturales. En el plan de aplicación se destaca el papel de los bosques en diversos ámbitos de políticas como la ordenación de los recursos naturales (párrafo 24), la agricultura (párrafo 40d), la desertificación (párrafo 41d), las montañas (párrafo 42b) y el desarrollo sostenible de África (párrafo 62n). También se indica que los bosques y el desarrollo forestal están estrechamente vinculados con las decisiones pertinentes a las medidas sobre el cambio climático (párrafo 38), la biodiversidad (párrafo 44) y el marco institucional para el desarrollo sostenible (párrafos 137 y siguientes). Ello supone que los procesos internacionales, como son los objetivos fijados por las convenciones sobre el cambio climático y la diversidad biológica, deben considerar más sistemáticamente la necesidad de mejorar el sector forestal.

De ello se deduce que es preciso integrar con mayor vigor las políticas forestales en los objetivos relacionados con la protección de la naturaleza y el medio ambiente. Las disposiciones concernientes a los bosques (párrafo 45) se centran en la importancia que tiene para el progreso económico y social la ordenación sostenible de los bosques naturales y plantados con miras a la recolección de productos madereros y no madereros. Se hace hincapié en la ordenación de los bosques como instrumento fundamental para erradicar la pobreza, reducir la deforestación de forma apreciable y detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de la tierra y los recursos. Se hace mención específica de su función para aumentar la seguridad alimentaria y el acceso al agua potable y a energía asequible. En conjunto, la ordenación forestal sostenible permite aprovechar múltiples beneficios de los bosques y los árboles naturales y plantados, y contribuye al bienestar del planeta y la humanidad. Uno de los objetivos esenciales del desarrollo sostenible es la ordenación forestal sostenible a los niveles nacional y mundial, mediante el establecimiento de asociaciones entre los gobiernos y las partes interesadas, como son el sector privado, las comunidades indígenas y locales y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

En el sistema de los organismos de las Naciones Unidas hoy en día se atribuye mucha importancia a los vínculos intersectoriales. La FAO ha puesto en marcha diversos programas en materia de agricultura, ordenación de recursos hídricos y silvicultura en cuyo marco se examinan los efectos positivos y negativos de las correspondientes políticas y leyes en el uso integrado de los recursos naturales. Otros organismos, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), están consagrados a lograr una coordinación más eficiente entre los organismos, así como el apoyo de los Estados Miembros a fin de impulsar un

enfoque más coherente de ordenación sostenible de los recursos. El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo de África, Asia y América Latina cumplen una función catalizadora en la integración de las diferentes políticas públicas dentro del marco general de desarrollo. En sus declaraciones, el Banco Mundial subraya la urgencia de contribuir al diálogo con los gobiernos hacia una coordinación más eficaz de las políticas públicas y los proyectos. En este contexto, se considera particularmente importante adoptar un enfoque intersectorial nuevo y de mayor alcance. Esta necesidad nace de la constatación de que las actividades del Banco en favor de las reformas de políticas y sus inversiones *fuera* del sector forestal producen unos efectos en los bosques y en las poblaciones que dependen de ellos iguales o incluso superiores a los de sus actividades en la esfera forestal. Las intervenciones fuera del ámbito forestal, por ejemplo, los programas y proyectos de desarrollo rural e infraestructura y las medidas de ajuste económico deben formularse cuidadosamente para tener en cuenta su influencia en los productos del bosque (Banco Mundial, 2002: 2).

De conformidad con lo indicado en los capítulos X y XI del Plan de aplicación de las decisiones de la CMDS de 2002 relacionados con el marco institucional de desarrollo sostenible, los bancos internacionales de desarrollo aprovechan cada vez más sus ventajas comparativas para analizar y coordinar las políticas y los proyectos y prestar asistencia a los gobiernos para poner en marcha y aplicar enfoques intersectoriales que propician la ordenación forestal sostenible, o para velar por que en las zonas de elevado valor de conservación y protección, los proyectos de inversión produzcan el menor impacto adverso posible entre los diferentes sectores.

Los actuales proyectos de inversión se centran en buena parte en una suma de objetivos, es decir, la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la protección de los valores ambientales.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE POLÍTICAS PERTINENTES

Políticas públicas

La expresión “política pública” indica los contenidos y las decisiones relativos a campos o sectores específicos, según lo determinan los planes, objetivos y medidas predominantes que regulan cuestiones de interés público importantes (Parsons, 1997: 16). El análisis de las políticas públicas describe esos contenidos y los explica en relación con el entorno institucional imperante, el sistema de gobierno y, debido a su influencia a través de los procesos políticos, la política. Las políticas públicas y las leyes son importantes porque:

- dirigen las intervenciones de un gobierno;
- influyen en los mercados y en las transacciones comerciales;
- determinan las decisiones inmediatas de los consumidores; y
- producen marcados efectos en el comportamiento de los usuarios de las tierras y los que se encargan de su ordenación.

En un estado de derecho, las políticas públicas se basan en competencias del Estado fundadas en la constitución y se determinan mediante leyes, reglamentos, normas y otras decisiones de las autoridades públicas. Las combinaciones de las políticas a nivel nacional o local van cambiando con el tiempo, en función de factores impulsores como la aparición de nuevas necesidades económicas o demandas políticas o de otros valores sociales. Las maneras en que combinan determinadas políticas y leyes pueden depender, entre otras cosas, de:

- el nivel de desarrollo socioeconómico;
- las demandas de bienes y servicios;
- los valores culturales predominantes;
- las dimensiones de la superficie forestal y el grado de biodiversidad que alberga;
- la productividad y la fragilidad de los ecosistemas; y
- el establecimiento de una estructura para fomentar el desarrollo que proporcione medios de subsistencia y bienestar, por ejemplo mediante políticas en materia tecnológica, ambiental o educacional.

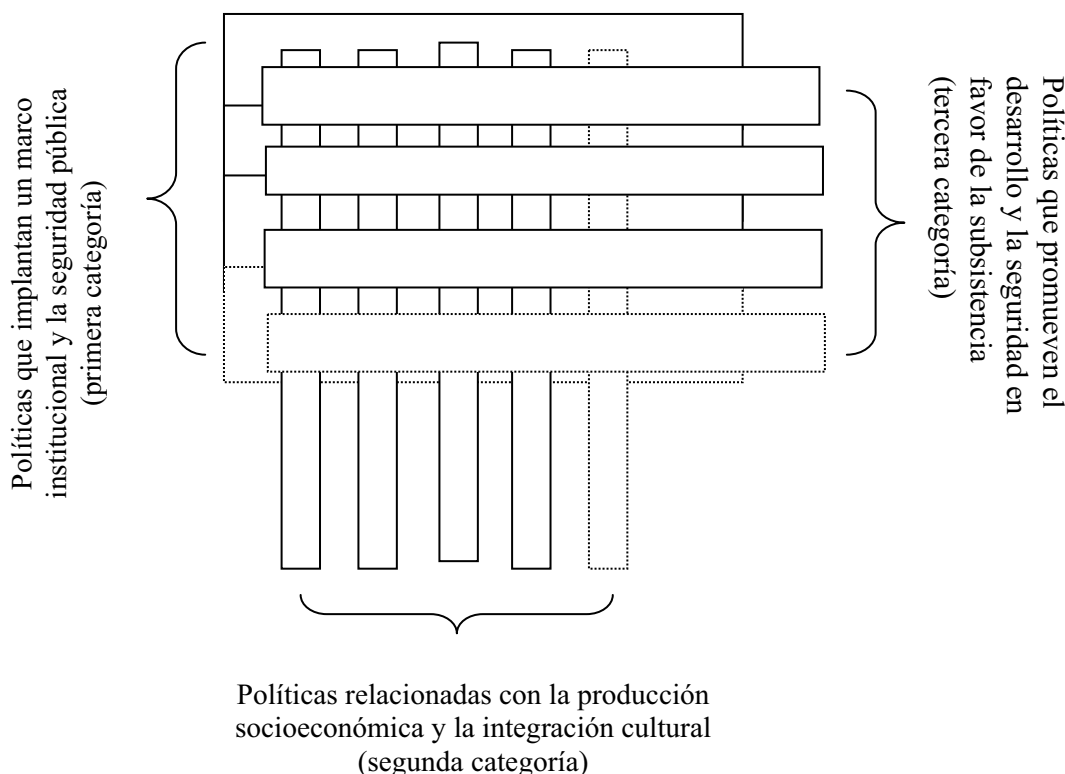
En el **Gráfico 1.1** se ilustra la relación de dependencia entre diversas categorías de políticas públicas. Las políticas pertenecientes a la primera categoría tienen sólidas vinculaciones progresivas con la mayoría de los restantes ámbitos de políticas. Es fundamental implantar un marco constitucional y un sistema de seguridad pública para las demás esferas de políticas, ya que, al garantizar el estado de derecho, sientan las bases para la intervención estatal. Las políticas comprendidas en la segunda categoría tienen fuertes nexos regresivos con el marco constitucional así como considerables vínculos progresivos con los programas sectoriales e intersectoriales de la tercera categoría. Es evidente que una esfera de políticas, por ejemplo las económicas o financieras, condicionan muchas otras. También se observan importantes efectos retroactivos de la tercera categoría puesto que la educación, las tecnologías o las condiciones ambientales determinan la productividad económica y la generación de ingresos. Las políticas incluidas en la tercera categoría relativas a la promoción del desarrollo y la seguridad de la subsistencia y el bienestar de las personas dependen en gran medida de los vínculos regresivos con las políticas sociales y económicas así como del marco constitucional que regula, por ejemplo, los derechos sobre la propiedad y las actividades empresariales. Los programas de políticas sectoriales también muestran numerosas conexiones positivas y negativas recíprocas.

La complementariedad de las políticas y el considerable número de vinculaciones que las une tienen consecuencias trascendentales para la capacidad de los estados y gobiernos para adoptar decisiones políticas y emprender los procesos de aplicación. De hecho, son muchas las cuestiones que no pueden abordarse mediante un único ámbito de políticas o un conjunto de leyes específico. Para solucionar satisfactoriamente la mayor parte de los problemas sociales es preciso que intervengan organismos y agentes diferentes y que se coordinen los objetivos e instrumentos establecidos en las diversas esferas de políticas.

Políticas y leyes forestales

Los objetivos de las políticas forestales nacionales son ahora más diversificados y globales y tienen en cuenta la importancia de la producción y de la conservación por igual; tales objetivos guardan relación con los bosques como recurso multidimensional, su potencial económico y su importancia para el medio ambiente. También abordan una variedad de ecosistemas, y la necesidad de mantener la biodiversidad y preservar los terrenos forestales a fin de proteger la naturaleza y el paisaje. Cada vez más, en las políticas se estipula que es necesario hallar un equilibrio entre la producción maderera, los usos recreativos y la protección de los bosques con objeto de conservar los suelos y las aguas y contener los efectos de las calamidades naturales. Con respecto a la conservación y la utilización sostenible, existen diferentes tipos de objetivos de políticas y reglamentos (**Gráfico 1.2**). Los reglamentos sobre protección abarcan medidas relacionadas con el medio ambiente y la biodiversidad, la naturaleza y la protección del paisaje, y a las restricciones determinadas por los valores culturales y espirituales. Los reglamentos sobre el uso de la tierra incluyen la

Gráfico 1.1: Relación entre diferentes categorías de políticas públicas

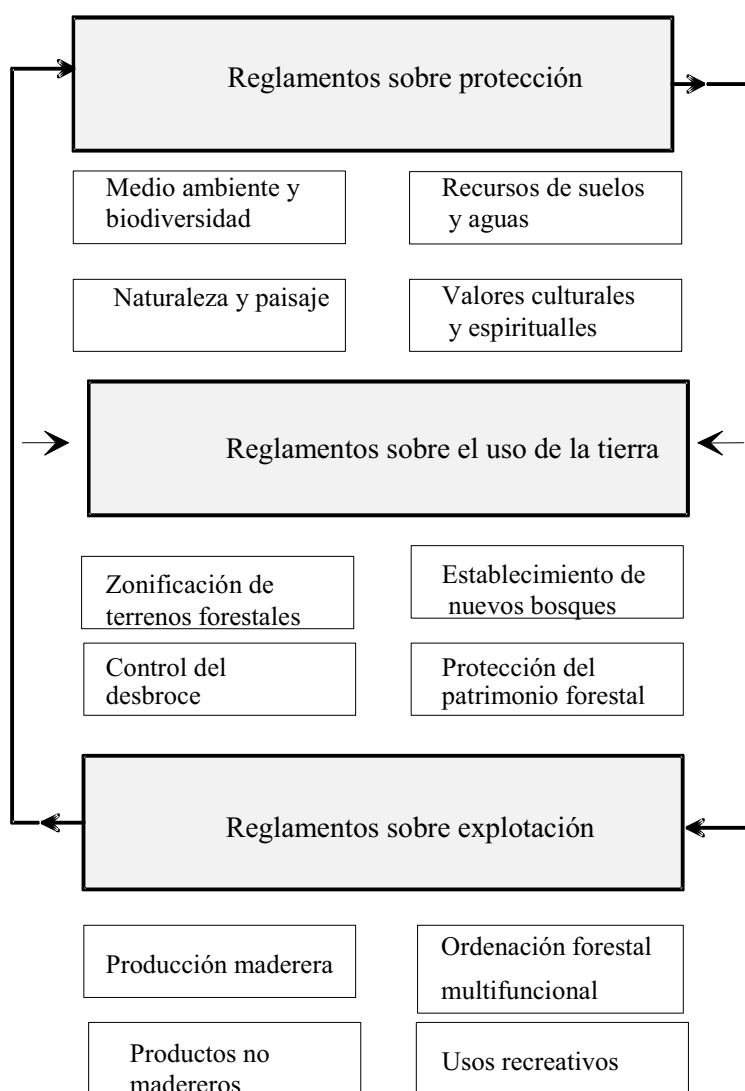


Fuente: von Prittwitz *et al.*, 1994: 54.

zonificación de los terrenos forestales, el control del desbroce, la protección del patrimonio forestal permanente y la creación de nuevos bosques mediante la forestación. Los reglamentos sobre utilización y ordenación determinan las responsabilidades de los propietarios de los bosques en lo concerniente a la producción sostenible de productos madereros y no madereros y la protección de los recursos de suelos y aguas, así como el acceso público a los bosques y los usos recreativos de éstos.

Un aspecto importante de las políticas forestales más recientes se relaciona con la modificación de las funciones de las autoridades nacionales, regionales y locales. Se observa una tendencia a transferir o delegar las competencias constitucionales en materia forestal a los gobiernos regionales o a las entidades locales. Así pues, mientras que a nivel nacional se sigue siendo responsable de la conservación y desarrollo de los bosques, las entidades subnacionales se ocupan de manera creciente de la formulación y aplicación de las políticas. En términos generales, este hecho ofrece más oportunidades para adoptar decisiones políticas de forma participativa y negociar soluciones que se ajusten a las necesidades locales. La transferencia o delegación de competencias permite que las personas participen más en los procesos democráticos de toma de decisiones y de este modo expresen sus intereses y valores específicos en cuanto a ordenación y utilización de los bosques.

Como resultado de los cambios institucionales y de políticas, el proceso de revisión de las leyes relacionadas con los bosques ha experimentado una considerable aceleración en todo el mundo (FAO, 1999; FAO, 2002). Las leyes nuevas o revisadas se destacan por contener disposiciones sobre ordenación de los bosques locales, las funciones de los bosques para el medio ambiente, la planificación de la ordenación, los contratos de explotación y los procedimientos para su ejecución (**Recuadro 1.2**).

Gráfico 1.2: Políticas forestales que reglamentan la protección, el uso de la tierra y la explotación

En conjunto, las nuevas políticas y leyes de muchos países son más proactivas y se basan más en la concesión de incentivos y en medidas de seguimiento; estipulan requisitos y normas de desempeño mínimos; confirman los derechos de los propietarios de los bosques al utilizar servicios ofrecidos por el sector privado y promueven las disposiciones contractuales con terceros. También se utilizan de forma creciente directrices para las prácticas de ordenación más adecuadas. A fin de aplicar los reglamentos forestales, es necesario pedir concretamente que las administraciones y entidades públicas desempeñen sus tareas y presten servicios con mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos y financieros. Si se han de asignar recursos financieros para fines específicos sobre la base de un proceso global de presupuestación o de contratación de servicios es preciso elaborar criterios de control financiero que midan la eficiencia (productos/insumos), la eficacia (consecución de objetivos) y la economía (costos reales/costos normalizados) teniendo en cuenta las prácticas más acertadas. Esta evolución requiere que las autoridades públicas pongan más el acento en la dirección del proceso y dejen de centrarse en decisiones y proyectos individuales para prestar más atención a programas generales de ordenación de la tierra y conservación de los recursos.

Recuadro 1.2: Tendencias importantes en la legislación forestal

Promoción de la ordenación forestal a nivel local. Las recientes reformas legislativas dedican especial atención a la promoción de disposiciones de ordenación a nivel local: en primer lugar, establecen mecanismos para transferir la responsabilidad del manejo forestal a las comunidades locales, los grupos de usuarios o los hogares a fin de facilitar la concertación de acuerdos de ordenación conjunta, los arrendamientos forestales comunitarios y la delimitación y titulación de tenencias forestales comunales o en régimen de cooperativa; en segundo lugar, en algunos países las nuevas leyes forestales reconocen en mayor medida las reivindicaciones históricas de las poblaciones locales sobre las tierras o el territorio. De este modo, se han reconocido los derechos de los pueblos indígenas en diversos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. En Europa central y oriental, las nuevas leyes contienen disposiciones que permiten devolver las tierras, incluidos bosques naturales y plantaciones comerciales, a las comunidades o personas que habían perdido sus tierras; en tercer lugar, el rumbo hacia la descentralización de las competencias a los gobiernos locales en materia de manejo forestal favorece el establecimiento de reglamentos sobre uso y ordenación que ofrecen mayores posibilidades de consulta y participación de las comunidades locales y el público en general.

Potenciación de las funciones ambientales de los bosques. En los últimos años, en particular desde que se celebrara la CNUMAD en 1992, las leyes de numerosos países han venido reflejando de manera más explícita la importancia del medio ambiente y la necesidad de una protección más sistemática de la biodiversidad de los ecosistemas forestales. Esto se advierte en el preámbulo o en la declaración de los objetivos de muchas leyes forestales que guardan relación con objetivos de protección o preservación, ordenación forestal sostenible y los compromisos internacionales de un país dado. Las disposiciones más concretas se refieren a los inventarios, los procedimientos de planificación y los reglamentos de clasificación que consienten un uso más integrador de los recursos forestales para equilibrar los requisitos económicos y ambientales. Las leyes forestales recientes dan cabida a clasificaciones más flexibles de la tierra, en particular por lo que se refiere a la designación de las reservas naturales, los bosques de las cuencas hidrográficas y los bosques de protección. También la evaluación del impacto ambiental está cobrando importancia creciente como instrumento explícito de las propias leyes forestales o de leyes ambientales más generales.

Planificación de la ordenación forestal. En la legislación forestal puede advertirse cierta orientación a ampliar los objetivos de la planificación de la ordenación. Las disposiciones jurídicas obligan cada vez más a los planificadores públicos y privados no sólo a utilizar criterios de planificación económicos sino también a considerar una variedad de requisitos ecológicos y sociales. Los planes de las unidades de ordenación local deben estar en consonancia con la planificación del uso de la tierra a nivel regional y nacional y con los programas de protección del paisaje y la naturaleza. Las leyes forestales recientes también ofrecen un mayor número de oportunidades para que los interesados locales y el público intervengan y participen en la planificación de la ordenación forestal. Para que una disposición sea más eficaz es importante definir la condición jurídica de los planes de ordenación.

Contratos de aprovechamiento forestal. En los países cuyas autoridades públicas asignan derechos de explotación maderera y de ordenación de bosques al sector privado por medio de concesiones o de contratos de aprovechamiento, es necesario mejorar ulteriormente el marco jurídico que reglamenta esta forma de tenencia. Se trata en particular de definir los procedimientos y los criterios que rigen el otorgamiento de concesiones y la posesión de contratos. En las leyes y reglamentos más recientes se detallan en cierta medida el marco para la adjudicación de contratos y los elementos básicos del sistema de subasta y licitación. Por ejemplo, se define el contenido de las invitaciones a la presentación de ofertas, la forma y el contenido de las ofertas, los plazos para su presentación y para el proceso de toma de decisiones y las competencias profesionales de los subastadores. La ley puede especificar las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden aplicar criterios no económicos para establecer diferencias entre las distintas ofertas. El establecimiento de un proceso específico de adjudicación de contratos favorece la transparencia y la responsabilización, fija condiciones iguales para las empresas interesadas y garantiza que especialistas técnicos participen en la toma de decisiones. Asimismo, un proceso coherente de evaluación y adjudicación de contratos de aprovechamiento forestal puede promover más eficazmente los intereses de terceros y del público.

Mayor hincapié en la aplicación. Aunque es evidente que se han hecho esfuerzos considerables por ajustar las leyes forestales a la gran diversidad de inquietudes y demandas económicas, sociales y ambientales, actualmente el problema más acuciante consiste en resolver las discrepancias que se observan en muchos países entre el contenido de las leyes y su aplicación sobre el terreno. Para ser eficaces, las reformas jurídicas deben ser acordes con la capacidad y la voluntad de los gobiernos y otros interlocutores públicos y privados de poner en práctica nuevas obligaciones jurídicas, cuyos efectos es necesario seguir muy de cerca.

Políticas y leyes de otros sectores

Hay una fuerte interdependencia entre las políticas forestales y otras políticas públicas de alcance más general, como las relacionadas con la economía, los recursos naturales y el medio ambiente. Todas ellas tienen importantes efectos negativos y positivos en el desarrollo y ejecución de los programas previstos en las políticas forestales y por esta razón pueden impulsar o impedir la utilización de prácticas silvícolas o de uso de la tierra sostenibles. El desarrollo del sector forestal y de la industria maderera está determinado por factores como el crecimiento demográfico o económico, la liberalización del comercio y las innovaciones tecnológicas que dan origen a nuevas demandas y mercados para los productos madereros, así como para otros bienes y servicios. Un factor importante es el precio de la energía, que influye en la relación entre los productos madereros elaborados y materiales diferentes. Las políticas públicas relativas al crecimiento económico, el empleo y los asuntos sociales; la energía y la industria; la investigación, el desarrollo tecnológico y la educación, y la infraestructura y la comunicación establecen las condiciones para el desarrollo del sector forestal y de la industria maderera.

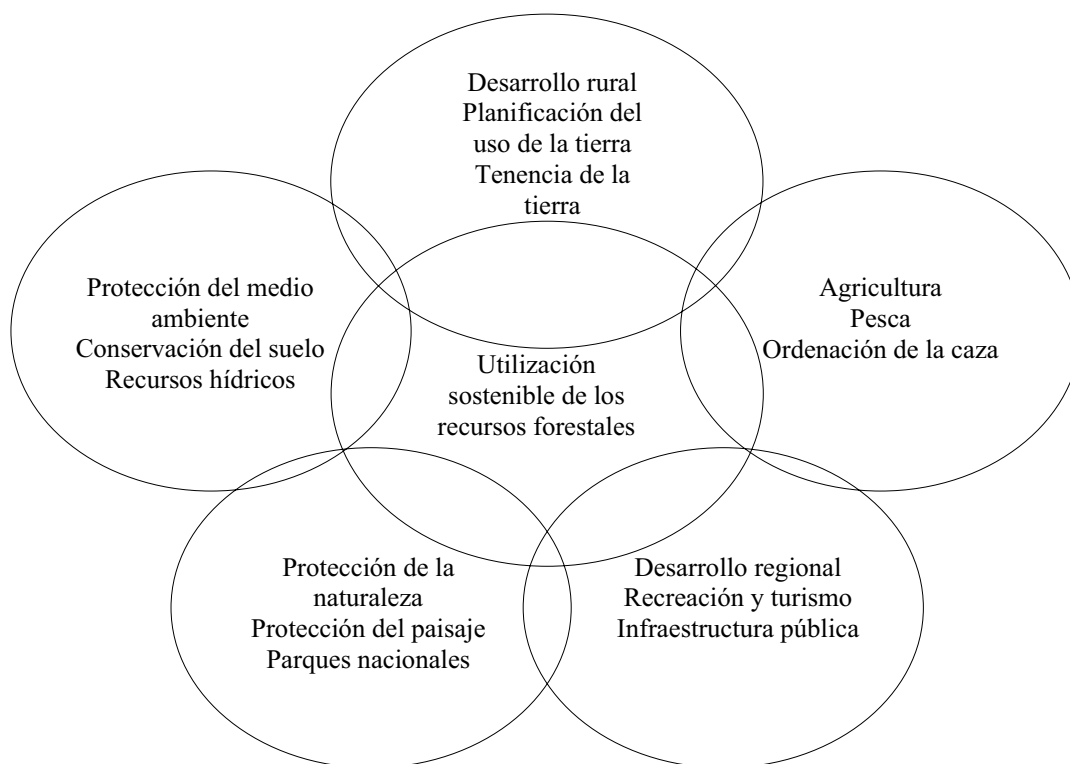
La conservación de los bosques y la utilización de prácticas silvícolas sostenibles son ejemplos sobresalientes de las cuestiones políticas tratadas en diversos ámbitos normativos. En los últimos 30 años han surgido y han cobrado importancia diversas esferas de políticas que hoy en día son particularmente importantes, y están relacionadas con la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el paisaje, la planificación del uso de la tierra y el desarrollo regional. En este contexto, son muy importantes las políticas que abordan sectores específicos de la economía, como la agricultura, la protección de los recursos hídricos y la ordenación del agua, la pesca, la caza y las prácticas de conservación de la vida silvestre (**Gráfico 1.3**).

Un elemento fundamental es el principio de la sostenibilidad del uso de la tierra y del manejo integrado de los recursos naturales, que tiene consecuencias inmediatas y de amplio alcance para la condición y los usos de las diferentes categorías de terrenos forestales. Este principio da lugar a nuevos métodos para reglamentar los usos de los bosques, los requisitos de ordenación y las prácticas silvícolas vigentes. Las políticas en materia de naturaleza y paisaje, por ejemplo, disponen cada vez más que la ordenación forestal esté sujeta a un examen y evaluación en función de *criterios ecológicos*. Contemplan una participación *de facto*, y en algunos países, oficial, de los grupos de usuarios y encargados de la conservación en los procesos de adopción de decisiones. En este ámbito, los inventarios ecológicos y del paisaje se convierten en una importante fuente de información y en un instrumento útil para planificar y supervisar las actividades forestales. En consecuencia, los propietarios de los bosques y los encargados de su ordenación, así como los servicios forestales públicos, ahora deben prestar mucha más atención a los aspectos relacionados con la ecología y la protección. También este hecho estimula las consultas entre el sector público y el privado y hace necesaria una coordinación más explícita entre los organismos gubernamentales competentes en materia forestal, protección del medio ambiente, planificación del uso de la tierra y desarrollo rural.

La complejidad creciente de las esferas de políticas públicas relativas a los usos de la tierra y el manejo de los recursos naturales se refleja en los cambios legislativos correspondientes. Si bien cada país organiza su sistema de derecho administrativo conforme a su propio contexto constitucional y sus tradiciones, es posible identificar, además de las tendencias mundiales mencionadas en la parte inicial de este capítulo, los principales factores que han influido en los cambios jurídicos desde la CNUMAD de 1992 (FAO, 2002). Entre ellos se cuentan la

transición hacia economías de mercado, la regionalización, la buena gobernanza y la transferencia y descentralización de los poderes públicos (**Recuadro 1.3**).

Gráfico 1.3: Políticas públicas que producen impacto en la ordenación forestal sostenible



El contenido de las leyes recoge la variedad de condiciones socioeconómicas y de los recursos naturales presentes en los países y las regiones. Ahora bien, existen cuestiones fundamentales que es necesario abordar mediante un marco jurídico adecuado para la ordenación sostenible de la base de recursos naturales (FAO, 2002). Al evaluar las debilidades y las fortalezas de los marcos jurídicos que reglamentan el uso sostenible de los recursos naturales es necesario preguntarse lo siguiente:

- ¿La ley proporciona un entorno regulador positivo para las actividades que favorecen el desarrollo sostenible?
- ¿La ley está relativamente exenta de restricciones reglamentarias innecesarias que podrían inhibir la realización de actividades esenciales para los objetivos del desarrollo sostenible?
- ¿Los mandatos de los diferentes agentes institucionales son claros, coordinados y oportunos?
- ¿El marco jurídico prevé mecanismos para que las personas obtengan derechos válidos y seguros sobre los bienes esenciales en su búsqueda de medios de subsistencia sostenibles?
- ¿La ley permite que se formen organizaciones de interesados directos debidamente facultadas?

Recuadro 1.3: Factores determinantes para los cambios jurídicos

Transición hacia las economías de mercado. Con el desplome de las economías de planificación centralizada muchos países se han visto ante la necesidad de crear nuevas instituciones jurídicas a fin de facilitar la transición hacia una economía de mercado. Se han emprendido cambios jurídicos fundamentales con objeto de definir los derechos de propiedad en el ámbito de la ordenación de tierras, instituir un sistema de intercambio de esos derechos, dictar normas de funcionamiento de los mercados de acuerdo con la oferta y la demanda y crear las condiciones básicas para promover la competencia entre los diversos agentes. Esto ha llevado a numerosos países a efectuar reformas jurídicas modificando sus constituciones y códigos civiles y formulando leyes sobre tributación, banca, condición de las empresas y transacciones comerciales, con la finalidad de crear un marco jurídico moderno, indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado.

Regionalización. El número cada vez mayor de entidades regionales modifica las legislaciones nacionales. Esto ocurre, por ejemplo, en los países que están en proceso de adherir a la Unión Europea (UE) y que por esta razón deben ajustar a los requisitos fijados por ésta sus leyes sobre una amplia variedad de temas relacionados con la agricultura y los recursos naturales. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) son otras entidades regionales que han influenciado las respectivas legislaciones de sus miembros.

Buena gobernanza. El objetivo de la buena gobernanza influye cada vez más en las reformas jurídicas e institucionales. Conceptos como participación en la adopción de decisiones, acceso a la información, transparencia y responsabilización comienzan a determinar el diseño de las leyes en muchos sectores así como el modo en que los gobiernos se relacionan con la sociedad civil acerca de asuntos como el otorgamiento de concesiones forestales, la fijación de normas de control de alimentos o la vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales. Por ejemplo, en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se hacía especial hincapié en la importancia de fortalecer el estado de derecho y la buena gobernanza para poder resolver problemas socioeconómicos y alcanzar la seguridad alimentaria.

Transferencia y descentralización de poderes. En muchos países se observa una tendencia cada vez más acentuada hacia la descentralización y la transferencia de competencias gubernamentales. Se están modificando los marcos jurídicos para que recojan políticas que promueven el proceso local de adopción de decisiones e iniciativas comunitarias en una gran variedad de esferas. La descentralización cobra importancia como estrategia de reforma en el ámbito de los gobiernos nacionales y de organismos internacionales y se expresa a través de numerosos instrumentos jurídicos. El fomento de iniciativas y compromisos a nivel comunitario es un aspecto destacado de las actuales orientaciones en materia de medio ambiente y ordenación de recursos naturales. En la silvicultura, la ordenación de los recursos hídricos, la utilización de la tierra, la vida silvestre y otras áreas se está renunciando a la atribución de competencias más o menos exclusivas al Estado para reforzar las responsabilidades y los derechos de propiedad de las administraciones locales y las comunidades. Los compromisos políticos manifestados en la CNUMAD, en particular mediante el Programa 21, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y los Principios Forestales instan a los países a que examinen su legislación y sus regímenes de propiedad e instituyan un marco jurídico más adecuado para que las administraciones locales y las comunidades puedan llevar a cabo la ordenación de los recursos naturales a nivel local. Para ello hay que disponer de leyes que habiliten y orienten la realización de tales actividades y, en muchos casos, de una reorientación considerable de los textos jurídicos y las instituciones públicas.

IMPACTO TRANSVERSAL DE LAS POLÍTICAS

Los vínculos que unen el sector forestal y otras esferas son el resultado de políticas que tienen un efecto inmediato o indirecto en el comportamiento de los terratenientes, los usuarios de los bosques, los organismos intergubernamentales y las ONG. La mayor parte de los problemas reales guardan relación con un sinnúmero de cuestiones diferentes y no respetan los límites de las esferas de políticas establecidos por la ley o las competencias oficiales de los departamentos gubernamentales. Las decisiones políticas intrínsecas en una política son elementos dinámicos que afectan directa o indirectamente a otras políticas. Las decisiones que se adoptan en el contexto de una política determinada suelen causar *efectos* positivos y negativos y repercusiones, a menudo imprevistas, en otras. De hecho, muchas políticas públicas reflejan el fuerte impacto de las decisiones que se toman fuera de su propio ámbito de competencia. Por

consiguiente, el impacto transversal de las políticas puede definirse como el efecto favorable o desfavorable que produce una política en otra. Puede tratarse del resultado intencional de un proceso coordinado de formulación de políticas; en otras ocasiones, ese impacto puede no haber sido concebido expresamente por los encargados de las políticas y por ello quedar al descubierto únicamente durante el proceso de aplicación. En todo caso, las intervenciones públicas no siempre se coordinan de la manera debida y pueden desembocar en políticas contradictorias.

El éxito o el fracaso de una política depende en gran medida del *impacto favorable o desfavorable* generado por otras políticas. Para evaluar la naturaleza y la orientación de esos efectos es preciso conocer a fondo los procesos de elaboración y aplicación de políticas. En este análisis hay que tener en cuenta el conjunto de efectos directos y de resultados de las políticas y leyes económicas, sociales y ambientales que influyen en la conservación de los bosques y en el desarrollo del sector forestal. El impacto entre las políticas forestales y de otros sectores es el tema de una encuesta reciente (Broadhead, 2001; Broadhead y Dubé, 2002), que aporta ejemplos que en su mayoría proceden de América del Sur y Central (32 por ciento), Asia (27 por ciento) y África (11 por ciento). De acuerdo con las respuestas recibidas, se observa que el número de ejemplos en que las políticas públicas externas afectan al sector forestal (71) es cuatro veces superior, e incluso más, al número de ejemplos en que las políticas forestales influyen en otras esferas. Globalmente, el 40 por ciento de los casos citados se refiere a políticas que determinan el marco institucional, el 38 por ciento a políticas que abordan esferas económicas específicas y el 22 por ciento a políticas que promueven el desarrollo. En los países de ingresos elevados, una proporción considerable del impacto se relaciona con sectores económicos específicos, mientras que en los de ingresos más bajos, tienen mayor importancia las políticas que determinan el marco institucional para la ordenación forestal.

En el **Recuadro 1.4** se presenta una lista de elementos tipológicos que puede utilizarse para examinar las características del impacto transversal de los programas de políticas públicas diferentes en la conservación de los bosques y en el desarrollo del sector forestal. Esos elementos facilitan la comparación entre las redes de políticas que actúan en diferentes contextos sociales, económicos y ecológicos. A continuación se examina brevemente cada uno de ellos.

Las políticas públicas que establecen un marco institucional general definen las normas constitucionales relativas a la organización del Estado, la función de los sectores público y privado y el alcance de las intervenciones de los gobiernos y las administraciones públicas. Estipulan los procedimientos necesarios para que la población y los grupos con intereses específicos participen en los procesos políticos y definen las normas que rigen la solución de conflictos sociales. Este tipo de políticas guarda relación con el marco macroeconómico, las instituciones políticas y una gobernanza adecuada, así como con los aspectos institucionales de la solución de conflictos sociales. Las políticas públicas relativas a sectores económicos específicos y a diferentes alternativas de uso de la tierra por lo general persiguen objetivos controvertidos, que es necesario equilibrar en el contexto más amplio de desarrollo sostenible de los recursos naturales. Pertenecen a esta categoría las políticas y leyes sobre agricultura y silvicultura, energía y recursos hídricos, o transporte e infraestructura pública. Las políticas públicas que promueven el desarrollo y la prevención en favor de la subsistencia se refieren, entre otras cosas, a la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el paisaje, así como a la innovación tecnológica, la educación, la investigación y la información

pública, y son fundamentales para mantener y aumentar las opciones de desarrollo para la sociedad.

Contexto económico y ecológico regional. El contexto en que se aplican las políticas públicas en los distintos países varía considerablemente según las diferencias que éstos presentan en cuanto a densidad demográfica y oportunidades de generación de ingresos, o respecto de las instituciones y competencias públicas. Si, por ejemplo, se comparan las condiciones de los bosques templados y boreales con las de los bosques tropicales de tierras bajas, resulta evidente que existen diferencias en la manera en que se aplican los reglamentos de las políticas públicas, y en sus efectos. Cabe afirmar lo mismo si se comparan las regiones de alta densidad demográfica con las de baja densidad. Las condiciones de las zonas forestales montañosas (como los Alpes, los Andes o los Himalayas) y la utilización de los árboles y bosques de las zonas áridas y semiáridas se abordan en objetivos y medidas de políticas diferentes. En los estudios de casos por países que se exponen en el capítulo 2 se ofrecen ejemplos de distintos objetivos y reglamentos legislativos y de políticas en diferentes condiciones ecológicas y socioeconómicas. La conformación física de los recursos forestales de un país, el contexto económico y social imperante y la demanda de bienes y servicios determinan el marco de políticas para su ordenación.

Recuadro 1.4: Elementos tipológicos que permiten especificar el impacto transversal

Esferas de las políticas públicas

- Marco de políticas institucionales
- Marco de políticas sectoriales
- Marco de políticas de desarrollo

Contexto económico y ecológico regional

- Crecimiento y densidad de la población
- Producto social e ingresos per cápita
- Relaciones con el comercio internacional
- Importancia de los bienes y servicios forestales
- Condiciones ambientales
- Ecosistemas forestales
- Extensión de la superficie forestal

Nivel en que se adoptan las decisiones de políticas

- Internacional
- Supranacional
- Nacional
- Subnacional

Instrumentos de políticas

- Instrumentos reguladores
- Instrumentos incentivadores
- Instrumentos de información
- Instrumentos de dirección de los procesos
- Instrumentos de organización

Dirección del impacto

- Impacto de otras políticas en la política forestal
- Impacto de la política forestal en otras políticas
- Impacto recíproco entre la política forestal y otras políticas

Valencia del impacto

- Impacto positivo
- Impacto negativo
- Impacto neutro

Fuente: Schmithüsen, Bisang y Zimmermann, 2001.

Nivel en que se adoptan las decisiones de políticas. Los programas de políticas nacen por decisiones legislativas y administrativas que se adoptan a diferentes niveles de gobierno. La repartición constitucional de las competencias contempla las instituciones nacionales y las entidades públicas subnacionales como los municipios y las comunidades locales. En los estados con una estructura constitucional federal, las responsabilidades constitucionales se reparten entre el estado federal y los estados miembros. Para poder comprender la red política en que funcionan las políticas y las leyes es imprescindible analizar los diferentes niveles gubernamentales competentes en materia de toma de decisiones, así como las estructuras de las administraciones públicas vigentes. A este respecto, cabe destacar la tendencia actual de transferir o delegar a los niveles subnacionales o a las administraciones e instituciones locales una proporción creciente de las competencias y los procesos nacionales de adopción de decisiones sobre ordenación de los recursos.

Instrumentos de políticas. La selección de instrumentos es un aspecto importante del diseño y la aplicación de políticas, y su impacto es variable. Las políticas y los reglamentos se centran cada vez más en la determinación de objetivos definidos y de compromisos específicos de los beneficiarios y en la responsabilización por los resultados concretos que deben obtenerse con los fondos públicos comprometidos. Los instrumentos reguladores son particularmente importantes por lo que concierne a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Los incentivos, por ejemplo, cobran importancia para la promoción de usos sostenibles de la tierra, el establecimiento de una ordenación con fines múltiples, el mantenimiento de la biodiversidad y la preservación de los ecosistemas amenazados. Las medidas de compensación para los terratenientes que desempeñan tareas especiales de interés público son un elemento relevante de la gestión integrada de la tierra.

La *dirección que siguen las vinculaciones de políticas* es otro importante tema de examen. Hasta la fecha, se ha estudiado sobre todo la influencia de las políticas externas en los bosques y el sector forestal, mientras que se ha prestado escasa atención a la influencia de los objetivos y los instrumentos de las políticas forestales en otros ámbitos. Sin embargo, un examen bien fundado de los nexos entre todos esos sectores requiere un enfoque global en que se dé más importancia al impacto de las políticas forestales, en especial por lo que concierne a los vínculos positivos entre la ordenación de los bosques de protección y de fines múltiples y la agricultura, la ordenación de los recursos hídricos, el desarrollo rural y la protección del medio ambiente. Puede señalarse a este respecto un estudio de la política sobre biodiversidad en Bhután, que revela que gracias al mejoramiento de las políticas y leyes forestales nacionales se han alcanzado logros importantes en el área de la conservación de la naturaleza y el paisaje (Tsering, 2000).

Valencia del impacto. Los vínculos que unen las políticas sectoriales producen efectos positivos, negativos o neutros en otras esferas (**Recuadro 1.5**). El criterio para calificar un impacto de positivo o negativo debe sopesarse según la perspectiva de la esfera de políticas de que se trate. En general, es importante determinar y analizar el impacto transversal que favorece un uso más eficaz y productivo de la tierra y los recursos forestales. Cuando se produce un impacto con efectos positivos en diversas esferas de políticas se generan oportunidades de cooperación y alianzas. Análogamente, hay casos en que el impacto produce efectos negativos para una y otra parte y en que un cambio de políticas podría ser beneficioso para todos. Una valencia positiva por una parte con efectos neutros en otra deja margen para nuevos planteamientos. También hay probabilidades de mejoramiento cuando es posible reducir los efectos negativos en una esfera de políticas modificando levemente otra esfera. La situación es más compleja cuando las vinculaciones entre las políticas son el resultado de

medidas que producen beneficios sustanciales para un sector y efectos muy negativos para otro. De ser así, lo que es frecuente cuando se trata de uso de la tierra y manejo de los recursos naturales, es difícil aportar cambios de políticas pertinentes y concertar acuerdos de cooperación. En esos casos, es determinante el arbitraje político, aunado a esfuerzos concretos por encontrar nuevas soluciones que reduzcan o eviten los efectos perjudiciales.

Información disponible. En diversos estudios se analiza la evolución de las políticas en los planos nacional y subnacional y se proporciona información acerca de los vínculos intersectoriales que influyen en el desarrollo del sector forestal. En esos estudios se examinan políticas públicas de interés y se hace hincapié en que su importancia está determinada por el contexto específico de cada país en un momento dado, como ocurre, por ejemplo, en relación con una serie de documentos de políticas forestales publicadas para las regiones de África, Asia y América Latina (FAO 1993; FAO, 1996; FAO, 1998a). Los marcos jurídicos vigentes en América Latina y América del Norte se examinan en las publicaciones del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO (FAO, 1998b; FAO, 1999; Cirelli, 1999; FAO, 2001b; FAO, 2002). De Montalembert (1994, 1995) efectuó un estudio de políticas de interés y su impacto transversal partiendo de regiones ecológicas amplias y de determinadas condiciones socioeconómicas. El Grupo de Investigación sobre legislación forestal y ambiental de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO) ha producido documentos por países sobre la formulación de leyes forestales nacionales.

Recuadro 1.5: Efectos positivos y negativos de las políticas externas en el sector forestal

Esfera de políticas	Efectos positivos	Efectos negativos
<i>Agricultura</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Protección del suelo - Ordenación de los recursos hídricos - Barreras cortavientos - Silvicultura rural - Agrosilvicultura 	<ul style="list-style-type: none"> - Tala de bosques - Pastoreo excesivo - Alteración del suelo - Falta de regeneración
<i>Infraestructura pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bosques de protección - Manejo de la estabilidad de las formaciones forestales - Obras de infraestructura - Acceso a las zonas 	<ul style="list-style-type: none"> - Tala de bosques - Mayor uso de los bosques - Alteración de la ecología
<i>Protección de la naturaleza</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Conservación de ecosistemas - Bosques naturales - Biodiversidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones de acceso - Obligaciones en materia de manejo - Restricciones a la producción

Las publicaciones y los informes especializados en las políticas públicas externas y en el impacto positivo y negativo que producen en los bosques y en la ordenación de sus recursos son importantes fuentes de información. Los autores relacionados con las instituciones multilaterales de desarrollo han realizado análisis de políticas centrados principalmente en cuestiones forestales en las zonas tropicales y subtropicales (Repetto y Gillis, 1988; Banco Mundial, 1993; Contreras Hermosilla, 2000). También son valiosas las informaciones contenidas en los estudios de países elaborados y distribuidos por el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en colaboración con instituciones de investigación internacional y ONG (Polex, servidor de listas del CIFOR). Por ejemplo, en estudios recientes se examina la función de los parques nacionales en relación con: mantenimiento de la biodiversidad tropical; utilización de tierras; ordenación de cuencas hidrográficas; tenencia de la tierra; manejo de los recursos; reforestación; aspectos ambientales e incentivos públicos; producción de papel y medio ambiente; economía política de la industria de la pasta y el papel e impacto de los cambios tecnológicos en las plantaciones agrícolas, en particular la pérdida de bosques. Otro contexto en que los vínculos entre las políticas han despertado un nivel de atención apreciable es la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC, 2001).

LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES Y LOS MARCOS JURÍDICOS

Marcos de políticas a diversos niveles

En la actualidad, el sistema internacional se caracteriza por una gama cada vez más variada de procesos mundiales, continentales y regionales en que participan las Naciones Unidas, así como entidades multilaterales y supranacionales. Esto da a los gobiernos la oportunidad de institucionalizar las actividades de cooperación a los niveles mundial y regional y de establecer procesos de creación de consenso (FAO, 2002). El compromiso internacional hacia el desarrollo sostenible basado en el principio de la responsabilidad conjunta de la comunidad internacional y los estados es una fuerza impulsora que da origen a un impacto cada vez más complejo de las políticas a diversos niveles (**Gráfico 1.4**).

Las cuestiones en juego varían según los distintos niveles de la red de políticas. A nivel mundial predominan el libre comercio, la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Los aspectos que interesan al sector forestal son el incremento de los usos industriales gracias al acceso a nuevos lugares, la reducción de la deforestación en gran escala y el mantenimiento de una proporción mínima de bosques naturales. A nivel supranacional, las principales cuestiones conciernen a los cambios estructurales en la agricultura y la protección del medio ambiente y los recursos hídricos. También son importantes la forestación de las tierras marginales y los criterios e indicadores de desarrollo forestal sostenible. A nivel nacional, se da preferencia a la silvicultura y la transformación de la madera como sectores productivos de la economía y a la reglamentación de las prácticas de ordenación forestal. A nivel local, las inquietudes más apremiantes giran en torno a los usos múltiples de los bosques con fines de empleo, protección y recreo. La adopción de políticas en un marco de gobernanza complejo y de diversos niveles depara nuevas oportunidades para desarrollar soluciones más coherentes que satisfagan las necesidades de diferentes grupos sociales y responsables de las políticas. En el **Recuadro 1.6** se indican las principales redes y procesos de políticas.

Recuadro 1.6: Redes y procesos de políticas.

- Procesos del GIB/FIB y del FNUB
- Asociación de Colaboración en materia de Bosques
- Iniciativas regionales relacionadas con el sector forestal
- Conferencia sobre ecosistemas de bosques húmedos en África Central
- Declaración de Yaoundé
- Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC)
- Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP)
- Tratado de Cooperación Amazónica
- Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)
- Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa
- Programa de trabajo paneuropeo sobre conservación y fomento de la diversidad biológica y del paisaje en los ecosistemas forestales
- Procesos regionales sobre criterios e indicadores.

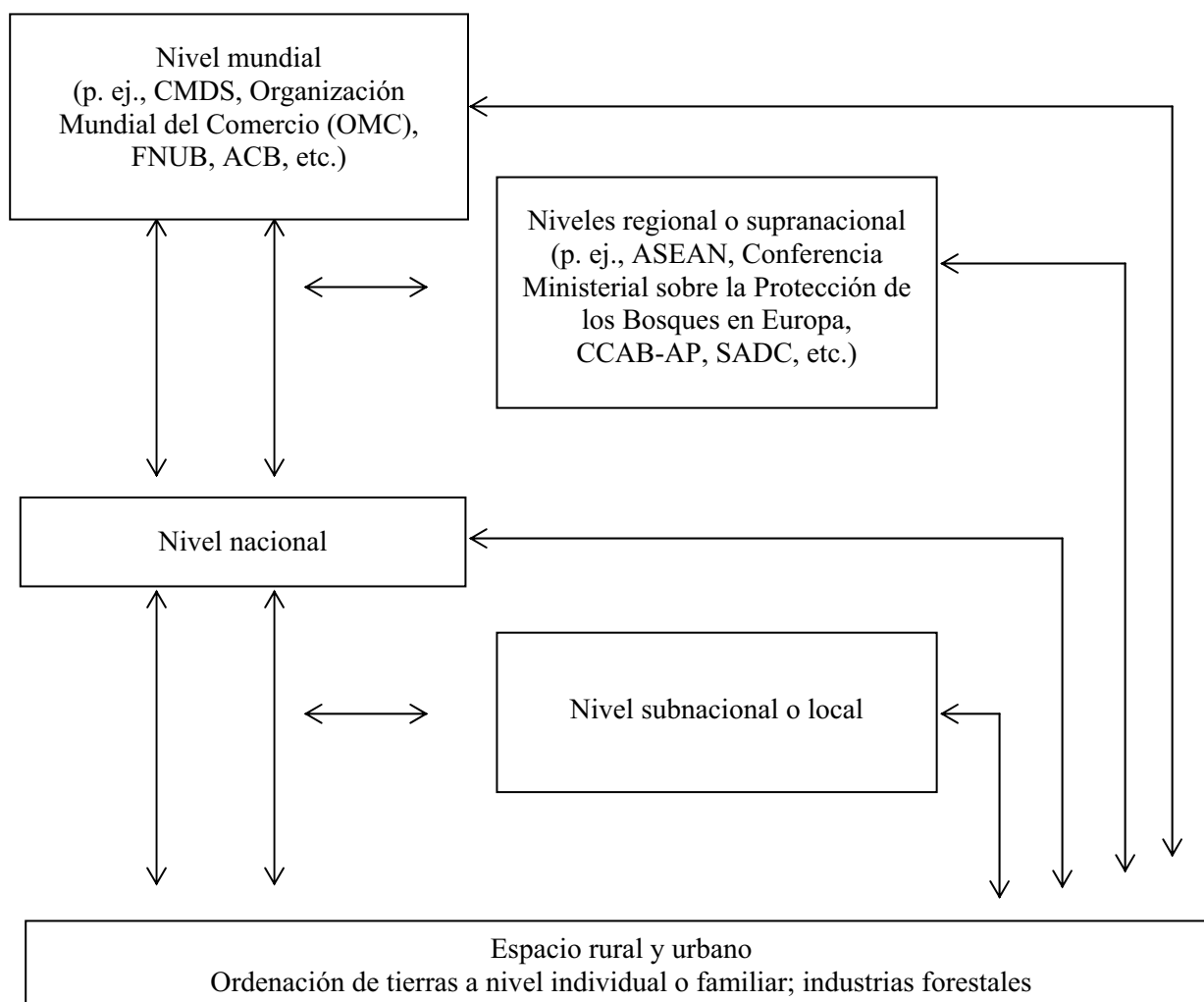
Procesos del GIB/FIB y del FNUB. Durante sus deliberaciones del período entre 1997 y 2000, el FIB logró un considerable consenso acerca de los temas más importantes de los que debían ocuparse los estados miembros y la comunidad internacional. La participación activa de las ONG y de las organizaciones de pueblos indígenas, que se colocaron a la cabeza de diversas iniciativas regionales y mundiales, han contribuido con fuerza al complejo —y, en ocasiones, controvertido— diálogo internacional. En su cuarto período de sesiones, celebrado en 2000, el FIB recomendó que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General de las Naciones Unidas establecieran el Fondo de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB). Hoy en día, el FNUB es la principal plataforma política de las Naciones Unidas para los debates sobre políticas relativas al sector forestal, que reúne a gobiernos nacionales, ONG, el sector privado y organizaciones internacionales.

Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB). La ACB se instituyó en abril de 2001 a raíz de la invitación formulada en la resolución del ECOSOC en virtud de la cual se estableció el FNUB en octubre de 2000. Las organizaciones miembros de la ACB (Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), CIFOR, FAO, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Banco Mundial) respaldan las actividades del FNUB mediante tres líneas de acción principales:

- apoyo a la puesta en práctica de las propuestas de acción del GIB/FIB;
- suministro de conocimientos especializados y servicios de consultoría; y
- prestación de asistencia en relación con el seguimiento, la evaluación y la rendición de informes sobre bosques.

Iniciativas regionales relacionadas con el sector forestal. Un hecho importante que complementa el marco internacional consiste en la reciente iniciativa dirigida a una cooperación más estrecha entre grupos de países de una misma región (FAO, 2001a: 110). Como se desprende de los objetivos y programas de trabajo de las distintas iniciativas regionales, las principales cuestiones que se abordan son una mayor integración entre las diferentes políticas relativas a la utilización de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la promoción de un marco de políticas más congruente con la conservación de los bosques y el desarrollo del sector industrial forestal.

Gráfico 1.4: Adopción de decisiones públicas en favor de la ordenación forestal a los niveles internacional, nacional y local



En África se han puesto en marcha diversas iniciativas regionales. La Conferencia sobre ecosistemas de bosques húmedos de África Central (CEFDHAC, por su sigla en francés) se emprendió en 1996 con la finalidad de ofrecer un foro de consulta, intercambio de información y fortalecimiento de la cooperación subregional en cuestiones que afectan a los bosques centroafricanos. Se trata fundamentalmente de un proceso que involucra a interesados directos gubernamentales y no gubernamentales. La Declaración de Yaoundé se aprobó en la Cumbre de los Jefes de Estado de África Central sobre conservación y ordenación sostenible de los bosques tropicales celebrada en 1999. Consiste esencialmente en un proceso dirigido por los gobiernos cuyos objetivos son: la armonización de las políticas nacionales; la participación de la población rural y el sector privado en las decisiones relacionadas con los bosques; la creación de zonas protegidas transfronterizas; la reducción de la caza furtiva y de la explotación no sostenible; la adopción de sistemas financieros que apoyan la ordenación forestal sostenible; y la cooperación internacional. La Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) proporciona una estructura para la cooperación en el sector forestal mediante la política y la estrategia de desarrollo de esta esfera elaboradas en 1997. El programa de acción forestal de la SADC prevé el desarrollo y la ejecución de proyectos regionales centrados en la capacitación, la educación, el incremento de

conocimientos acerca de la base de recursos, la investigación, la ordenación de los recursos forestales, la industria, el mercado y la comercialización y la protección del medio ambiente.

El Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) se fundó como respuesta al Convenio Centroamericano de Biodiversidad que se suscribió en 1993. El Consejo es el órgano asesor de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y su labor estratégica se centra en los siguientes aspectos: investigación y realización de inventarios de las especies; usos económicamente sostenibles de los bosques y la vida silvestre; valorización de los servicios ambientales; fortalecimiento y consolidación de los sistemas nacionales de áreas protegidas de América Central; promoción del manejo conjunto de los bosques protegidos y las zonas silvestres; realización de estudios sobre el sector agrícola y la agrosilvicultura; y promoción de una estrategia regional para la prevención de los incendios forestales. El *Tratado de Cooperación Amazónica* fomenta la colaboración entre sus países miembros con respecto a las políticas y actividades agrícolas, pesqueras, forestales y ambientales en la cuenca amazónica. Las actividades forestales previstas por este tratado se refieren al desarrollo de criterios e indicadores comunes de ordenación forestal sostenible, la investigación acerca del potencial de los bosques secundarios de la región y la formulación de una estrategia común para la valoración de los bosques tropicales naturales como sumideros de carbono.

La *Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)* puso en práctica un plan de acción estratégico de cooperación (1999-2004) como primer paso de una estrategia a largo plazo para los sectores alimentario, agrícola y forestal. Sus objetivos forestales específicos guardan relación con la ordenación forestal sostenible; la adopción de enfoques conjuntos sobre cuestiones forestales internacionales y regionales; la promoción del comercio de productos forestales entre los países de la ASEAN y fuera de ellos, con la participación del sector privado; el incremento de la productividad y de una utilización eficiente de los productos forestales; y la creación de capacidad y desarrollo de los recursos humanos. Como consecuencia de los graves incendios forestales en gran escala ocurridos en 1997, la vigilancia de los riesgos y las medidas de prevención de incendios se han convertido en elementos importantes de la cooperación dentro de la región y con asociados internacionales. La cooperación regional ha crecido también gracias a la elaboración de criterios e indicadores comunes de ordenación forestal sostenible, el desarrollo de bases de datos forestales detalladas, el establecimiento de una red de bosques de demostración, la cooperación para la utilización de sistemas de información geográfica, la promoción de la explotación maderera de bajo impacto y la elaboración de modelos de crecimiento y rendimiento de los bosques.

En la *Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa* participan más de 40 países, incluida la Federación de Rusia. Esta iniciativa se puso en marcha en 1990 con la finalidad de hacer frente a los peligros más comunes que amenazan los bosques de la región, y también de determinar nuevas oportunidades para mejorar la ordenación forestal. Consiste en un conjunto de conferencias ministeriales en las que se aprueban resoluciones y se definen mecanismos para la realización de actividades complementarias. En ocasión de la tercera conferencia, que se celebró en Lisboa en 1998, se aprobaron dos resoluciones. La primera de ellas propugna un desarrollo más profundo de los recursos humanos mediante un diálogo más abierto con el público, la educación y la capacitación; una mayor participación de las mujeres en las actividades forestales; y la atribución de mayor valor a las funciones socioeconómicas de los bosques. La segunda reviste particular importancia puesto que ratifica los criterios e indicadores paneuropeos para la ordenación forestal sostenible y las directrices operacionales paneuropeas para unas prácticas silvícolas sostenibles.

El programa de trabajo formulado en 1999 abarca cuatro esferas principales centradas en el diálogo con la sociedad en torno a los siguientes temas:

- participación colectiva, relaciones con el público y educación;
- cuestiones socioeconómicas, en particular desarrollo rural, bienes y servicios de los recursos renovables, capacitación, educación y cuestiones de género, países en transición;
- diversidad biológica y conservación, en particular diversidad biológica y paisajística, bosques y cambio climático y ordenación de los bosques montanos; y
- planificación, seguimiento, evaluación y presentación de informes, especialmente respecto de programas forestales nacionales y criterios e indicadores.

Estas orientaciones guiaron la cuarta conferencia ministerial, que se llevó a cabo en 2003 en Viena, y que tuvo por lema “Cumbre de los Bosques para la Vida: beneficios comunes, responsabilidades compartidas”. Dicha conferencia prestó especial atención a los beneficios para las sociedades urbanas y las comunidades rurales, la creación de asociaciones sólidas y la solución de problemas de alcance mundial. Un importante elemento complementario de las actividades de la Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa es el *Programa de trabajo paneuropeo sobre conservación y fomento de la diversidad biológica y del paisaje en los ecosistemas forestales*.

Procesos regionales sobre criterios e indicadores. La elaboración de una estructura común de criterios e indicadores que pueden aplicarse a los niveles ecorregionales es fundamental no sólo para evaluar y seguir los progresos en materia de ordenación forestal sostenible en el plano nacional, sino también para responder a los compromisos convenidos internacionalmente. Los gobiernos, el sector privado, las ONG y las instituciones internacionales han desarrollado diversas iniciativas con objeto de elaborar y aplicar ese tipo de criterios e indicadores a escala regional (FAO, 2001a: 116). Para atender la demanda de los países, actualmente están en marcha nueve procesos de esa índole, dirigidos a alcanzar una comprensión común de las repercusiones del principio de ordenación sostenible en un determinado contexto socioeconómico y ecológico (**Recuadro 1.7**).

Recuadro 1.7: Procesos internacionales de elaboración de criterios e indicadores

- Criterios de la OIMT para la ordenación sostenible de los bosques tropicales
- Proceso paneuropeo sobre criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible
- Proceso de Montreal sobre criterios e indicadores para la conservación y el manejo sostenible de los bosques templados y boreales fuera de Europa
- Propuesta de Tarapoto de criterios e indicadores de sostenibilidad del bosque amazónico
- Proceso para la zona seca de África
- Proceso para el Cercano Oriente
- Proceso Centroamericano de Lepaterique
- Iniciativa regional para los bosques secos de Asia
- Proceso de la Organización Africana de la Madera dirigido a determinar y ensayar criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible en sus países miembros.

Instrumentos internacionales relacionados con el sector forestal

Función progresiva de los instrumentos internacionales relacionados con el sector forestal. El dinamismo de los procesos internacionales de políticas ha ocasionado una notable expansión del derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo así como la aparición de un marco jurídico y político para el sector forestal cada vez más complejo (FAO, 1999: 92;

2001a: 106; 2002: 272). Ello se refiere en particular a diversos instrumentos internacionales aprobados durante la CNUMAD de Río de Janeiro y posteriormente a ella (**Recuadro 1.8**), los cuales estimulan a los países a contraer varias obligaciones en favor de una utilización más sostenible de los recursos naturales. Las disposiciones jurídicas internacionales deben equilibrar numerosos intereses, a menudo contrapuestos, de los gobiernos y los interesados directos, como es el caso de los bosques y la silvicultura, pues esta esfera abarca del mismo modo la protección del medio ambiente a escala mundial y cuestiones relativas al desarrollo económico y social a los niveles nacional y local.

Buena parte de las leyes internacionales que se están desarrollando sobre medio ambiente y recursos naturales comprenden instrumentos indicativos (*soft law*) que establecen mecanismos que propician ante todo el consenso internacional y la formulación de acuerdos de cooperación. Ellos facilitan el cumplimiento de responsabilidades con fuerza obligatoria y ayudan a los países que han hecho menos adelantos en algunas de sus políticas a llegar paulatinamente a un nivel mayor de compromiso. En sus etapas iniciales, los acuerdos e instrumentos jurídicos indicativos suelen tener finalidades generales, lo que deja abiertas distintas opciones para el plazo de aplicación y permite a los países seleccionar su propio enfoque para tratar de resolver los problemas de interés común. Una de sus funciones es proporcionar herramientas que tengan flexibilidad suficiente para ajustarse a intereses contrapuestos, a situaciones cambiantes y a la evolución de los conocimientos científicos y tecnológicos. Aunque en un principio los resultados concretos son escasos, los instrumentos jurídicos que facilitan la adopción gradual de responsabilidades pueden, a largo plazo, dar lugar a apreciables progresos. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con el Protocolo de Montreal, en cuyo momento se instituyó un fondo especial para financiar proyectos encaminados a la reducción o eliminación gradual de sustancias que agotan la capa de ozono. Otro ejemplo que permite aumentar el nivel de compromiso paulatinamente mediante instrumentos subsidiarios es el Protocolo de Kyoto, que se concibió para llevar a la práctica la Convención sobre el cambio climático.

Recuadro 1.8: Instrumentos internacionales relacionados con el sector forestal y compromisos políticos

Aprobados antes de la CNUMAD

- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)
- Convención de Ramsar
- Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural
- Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes
- Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (ITTA)

Aprobados en la CNUMAD y posteriormente

- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)
- Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD)
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
- Protocolo de Kyoto
- Capítulo 11 del Programa 21 y los Principios Forestales
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS), 2002; Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible y plan de acción

Instrumentos internacionales aprobados antes de la CNUMAD de 1992. Algunos de los instrumentos internacionales se aprobaron antes de la CNUMAD. Un rasgo común es que en

su mayoría nacieron en el seno de organismos especializados de las Naciones Unidas consagrados a una cuestión o un problema determinados. Pueden referirse a aspectos específicos relacionados con la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, como la CITES, o a la protección de humedales de importancia internacional, como la Convención de Ramsar. En otros casos, se trata de acuerdos sobre cuestiones culturales o sociales que requieren atención a escala mundial, como la Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural y el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. El Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (ITTA) abarca el comercio y la utilización de los recursos del bosque y se rige por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La finalidad de la *CITES* es controlar y contener el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Su impacto, empero, es bastante limitado en vista de que comprende tan sólo las especies en peligro de extinción y sus reglamentos se refieren únicamente a la importación o exportación de tales especies. Las especies arbóreas amenazadas pueden quedar comprendidas dentro de los reglamentos de esta convención. La *Convención de Ramsar* impone a las partes contratantes la obligación de formular y efectuar la planificación de manera de asegurar la conservación y la utilización prudente de los humedales situados dentro de sus fronteras. La relación biológica entre los humedales y los ecosistemas forestales es un hecho consabido; si se protegen los humedales, se logrará proteger también algunos ecosistemas forestales. Sin embargo, en la práctica esta relación no es implícita, y este instrumento jurídico no contiene ninguna disposición dirigida específicamente a los problemas del sector forestal.

La *Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural* pone de relieve los valores universales más destacados desde un punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico, científico, geológico y natural. Los mecanismos que posibilitan este instrumento facilitan el establecimiento de “lugares reconocidos” y prestan apoyo en virtud de la convención. Si bien es cierto que mediante la protección de lugares de valor universal, la comunidad internacional se ve obligada a proteger bosques importantes, la convención no prevé disposiciones específicas para el sector forestal.

El *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*, de la OIT estipula la obligación de que las organizaciones estatales formulen, junto con las poblaciones interesadas, medidas sistemáticas y coordinadas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y asegurar su integridad. Este convenio contiene disposiciones para la protección de los derechos de esos pueblos a utilizar la tierra, y de sus conocimientos tradicionales. Estas medidas de protección son un requisito previo indispensable para un uso sostenible de los bosques que son propiedad de las comunidades aborígenes.

El *Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (ITTA)*, de 1983, se negoció con un período de vigencia limitado bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y entró en vigor en 1985. Mediante este instrumento se instituyó la OIMT, que entró en funcionamiento en 1987. A diferencia de otros acuerdos sobre productos básicos, el ITTA no prevé mecanismos de regulación de precios o disposiciones de intervención en el mercado, y asigna la misma importancia al comercio y la conservación. La labor de la OIMT se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible de los bosques tropicales, y para ello estimula y ayuda a las industrias y empresas comerciales de maderas tropicales a administrar y conservar la base de recursos de la que dependen. En 1994 se negoció un nuevo acuerdo para la ITTA de 1983, que entró en vigor el 1 de enero de 1997,

que sigue centrándose en la economía mundial basada en la madera tropical. Este nuevo acuerdo contiene disposiciones más amplias sobre intercambio de información, incluidos datos sobre el comercio de maderas no tropicales, y comprende análisis de temas relacionados con las maderas no tropicales en la medida en que se relacionan con las maderas tropicales. Este acuerdo concede mayor atención a la labor de la OIMT en materia de políticas. Asimismo, consagra el objetivo del año 2000 y establece el *Bali Partnership Fund* (Fondo de asociación Bali), destinado a ayudar a los países miembros productores a gestionar de manera sostenible sus bosques que proporcionan madera tropical.

Instrumentos internacionales aprobados en la CNUMAD y posteriormente. En la CNUMAD de 1992 el medio ambiente y el desarrollo se abordaron desde una perspectiva mundial. Durante esa conferencia, se acordaron tres instrumentos con fuerza jurídica obligatoria, es decir las convenciones relacionadas con el cambio climático, la diversidad biológica y la lucha contra la desertificación. Todas ellas contienen disposiciones que abordan la necesidad de transferir recursos financieros para sostener las metas y las actividades previstas en cada convención. En ellas se subraya la importancia de la investigación para poder comprender los procesos pertinentes. También se destaca la urgente necesidad de desarrollar y proporcionar tecnologías apropiadas para establecer procesos de producción y consumo que no perjudiquen el medio ambiente y utilizar los recursos naturales con más eficiencia. Asimismo, hacen especial hincapié en las interrelaciones entre comercio, medio ambiente y ordenación sostenible de los recursos.

El *Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)* establece como objetivos “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”. Muchas de las disposiciones que definen los compromisos que se contraen en virtud del convenio son pertinentes para los bosques, en particular las que se refieren a elaborar estrategias nacionales; identificar los componentes de la diversidad biológica y proceder a su seguimiento; establecer sistemas de áreas protegidas; facilitar el acceso a los recursos genéticos; asegurar el acceso a la tecnología y la biotecnología; proteger los conocimientos tradicionales de las comunidades; y proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo. No obstante, el convenio no se ocupa de las cuestiones forestales conforme a lo establecido en el capítulo 11 del Programa 21 y en los Principios Forestales, es decir, teniendo en cuenta los múltiples valores y funciones de los bosques, en particular sus posibilidades de contribuir al desarrollo productivo en calidad de recursos renovables. Por otra parte, la adopción de prácticas forestales sostenibles y de un enfoque con múltiples facetas para este sector, que conjugue niveles variables de utilización y medidas de preservación, tiene buenas posibilidades de contribuir a los objetivos de este convenio. Para ello, se requiere una comprensión profunda de la diversidad biológica de los hábitat naturales, especialmente los ecosistemas forestales, y también de los bosques de producción, que están sujetos a prácticas de manejo intensivo.

La *Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD)* atribuye gran importancia a los usos de la tierra y contiene disposiciones específicas para los problemas de los países africanos, con referencia sobre todo a la protección de los conocimientos tradicionales y a las prácticas comerciales que pueden provocar la desertificación. Al igual que en las restantes convenciones, los bosques se abordan de manera implícita, pero no sistemática, en distintas disposiciones. Con respecto a la conservación y restauración de la cubierta vegetal, es posible

contribuir significativamente a los objetivos de esta convención mediante actividades silvícolas y una mejor integración de las políticas sobre bosques y los usos de la tierra.

El objetivo de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)* y sus instrumentos conexos, como el Protocolo de Kyoto, es “lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”. En la convención se reconoce explícitamente la función de los bosques como sumideros de carbono, por ejemplo al señalar que los bosques liberan un volumen considerable de emisiones de dióxido de carbono hacia la atmósfera cuando su biomasa se reduce debido a la degradación y la deforestación. Por consiguiente, se insta a los países a que conserven e incrementen sus bosques en el ámbito de los esfuerzos por reducir la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero. El objetivo de estabilizar la concentración de esos gases mediante la reducción de las emisiones desde la fuente y la retención de una mayor cantidad de carbono en los denominados “sumideros” ha sido cuantificado para los países industrializados en el *Protocolo de Kyoto*, de 1997, en el cual se fijan niveles previstos de reducción de emisiones para cada uno de ellos. En este contexto, los bosques son particularmente importantes pues son fuente de energía renovable, además de servir de sumideros de carbono si su superficie o productividad aumentan. El Protocolo de Kyoto permite, dentro de determinados límites y bajo condiciones muy estrictas, compensar las emisiones de gases de efecto invernadero mediante una mayor eliminación de carbono gracias a la forestación, reforestación, ordenación forestal y algunas prácticas en tierras no arboladas. Sin embargo, si un país industrializado opta por la ordenación forestal como actividad compensatoria, debe también rendir cuentas de las pérdidas de carbono de los bosques debido a causas naturales o antropogénicas, con ciertas limitaciones. Los detalles de las operaciones necesarias para integrar las medidas de carácter forestal en las negociaciones sobre el cambio climático han sido el tema de arduas y prolongadas negociaciones. Se llegó a un primer acuerdo a finales de 2001, durante la 7ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC en los Acuerdos de Marrakech. Asimismo, uno de los programas de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC), que estaba previsto concluir en la 9ª Conferencia de las Partes en Milán (Italia), abarcaba entre otros temas, el desarrollo de métodos prácticos para cuantificar las contribuciones de los bosques. El Protocolo de Kyoto y las decisiones conexas tendrán consecuencias importantes para los bosques y el sector forestal.

En el *capítulo 11 del Programa 21* y en la *Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (los Principios Forestales)* se reconoce la importancia ambiental, económica y social de los bosques y la silvicultura y se propone un enfoque general para tratar todo tipo de bosques. El texto de ambos compromisos políticos demuestra que la trascendencia otorgada a los bosques por la comunidad internacional ha cambiado, desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. En ambos se expresa la voluntad política de abordar las cuestiones forestales con un enfoque integrado, que reconozca los numerosos usos y valores relacionados con los bosques. La principal limitación del capítulo 11 y de los Principios Forestales consiste en la ausencia de mecanismos que permitan llegar a soluciones prácticas y concretas. Por ejemplo, en distintas ocasiones se menciona la necesidad de disponer de recursos financiero y tecnologías adicionales a fin de prestar apoyo a los países en desarrollo en sus esfuerzos por instaurar prácticas silvícolas sostenibles, pero faltan compromisos específicos hacia la transferencia de recursos financieros o la facilitación de acceso a tecnologías apropiadas. Se propugna la coordinación internacional y se hace fuerte hincapié en el intercambio de experiencias e información acerca

de la evolución del sector forestal a escala mundial o regional. No obstante, también en este caso, se carece de mecanismos adecuados, por ejemplo, una conferencia de las partes.

Actualmente sigue habiendo brechas considerables entre los instrumentos de protección y ordenación de los bosques y los objetivos y obligaciones de las convenciones derivadas de la CNUMAD. Por esta razón, resulta difícil, entre otras cosas, plasmar los objetivos globales e intersectoriales sobre cambio climático, biodiversidad y lucha contra la desertificación en políticas nacionales coherentes en materia de bosques y ordenación forestal sostenible. Una importante tarea que hoy debe desempeñar el FNUB consiste en proporcionar una plataforma intergubernamental de este tipo a fin de facilitar la coordinación intersectorial.

Declaración política y plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS): La declaración política y el plan de aplicación aprobados en el ámbito de la CMDS, celebrada en Johannesburgo en 2002, corroboran los principios fundamentales de la declaración de Río y reafirman la necesidad de ejecutar plenamente el Programa 21. En ellos se manifiesta la firme determinación de conseguir los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, entre ellos los que figuran en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y en los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas y acuerdos internacionales desde 1992. En el plan de aplicación se fijan compromisos específicos así como criterios de logros temporales o cuantitativos que guardan relación con la erradicación de la pobreza, el acceso a agua salubre y potable, la regeneración de los recursos pesqueros, la preservación de la biodiversidad, el uso de sustancias químicas y el incremento de la ayuda para el desarrollo. Otros compromisos de carácter más general se refieren, entre otras cosas, a lo siguiente: necesidad de modificar las pautas insostenibles de consumo y producción; protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social; necesidad de poner en práctica las medidas convenidas internacionalmente para combatir el cambio climático y la desertificación; valor del desarrollo sostenible para la salud del ser humano; e importancia de tener en cuenta las necesidades de desarrollo específicas de los pequeños estados insulares en desarrollo y de los de África. Hay un número apreciable de disposiciones relativas a los medios de aplicación y al marco institucional, político y social del desarrollo sostenible. Uno de los aspectos más significativos del plan de aplicación de la CMDS consiste en que los bosques y el sector forestal deben colocarse en un contexto amplio, omnicompreensivo, coherente e intersectorial que guarde relación con las cuestiones generales del desarrollo económico y social. También se hace referencia específica a la gran contribución de la ordenación forestal sostenible.

Políticas supranacionales de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) ofrece un ejemplo muy interesante de cómo el marco de políticas supranacionales ha cobrado un impulso e importancia considerable para el proceso de formulación de políticas, tanto en los Estados Miembros como a escala internacional. Por lo que se refiere a la conservación de los bosques y el desarrollo forestal, el ejemplo de la UE es particularmente interesante puesto que su marco jurídico y de políticas depende cada vez más de la adopción de medidas intersectoriales (Cirelli y Schmithüsen, 2000). El marco supranacional actúa a través de los reglamentos y las decisiones del Consejo de la Comunidad Europea, que sus Estados Miembros aplican como reglamentos directos de la UE o transfiriéndolos a las políticas y leyes nacionales, que se ajustan en consecuencia. Habida cuenta de que la UE no tiene competencias específicas en materia forestal, ha adoptado numerosas medidas en otros ámbitos de políticas, las cuales generan efectos inmediatos y en gran medida positivos en los bosques y su ordenación.

Recuadro 1.9: Medidas forestales previstas en las políticas de la UE

Esfera de políticas	Reglamento	Impacto en el sector forestal
<i>Agricultura</i>	1096/88	<i>Detracción de la tierra agrícola excedente. Régimen de fomento de medidas forestales en la agricultura. Apoyo financiero para sufragar los costos de forestación y mantenimiento. Compensación por la pérdida de ingresos. Inversión en tierras boscosas y mejoramiento de esas zonas. Programas plurianuales nacionales y regionales.</i>
<i>Desarrollo rural</i>	1257/99	<i>Fondo estructural con disposiciones específicas para la silvicultura. Apoyo al mantenimiento y expansión de las funciones económicas, ecológicas y sociales del bosque. Financiación de la forestación, la extracción y la transformación de productos forestales. Constitución de asociaciones forestales.</i>
<i>Conservación de la naturaleza</i>	92/43	<i>Red de zonas protegidas (Natura 2000).</i>
<i>Medio ambiente</i>	3528/86	<i>Protección de los bosques contra la contaminación atmosférica. Informe sobre el estado fitosanitario de los bosques en base a un inventario uniforme. Apoyo a los experimentos en el campo y proyectos piloto.</i>
	2158/92	<i>Reducción de la propagación de incendios forestales. Financiación de las actividades de seguimiento y de campañas de información. Clasificación de las zonas bajo riesgo y preparación de planes de protección contra incendios forestales. Financiación de sistemas uniformes de información.</i>

El Reglamento del Consejo del 15 de diciembre de 1988 relativo a una estrategia forestal para la Unión Europea define como uno de los principales elementos estratégicos la necesidad de mejorar la coordinación, la comunicación y la cooperación en todas las esferas de políticas que sean pertinentes para el sector forestal dentro de la Comisión y entre ésta y los Estados Miembros, así como entre los propios Estados. La estrategia forestal es sobre todo un instrumento de coordinación de políticas; entre sus elementos esenciales se cuentan el principio de la subsidiariedad, la participación en los procesos internacionales y la necesidad de afianzar la coordinación en materia de políticas en el ámbito de la Comisión. La estrategia hace hincapié asimismo en la necesidad de coordinar las actividades entre la Comisión y los Estados Miembros y de estimular unos planteamientos participativos que prevean la participación más estrecha de las ONG. Sin embargo, no pretende ser un instrumento para elaborar un marco común de políticas forestales aplicable de modo uniforme en todos los Estados Miembros. A decir verdad, la armonización de las leyes forestales, para citar un ejemplo, se exige sólo respecto de algunas cuestiones, como la reunión de datos, la

clasificación de la madera rolliza, los reglamentos sobre materiales de reproducción y las actividades de protección contra incendios. La evolución de las medidas comunitarias muestra la creciente importancia que se otorga a la acción común en materia forestal. Por ejemplo, se exige a los Estados Miembros que preparen programas especiales de financiación, adapten los procedimientos de reunión de datos o modifiquen las políticas y los reglamentos nacionales. La UE financia actividades forestales con la finalidad de conseguir los objetivos de otros ámbitos de políticas que generan importantes vinculaciones entre la silvicultura y otros sectores (**Recuadro 1.9**).

El sector forestal puede recibir incentivos financieros con arreglo a determinados reglamentos sobre el sector agrícola, por ejemplo, el Reglamento (CEE) N° 1096/88 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de fomento del cese de la actividad agrícola con el que se compensa a los agricultores que por un mínimo de cinco años no cultivan al menos un 20% de la tierra asignada a fin de reducir la producción agrícola excedente. Si dicha porción de tierra se dedica a la producción forestal se concede una donación adicional. El Reglamento (CEE) N° 2080/92 establece un régimen comunitario de ayuda a las medidas forestales en la agricultura que abarcan ya sea proyectos de producción como proyectos orientados a la protección. Este régimen puede comprender contribuciones para los costos de repoblación forestal y de mantenimiento durante los cinco primeros años. Están previstos otros pagos para cubrir las pérdidas que sufren los agricultores cuando dejan de destinar parte de la tierra agrícola a la producción. Además, pueden otorgarse ayudas para inversiones destinadas al mejoramiento de las tierras boscosas. Los Estados Miembros tienen que presentar programas plurianuales nacionales o subnacionales con condiciones específicas, los cuales están supeditados a la aprobación de la Comunidad. También pueden aceptarse planes de repoblación por zonas que recojan la diversidad de las condiciones socioeconómicas y ecológicas de las estructuras agrícolas.

Entre las medidas adoptadas recientemente en relación con los “fondos estructurales” de la Comunidad para el período 2000-2006, se incluyen disposiciones específicas sobre silvicultura. El Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo considera el sector forestal parte integrante del *desarrollo rural* y prevé el apoyo al mantenimiento y la expansión de las funciones económicas, ecológicas y sociales de los bosques privados o municipales de las zonas rurales. Las medidas que tienen derecho a financiación son la repoblación forestal compatible con el medio ambiente, las inversiones para incrementar el valor de los bosques y la extracción y transformación de productos forestales. Están previstos nuevos incentivos financieros para el establecimiento de asociaciones de propietarios forestales con objeto de ayudar a sus miembros a lograr una ordenación de los bosques eficaz y sostenible. Además de los costos de plantación, las contribuciones financieras pueden cubrir los costos de mantenimiento por un periodo de hasta cinco años y la compensación a los agricultores por la pérdida de ingresos por un periodo máximo de 20 años. Una contribución importante para *la conservación de la naturaleza y la protección de la biodiversidad de los bosques* es la Directiva (CEE) 92/43 del Consejo, relativa a la conservación de los hábitat naturales y seminaturales y de la fauna y flora silvestres (“Directiva Hábitat”). Esta Directiva tiene por objetivo la creación gradual de una red europea de zonas protegidas (“Natura 2000”) por los Estados Miembros.

En el marco de las políticas comerciales, los reglamentos de la Comunidad tratan la transformación y la comercialización de los productos forestales (Reglamento CEE N° 867/90 del Consejo), la clasificación de maderas rollizas (Directiva CEE N° 68/89 del Consejo) y la comercialización del material de reproducción forestal (Directiva CEE N° 66/404 del

Consejo). Otros reglamentos de la UE se refieren a normas comunes de reunión de datos forestales y el establecimiento de un sistema de información y comunicación forestal comunitario. Mediante este sistema se obtiene información acerca de la situación de las tierras boscosas, los acontecimientos recientes en materia de repoblación forestal y la situación en cuanto a extracción, transformación y comercialización de productos forestales.

Los *reglamentos ambientales* de la UE dan origen a distintas medidas relacionadas con la esfera forestal. El Reglamento (CEE) N° 3528/86 del Consejo relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra la contaminación atmosférica, establece un plan comunitario para proteger a los bosques, fundamentalmente con el objetivo de salvaguardar el potencial productivo de la agricultura. Los Estados Miembros que se comprometen a proteger sus bosques pueden obtener ayuda financiera con la finalidad de preparar un informe sobre el estado fitosanitario de los bosques sobre la base de un inventario realizado según criterios comparables. Además, este esquema apoya los experimentos en el campo y los proyectos piloto. Un comité de protección forestal brinda asesoramiento científico y técnico y evalúa la idoneidad de las medidas propuestas por los gobiernos de los Estados Miembros

Asimismo existen importantes medidas de políticas ambientales dirigidas a combatir y prevenir los incendios forestales. El Reglamento (CEE) N° 2158/92 del Consejo relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios establece un plan de financiación para la vigilancia periódica y la realización de campañas de información sobre la base de programas anuales que se someten al examen del Comisión. Los Estados Miembros tienen la obligación de clasificar su territorio según el grado de peligro de incendio forestal y, a dicho propósito, para las zonas de alto y medio riesgo, deben preparar planes de protección contra incendios forestales. También es posible obtener financiación en relación con la implantación de un sistema uniforme de seguimiento e información.

MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS NACIONALES

Las redes de políticas y sus distintas etapas

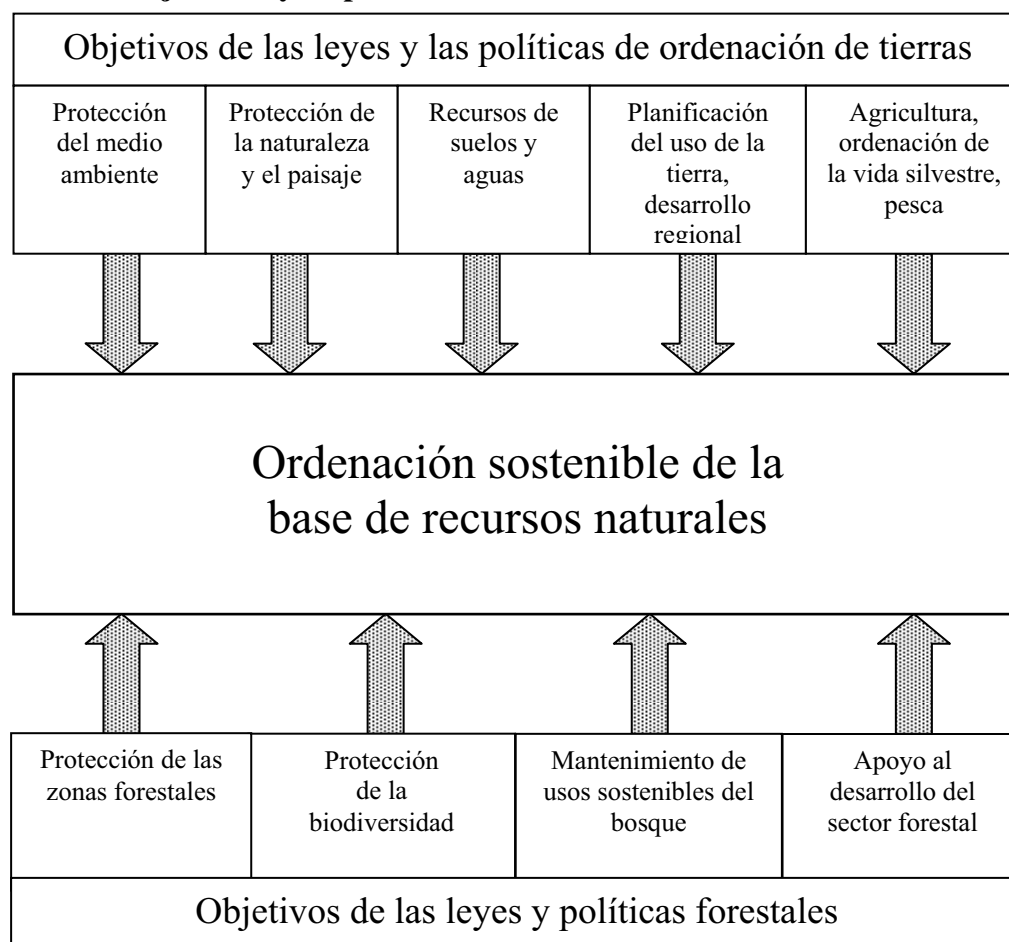
En el **Gráfico 1.5** se presenta una red de políticas intersectoriales y como ejemplo se recurre a una combinación de objetivos de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de desarrollo de las zonas rurales. Los objetivos de utilización de los recursos naturales y desarrollo rural, de mayor amplitud, se relacionan con los objetivos más específicos de diversas políticas y leyes.

Las cuestiones relacionadas con las intervenciones individuales y colectivas en materia de bosques y paisajes están determinadas por el potencial, los riesgos y las limitaciones de carácter ambiental y ecológico y, en particular, por la variedad y alcance de la base de recursos naturales. Los factores ambientales y ecológicos determinan la medida en que pueden satisfacerse las necesidades cualitativas y cuantitativas así como las opciones de ordenación básicas disponibles. Los mecanismos reguladores que determinan la sostenibilidad de las prácticas de aprovechamiento de la tierra tienen que ver con los valores y normas sociales y culturales, las reglas del mercado, la ley y la jurisdicción, las instituciones públicas, los sistemas de tenencia de la tierra y las normas específicas sobre ordenación de tierras.

Los agentes a quienes se dirigen los reglamentos públicos están situados en diferentes niveles sociales: la sociedad, la población y los ciudadanos pertenecen al nivel más general; los grupos sociales y empresariales son los actores del nivel intermedio; y los individuos, como

son los usuarios de la tierra, los consumidores, los que se encargan de la ordenación de la tierra y de adopción de decisiones, pertenecen al nivel en que la acción tiene lugar efectivamente. Los actores que se benefician del aprovechamiento de los recursos naturales ejercen influencia con objeto de que la ordenación de esos recursos pueda efectuarse en condiciones conformes con sus necesidades y valores. Las decisiones acerca de cuáles usos han de promoverse, cuáles son aceptables y cuáles no y, por tanto, deben evitarse, están definidas por numerosos actores en niveles sociales distintos. En algunos casos se deja que los individuos, en particular los usuarios de los bosques, decidan qué hacer; en otros, predominan los grupos sociales y empresariales.

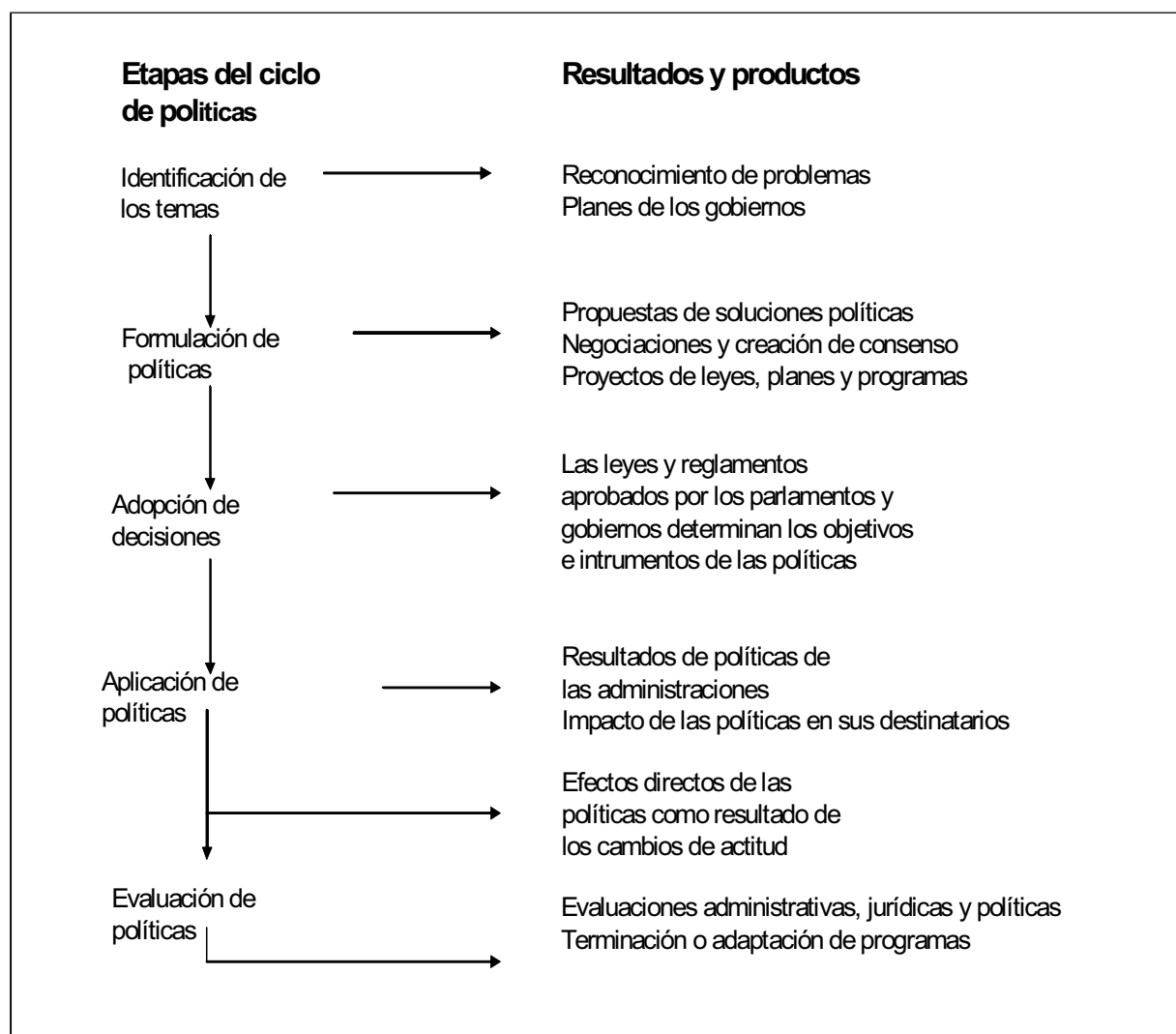
Gráfico 1.5: Red jurídica y de políticas relativa al desarrollo de los recursos naturales



El concepto de los ciclos de políticas resulta útil para determinar cómo están organizadas la formulación y la aplicación de las leyes y las políticas. Este planteamiento permite identificar las vías de intervención fundamentales para poder resolver problemas políticos específicos mediante políticas o leyes nuevas o mejoradas. Este concepto se basa en la comprensión de que la elaboración, la adopción y la aplicación de una política o de una ley siguen etapas definidas, producen resultados concretos en cada una de ellas y tienen una estructura consecutiva que concatena una etapa con la otra. En el **Gráfico 1.6** se muestra la secuencia de cinco etapas del ciclo de políticas y los resultados producidos. Cada una de ellas y sus resultados corresponden a una fase contextual de la resolución de problemas (Howlett y Ramesh, 1995).

Elaboración de políticas. La *etapa de identificación de los temas a tratar* se refiere a la necesidad de reconocer los problemas antes de encontrar su solución. Se trata de un proceso en que los problemas pasan a formar parte de los puntos de atención de los planes gubernamentales. En la *etapa de formulación de políticas* se elaboran propuestas de soluciones políticas aceptables sobre la base del conjunto de información, debates oficiales o extraoficiales entre los interesados directos y los grupos de interés, y negociaciones con miras a lograr un consenso que permita elaborar proyectos de leyes, planes y programas. La *etapa de adopción de decisiones* corresponde a la selección de las soluciones que han de aprobar oficialmente los parlamentos, los gobiernos y las administraciones públicas y cuyos resultados determinan los objetivos y los instrumentos que constituyen las leyes, los presupuestos o los tratados internacionales aprobados por los parlamentos; los decretos y reglamentos públicos; y las decisiones, las normas y los procedimientos administrativos.

Gráfico 1.6: Cinco etapas del ciclo de políticas y respectivos resultados y productos



Aplicación de políticas. Durante esta fase, las leyes, los reglamentos y los programas aprobados entran en vigor. Los procesos de aplicación necesitan que los organismos públicos competentes tomen decisiones individuales y concretas y adopten normas y reglamentos de procedimiento (productos). Todo ello da lugar a un impacto que puede traducirse en una

reacción favorable o contraria de los grupos destinatarios de las medidas o de los actores que resultan afectados casualmente por ellas. Los resultados efectivos de las políticas (o efectos directos), es decir, los efectos reales del cambio, dependen de la buena disposición o de la resistencia de los grupos destinatarios a modificar su comportamiento. Son importantes, por ejemplo, los efectos directos de las políticas forestales y otras políticas públicas que repercuten en el estado y el desarrollo de los bosques. Otros efectos se refieren al tamaño y la distribución de los terrenos boscosos, el volumen en pie mantenido, la variedad de la flora y la fauna y la sostenibilidad económica y social de las prácticas forestales.

Seguimiento y evaluación. Se trata de actividades que permiten evaluar el impacto de las políticas públicas y las leyes y su contribución a la resolución de problemas de índole social. Es posible poner fin a programas de políticas en función de sus efectos positivos o negativos y del tipo de problema político que pueda plantearse. La realización de iniciativas políticas o medidas nuevas o adicionales para revisar las leyes o formular otras nuevas se traduce en *nuevas secuencias de las etapas del ciclo de políticas*.

Redes de agentes

Una de las funciones que deben cumplir los estados y los gobiernos consiste en participar en la organización de redes políticas entre partes interesadas o en actuar de intermediarios entre diferentes agentes sociales. La gestión de redes se refiere a todo intento funcional por orientar las intervenciones políticas y coordinar los procesos de toma de decisiones entre numerosos agentes de los sectores público y privado, que a menudo tienen intereses contrapuestos en esferas de políticas distintas y a diferentes niveles de gobierno. La gestión de las redes de políticas es una tarea difícil y compleja que con frecuencia necesita la intermediación y técnicas alternativas de resolución de conflictos. Durante el análisis de redes se examinan las consecuencias que los lazos existentes generan en los procesos de dirección política. Este tipo de análisis trata de la relación entre los agentes y las partes interesadas que se ven afectados por las decisiones políticas o que pueden influir en ellas, por ejemplo, organismos gubernamentales, empresas privadas, asociaciones públicas y privadas, ONG y personas y dirigentes de importancia fundamental.

Redes de partes interesadas. Existen numerosas variantes de redes de partes interesadas, de acuerdo con el contexto de una cuestión determinada. En el sector privado, los interesados de una empresa se relacionan con los propietarios y los inversionistas, los clientes y los proveedores, los empleados y el personal directivo, y, a seguir, con los grupos interesados en las repercusiones de las actividades empresariales para el desarrollo sostenible. En el contexto que nos ocupa, los grupos de partes interesadas se componen principalmente de organizaciones privadas e instituciones públicas que tienen interés o están afectados por las políticas públicas y las leyes que abordan problemas de carácter social y ambiental relacionados con la utilización sostenible de los recursos naturales. Así pues, las redes de partes interesadas consagradas a los usos de los bosques y la conservación de la naturaleza representan los intereses de la producción forestal y de las industrias madereras, los intereses en los otros usos de los bosques, los intereses en la protección de la naturaleza y el paisaje, y los intereses locales y regionales en el desarrollo económico y social (**Recuadro 1.10**).

La conservación y el desarrollo del espacio rural y el incremento de su potencial productivo es el objetivo central y fundamental de las redes políticas que se ocupan de los usos sostenibles de las tierras y los recursos naturales. Los reglamentos nacionales originados por los acuerdos internacionales, y las disposiciones de aplicación directa, como en el caso de los proyectos

multilaterales e internacionales, afectan en primer lugar a las decisiones de ordenación de la tierra a nivel individual y familiar. Es éste el nivel en que los objetivos de políticas deben plasmarse en programas prácticos, socialmente admisibles y económicamente viables. En este sentido, las soluciones previstas son de tipo transversal o multisectorial. Las cuestiones de mayor interés a nivel mundial o supranacional están trascendiendo la demanda nacional y local. Es preciso evaluar los efectos conjuntos teniendo en cuenta su relación con necesidades y posibilidades específicas. Los efectos en las decisiones sobre la ordenación de tierras a nivel individual o familiar son adicionales.

Los conceptos y las actitudes, el comportamiento y las preferencias y las acciones concretas de los terratenientes públicos y privados desempeñan una función esencial en las redes de ordenación de los recursos naturales. De hecho, buena parte de los objetivos de las políticas públicas pertinentes, así como su impacto transversal, negativo o positivo, influyen marcadamente en las decisiones individuales sobre ordenación de tierras y en el comportamiento de los usuarios. La principal relación causa-efecto radica en los efectos que las diferentes políticas producen en el comportamiento de los propietarios y usuarios forestales. En este contexto, el impacto no consiste únicamente en influir en el desarrollo de acciones identificables sino también en no contribuir a orientar o modificar el comportamiento de los destinatarios. A este propósito, cierto tipo de conducta es particularmente importante, por ejemplo en cuanto a tala de los bosques, extracción maderera, utilización de productos no madereros, utilidad de los servicios forestales, prácticas de manejo, conservación de la biodiversidad y protección de la naturaleza.

Recuadro 1.10: Ejemplos de redes de interesados directos en la ordenación forestal y la conservación de la naturaleza

Producción forestal e industria maderera

Asociaciones de propietarios forestales
Cooperativas forestales
Asociaciones de industrias forestales
Asociaciones de agricultores

Usos múltiples de los bosques

Asociaciones de caza y pesca
Asociaciones recreativas y deportivas
Asociaciones de turismo
Asociaciones para el desarrollo regional

Conservación de la naturaleza y el paisaje

Asociaciones para la protección de la naturaleza
Asociaciones para la protección del paisaje
Asociaciones para la protección del medio ambiente
Asociaciones para la protección de bosques especiales

Desarrollo económico y social

Asociaciones de planificación local
Consejos ciudadanos y rurales
Asociaciones de comunidades locales
Asociaciones de ciudadanos

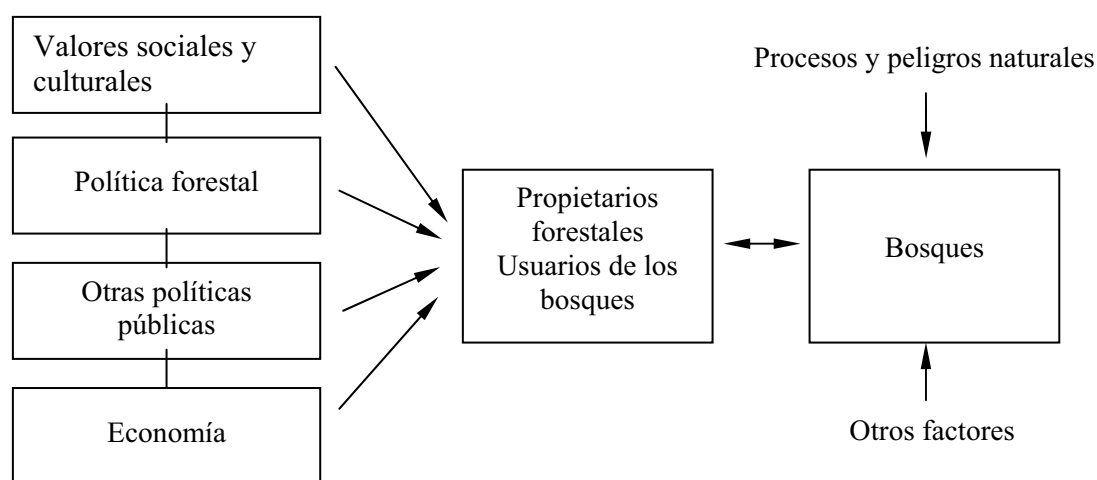
La actitud de los propietarios y usuarios de los bosques es un factor determinante de las evaluaciones del impacto de las políticas públicas en la situación, la utilización y la ordenación de los bosques (**Gráfico 1.7**). Las características singulares de los ecosistemas predominantes determinan en gran medida el ámbito de acción y establecen una relación de reciprocidad entre la situación de los bosques y los terratenientes y usuarios. El estado de los bosques está muy influenciado por los procesos y peligros naturales. A la izquierda del gráfico se indican los factores socioeconómicos que influyen en las acciones de los propietarios y usuarios de los bosques; esos factores están en función de los valores sociales y

culturales, las economías nacionales y locales, los bienes y servicios que se desea obtener como producto económico, y de las políticas públicas y sus efectos e impacto. Todos ellos están entrelazados.

Instrumentos de políticas y recursos financieros

Es posible clasificar los instrumentos de políticas de acuerdo con su finalidad en relación con las esferas de la reglamentación pública, la intervención en el mercado, la facilitación del mercado y la persuasión e información (**Recuadro 1.11**). El proceso de selección de dichos instrumentos se está modificando, pues actualmente se hace más hincapié en los incentivos financieros, la persuasión y los procedimientos participativos que en la reglamentación. Mediante el etiquetado, por ejemplo, y la consiguiente transparencia de los costos externos de los productos, se intenta influir en el comportamiento de los clientes del mercado maderero. Ahora son más frecuentes los acuerdos voluntarios entre los terratenientes y el sector público respecto del establecimiento de zonas para la protección de la naturaleza, en los cuales se estipulan medidas de indemnización por la pérdida de ingresos ocasionada por los nuevos usos de las tierras. Se recurre más a instrumentos de persuasión, dado que las medidas de políticas resultan más eficaces si los destinatarios y los interesados directos comprenden sus razones y concuerdan con ellas. La planificación regional y la adopción de decisiones participativa son muy importantes a este propósito.

Gráfico 1.7: Esquema de comportamiento de los propietarios y usuarios de bosques



Fuente: Schmithüsen, Bisang y Zimmermann, 2001: 43.

Se está pasando desde el control estatal hacia una legislación que favorece nuevas modalidades de gestión conjunta, cuyas responsabilidades se reparten entre los propietarios forestales, el sector privado, las ONG y las autoridades públicas. Las políticas y las leyes conforman el marco que determina los requisitos y las normas de desempeño de las partes involucradas. Las disposiciones conexas promueven formas de cooperación para la adopción de decisiones y la concertación de acuerdos con terceros. En este contexto, se están institucionalizando las directrices para las prácticas más adecuadas, los procedimientos de intermediación y el intercambio de información; las autoridades públicas participan cada vez más en la armonización de los procesos y en la ejecución de programas generales de ordenación de la tierra; las actividades negociadas mediante la contratación sustituyen la

intervención directa de los gobiernos, y para ello es preciso entender mejor los fines, los productos y el impacto de las políticas públicas y las leyes. El hincapié en las políticas de colaboración otorga importancia creciente a los instrumentos de persuasión e información. El seguimiento y evaluación de los resultados concretos, junto con el libre acceso a la información, aseguran una participación más incisiva de los ciudadanos y los grupos de interesados en la toma de decisiones.

Ante el multiplicarse de políticas y leyes es necesario que los organismos públicos ejerzan mayor dirección de los procesos y que los principales usuarios y grupos ecologistas adopten decisiones concertadas. Como consecuencia, las prácticas forestales dejan de estar bajo el control estatal para pasar a una legislación que favorece nuevas formas de gestión conjunta, en la que participan propietarios de bosques, ONG y autoridades públicas. La legislación establece un marco para definir los requisitos y las normas de desempeño de las partes interesadas; y promueve formas cooperativas de adopción de decisiones y la concertación de contratos con terceros. En este marco, son fundamentales las directrices para las mejores prácticas de ordenación, los procedimientos de mediación y el intercambio de información, y, por lo que concierne a las autoridades, la dirección de procesos y programas de aplicación más amplios. Asimismo, se favorece la negociación de actividades sobre una base contractual y se limita la intervención gubernamental.

Recuadro 1.11: Clasificación de los instrumentos de políticas

Instrumentos reguladores	Derechos de propiedad Condición de las tierras forestales Protección de los recursos Obligaciones de ordenación Responsabilidades del terrateniente Planificación/programación
Intervención en el mercado	Ordenación pública de la tierra Adquisiciones públicas Programas públicos de seguros Compensaciones públicas Incentivos y donaciones públicas Políticas fiscales Infraestructura pública
Facilitación del mercado	Juntas de comercialización y disposiciones contractuales acerca de precios y tarifas Acuerdos de gestión Comercialización de bienes y servicios ambientales
Persuasión e información	Educación y capacitación públicas Difusión de información a los responsables de políticas y la población Extensión, asesoramiento y asistencia técnica Recopilación de información e investigación

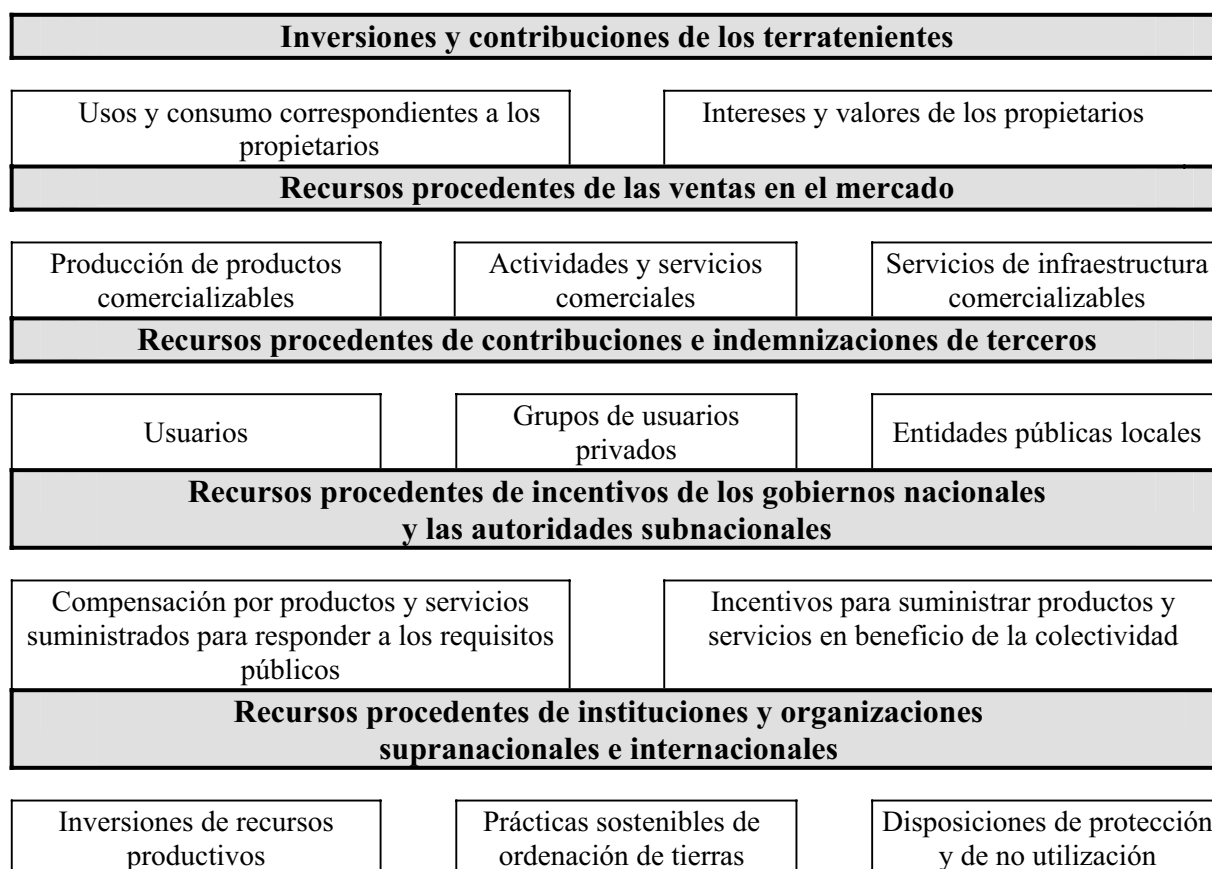
Fuente: Merlo y Paveri, 1997; Le Master *et al.*, 2002 (modificado).

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales implica que la tasa de consumo de recursos y el impacto ambiental resultante deben ser parte de las decisiones de ordenación. El uso de estos recursos no significa movilizar insumos de producción y valores de consumo sin costo alguno. Las prácticas de manejo sostenible exigen reinversiones y nuevas inversiones a fin de mantener e incrementar la productividad y la posible disponibilidad de recursos. Las nuevas demandas que derivan de los interesados públicos y privados originan nuevas

responsabilidades para los terratenientes, que quedan incorporadas en las leyes y reglamentos. Tales cambios deben clasificarse de conformidad con los derechos constitucionales sobre la propiedad. Es ante todo responsabilidad de los terratenientes definir los objetivos de los usos forestales y elegir las opciones de ordenación más apropiadas; de hecho, ellos deciden hasta qué punto pueden y están dispuestos a prestar bienes y servicios para los cuales no hay, o todavía no se han creado, unos mercados adecuados. En especial, los propietarios privados a duras penas pueden soportar los costos adicionales que acarrear los beneficios externos sin recibir compensación por ello.

Los instrumentos financieros para la ordenación de la base de recursos naturales se obtienen de varias fuentes (**Gráfico 1.8**). Los más importantes son los ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios en el mercado y las inversiones y contribuciones financieras de los terratenientes mismos. Además, los recursos financieros para el aprovechamiento sostenible de la tierra incluyen las indemnizaciones de diversos usuarios, grupos de usuarios privados y entidades públicas locales; incentivos de los gobiernos nacionales y subnacionales y, en algunos casos, contribuciones de las instituciones y organizaciones internacionales. Es importante que en las políticas y leyes públicas se reconozcan las dimensiones financieras del suministro de bienes privados y públicos en el marco de la ordenación sostenible de recursos, y se facilite una repartición de los compromisos financieros compatible con las realidades económicas de los diversos usos.

Gráfico 1.8: Financiación de diversos bienes y servicios en el marco de la ordenación sostenible de la tierra



Para obtener la mejor combinación posible de beneficios privados y públicos son decisivos los instrumentos que favorecen una transferencia de recursos proporcional a las tareas y responsabilidades relacionadas con la ordenación de tierras. De hecho, el desarrollo del potencial del medio rural supone facilitar las interacciones económicas y sociales entre terratenientes, beneficiarios inmediatos y entidades públicas. Por tanto, las leyes y políticas deben ocuparse de la financiación de diversos productos y servicios, así como de establecer, conforme al principio de subsidiariedad, condiciones marco para las transacciones financieras entre terratenientes, beneficiarios inmediatos y entidades públicas.

Coherencia de las redes legislativas y de políticas

Los *programas forestales nacionales* se promueven como instrumentos de coordinación y planificación a nivel nacional y subnacional, cuya finalidad es alcanzar el objetivo de desarrollo forestal sostenible a través de un enfoque integral, que no se asemeja a los anteriores procedimientos de planificación sectorial. Los principios de tales programas, que estaba previsto analizar en la Conferencia Ministerial para la Protección de Bosques en Europa, celebrada en Viena en 2003, ponen de manifiesto su carácter global e integrador (**Recuadro 1.12**).

Los enfoques intersectoriales son un elemento básico indispensable de los programas forestales nacionales. En el marco de estos programas, los conocimientos y la experiencia sobre cómo abordar el impacto transversal de las políticas se van acumulando gradualmente. Según las recomendaciones formuladas por la FAO, hace falta una labor multidisciplinaria para que dichos programas obtengan buenos resultados; es necesario que profesionales de diversas esferas y con experiencias distintas en materia de uso de la tierra colaboren durante su preparación; y hay que tener en cuenta las vinculaciones entre los distintos sectores (FAO, 1996b: 18, 31ff.). A este respecto, se proponen ejemplos de mecanismos de coordinación nacional, como los órganos de coordinación interministerial de alto nivel. Asimismo, es necesario establecer procedimientos administrativos eficaces, producir información y bases de datos accesibles, transparentes y bien estructuradas, y prever procedimientos que propicien el diálogo continuo entre las partes interesadas.

Recuadro 1.12: Principios de los programas forestales nacionales

- Participación
- Enfoque integral e intersectorial
- Proceso iterativo con compromisos a largo plazo
- Fortalecimiento de la capacidad
- Coherencia con la legislación y las políticas nacionales
- Integración con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible
- Coherencia con los compromisos internacionales en que se reconocen las sinergias entre las iniciativas y convenciones internacionales relacionadas con los bosques
- Reforma institucional y de políticas
- Enfoque basado en los ecosistemas
- Establecimiento de asociaciones para la ejecución
- Concienciación

Redes jurídicas. Con respecto al funcionamiento de la legislación, algunos requisitos generales para garantizar la coherencia son: empeño público por destinar recursos suficientes a la aplicación de las leyes; previsión de las modalidades y los costos relacionados con una aplicación eficaz; pragmatismo al evaluar los progresos que pueden lograrse efectivamente mediante la nueva legislación; suficiente comprensión y aceptación de la ley por parte de los reguladores y usuarios; y mecanismos judiciales apropiados para que los tribunales puedan hacer cumplir la ley (FAO, 2002; Lindsay *et al.*, 2002). La coordinación judicial asegura la coherencia entre las leyes forestales y las leyes relacionadas con otros usos de la tierra, la conservación de la naturaleza y la vida silvestre, y el fomento de los recursos hídricos y la protección ambiental (Knuth, 2002). Las cuestiones de derecho que precisan especial atención son:

- congruencia de los mandatos de las autoridades sectoriales interesadas;
- mandatos bien definidos de las instituciones interesadas;
- reglamentos que ayuden a mejorar las vinculaciones institucionales a través de la coordinación y cooperación;
- definición clara de las facultades para establecer normas en el marco de las leyes básicas relacionadas con los distintos sectores.

Entre los temas que se plantean con respecto al fomento del desarrollo sostenible figura la aplicación de normas que sean previsibles, comprensibles y aplicables y que:

- rijan el acceso a los bienes públicos, como el agua y otros recursos naturales, y su ordenación;
- se ocupen de las externalidades de las actividades públicas y privadas, incluidas las repercusiones en el medio ambiente, el uso de la tierra y la seguridad pública;
- regulen las actividades de los funcionarios públicos a fin de fijar unos límites básicos en el ejercicio de la discreción, y promover la transparencia y la responsabilización; y
- garanticen el derecho a una participación significativa, incluido el acceso a la información.

El desarrollo sostenible puede verse obstaculizado por reglamentos que aumentan los costos y crean incentivos inapropiados. Las limitaciones son el resultado de procedimientos burocráticos que incrementan los costos de transacción de las actividades de gestión sin producir ningún beneficio público. Es necesario que la ley indique claramente cuál es el organismo facultado para adoptar ciertas decisiones ya que, de lo contrario, puede ocurrir que se ponga en entredicho la facultad de una instancia gubernamental para aplicar las medidas correspondientes, incluso cuando su intervención es determinante para el éxito de una determinada estrategia. También en los casos en que la autoridad se halla fragmentada en varios suborganismos, que no colaboran eficientemente, la acción del gobierno dista de ser óptima, ya que, por ejemplo, un conjunto de leyes y reglamentos poco coordinados permite repetir el mismo tipo de inspección, lo que resulta en una repetición de controles, que acaban siendo molestos.

A fin de propiciar la inversión, la conservación y el desarrollo es esencial disponer de derechos seguros sobre la tierra, los árboles, el agua y otros recursos. Numerosos marcos jurídicos nacionales no facilitan (o al menos no lo hacen en la medida suficiente) el acceso sostenible de la población rural a esos recursos, y tampoco garantizan derechos seguros sobre los mismos. De hecho, existen reglamentos que reducen e incluso penalizan el ejercicio de los derechos tradicionales. El desarrollo sostenible depende de la organización y potenciación eficaz de los interesados, que incluyen sobre todo grupos locales que promueven iniciativas

de ordenación basadas en la comunidad. Para la creación o el reconocimiento de esas instituciones, que detienen derechos, facultades y responsabilidades efectivos, es indispensable poseer una base jurídica apropiada.

Los criterios más importantes para evaluar la eficacia de las redes jurídicas y de políticas en materia de recursos naturales y ordenación forestal son: coherencia, exhaustividad, subsidiariedad y aplicabilidad (**Recuadro 1.13**).

Medidas de coordinación. Los mecanismos de coordinación y la gestión de redes prevén una variedad de enfoques posibles, con diferentes productos y resultados de políticas. A continuación se indican algunos aspectos institucionales importantes:

- procedimientos coordinados de planificación y consulta;
- mecanismos de coordinación interministerial;
- establecimiento de *foros* públicos para intercambios formales e informales entre los distintos grupos de interesados;
- establecimiento de procedimientos de coordinación eficaces entre las administraciones públicas; y
- asignación de recursos a departamentos y dependencias gubernamentales acorde a las responsabilidades y vinculaciones transversales.

Para percatarse de las posibilidades y los límites de la coordinación, es oportuno distinguir entre coordinación positiva y negativa (Scharpf, 1993). En la coordinación positiva los agentes procuran optimizar la utilidad de todas las actividades previstas: evalúan las opciones y los posibles compromisos de otros agentes y partes interesadas y optan por la que consideran la mejor solución. Un requisito para la coordinación positiva es que todos los agentes involucrados comprendan claramente las ventajas y desventajas que corresponderán a cada una de las partes. Habría que compensar a los agentes que tengan que enfrentar las desventajas a fin de que sigan participando en la cooperación a largo plazo. La coordinación multilateral debe institucionalizarse y garantizar que se focalizará en cuestiones de interés común, que han de negociarse. Es sumamente importante mantener y desarrollar los métodos existentes de coordinación y cooperación, puesto que la creación de nuevas redes de políticas suele resultar costosa.

Por otro lado, la coordinación negativa implica reducir el grado de interferencia de un organismo en las competencias de otras dependencias. Un caso relativamente frecuente es la coordinación negativa bilateral, es decir la que afecta sólo a dos organismos o agentes. Cuando esto sucede, es necesario definir las responsabilidades y los tipos de actividades del agente que interfiere en la coordinación limitando su esfera de intervención a su mandato constitucional o administrativo. Es poco probable que la coordinación negativa promueva nuevas soluciones, pero ayuda a aclarar si las competencias del gobierno y la administración son congruentes con los objetivos e instrumentos de las políticas públicas predominantes.

Recuadro 1.13: Criterios para evaluar la eficacia de las redes jurídicas y de políticas

Coherencia: este criterio requiere que los objetivos e instrumentos sean compatibles con los valores constitucionales y las normas democráticas, así como con las políticas públicas en materia de uso de la tierra, desarrollo económico y protección ambiental, y que también sean conformes con los compromisos internacionales y acuerdos multilaterales.

Exhaustividad: este criterio se refiere a los objetivos de políticas relativos a la protección de los bosques y el desarrollo forestal, los distintos tipos de tenencia de los bosques y los derechos y responsabilidades de las diversas categorías de usuarios forestales.

Subsidiariedad: este criterio está relacionado con la función de los bosques como recursos nacionales, regionales y locales, así como con el doble papel que desempeñan como medios de producción privada, explotables de acuerdo con las decisiones de los terratenientes, y como recursos que generan numerosos beneficios para la comunidad.

Aplicabilidad: este criterio se refiere al marco de políticas en su conjunto y al rol de las administraciones públicas. Depende del establecimiento de responsabilidades y tareas precisas y de la participación adecuada de los propietarios forestales y grupos de interesados en la reglamentación de los usos y las prácticas de ordenación de los bosques. La coordinación de las competencias entre las entidades públicas es importante para evaluar la aplicabilidad de las políticas y reglamentos.

La *coordinación administrativa* complementa el establecimiento de estructuras orgánicas, pero no sustituye la distribución oficial de competencias y recursos entre los organismos gubernamentales. La coordinación surte efecto sólo si genera nuevos beneficios para al menos uno de los asociados interesados. Es un instrumento eficaz y funciona regularmente si la mayoría de los asociados, ya sea en el marco de las administraciones o en combinación con grupos de interesados externos, puede contar con objetivos y vinculaciones de políticas con efectos positivos. Ahora bien, es necesario tener presente los límites de la coordinación interadministrativa, especialmente si hay intereses importantes y fundamentalmente opuestos que determinan el contenido de las diferentes políticas públicas y si las vinculaciones transversales tienen efectos sobre todo restrictivos o contradictorios. Si las competencias y los recursos están distribuidos en forma dispareja o está en juego la redistribución de las responsabilidades y recursos, los procedimientos de coordinación administrativa tienen escaso potencial y es muy probable que dejen de ser aplicables. En tales circunstancias se requieren decisiones políticas o jerárquicas a un nivel de gobierno más alto. Las decisiones externas son más eficaces y ayudan a los agentes involucrados a concebir modos más racionales y eficaces de coordinar los distintos objetivos e instrumentos de políticas.

Coordinación interinstitucional. La práctica actual es que las responsabilidades sectoriales siguen incumbiendo a las dependencias gubernamentales competentes pero, a fin de informar, negociar y decidir acerca de cuestiones transversales, se institucionalizan procedimientos administrativos y reuniones ordinarias (Knoepfel, 1995), y la organización, moderación y mediación de las reuniones se encargan a una oficina independiente. Otra posibilidad consiste en colmar las brechas entre las distintas administraciones mediante la creación de unidades en otros departamentos pertinentes. Por ejemplo, una unidad forestal situada en una oficina encargada del aprovechamiento de tierras, podría explicar y defender las razones de la necesidad de desarrollo forestal sostenible. Si los nuevos procedimientos resultan viables en el entorno administrativo, es oportuno examinar la distribución de las competencias y responsabilidades. Una tercera opción consiste en tratar las cuestiones especializadas en modo menos tajante, por ejemplo, cubriendo los puestos vacantes con personal con diferentes experiencias profesionales. Se trata de un método bastante informal, pero que a veces resulta

eficaz para aumentar los conocimientos y la comprensión del potencial y las necesidades de las relaciones transversales.

CONCLUSIONES

El contexto en que se debe analizar el impacto de las políticas públicas en la ordenación forestal sostenible y el desarrollo del sector forestal se caracteriza por *tendencias* importantes como la globalización de la economía y el comercio, la internacionalización de la protección del medio ambiente y la naturaleza, la privatización y una interpretación diferente de la función del Estado, el aumento de la participación de los interesados y los ciudadanos como también por la influencia de las ONG en las decisiones públicas y el incremento y la diversificación de la demanda social de bienes.

Las *políticas públicas* se basan en competencias del Estado establecidas en la Constitución y en leyes, decretos, reglamentos gubernamentales y decisiones de las autoridades administrativas. Es oportuno distinguir entre políticas que proporcionan *marcos institucionales* para la intervención del Estado y la seguridad pública; políticas que se ocupan de *equidad social, producción económica e integración cultural*, y políticas que promueven el *desarrollo a los fines de la subsistencia y el bienestar*. Las combinaciones específicas de esferas de política son importantes y dependen del nivel de desarrollo socioeconómico, las demandas de bienes y servicios, los valores culturales, así como de la superficie, la biodiversidad, la productividad y la fragilidad de los ecosistemas forestales. Se ha determinado que, actualmente, en algunos países y regiones son especialmente importantes las políticas que establecen un marco institucional, mientras que en otros predominan las que se ocupan de sectores económicos específicos o que promueven el desarrollo.

Los *vínculos transversales* entre las distintas políticas públicas repercuten de forma inmediata o indirecta en el comportamiento de terratenientes, usuarios forestales, organismos gubernamentales y ONG. En este ámbito, es importante la suma de productos y resultados de las políticas y los instrumentos jurídicos que se ocupan de cuestiones económicas, sociales y ambientales, como también sus *efectos positivos y negativos* en las prácticas sostenibles de ordenación de tierras. Estos efectos se refieren a los que producen las *esferas de políticas pertinentes* en la ordenación forestal sostenible y a los que generan las *políticas y los reglamentos forestales* específicos en el crecimiento económico, la biodiversidad y el medio ambiente. Los elementos tipológicos que ayudan a determinar el impacto transversal son: la combinación de esferas de políticas pertinentes, el contexto socioeconómico regional y local, los niveles de las decisiones políticas, la combinación de instrumentos de políticas, la dirección del impacto y el tipo de productos y resultados obtenidos.

Los *instrumentos jurídicos internacionales* adoptados antes y durante la CNUMAD, así como sus procesos complementarios, están dirigidos a lograr un equilibrio entre los factores económicos, sociales y ambientales como objetivo primario del desarrollo sostenible. Además de prever procesos continentales, regionales y supranacionales, establecen marcos jurídicos y de políticas de múltiples niveles que influyen en forma creciente las opciones políticas nacionales y subnacionales.

A nivel nacional y local, es necesario estudiar las *esferas de políticas trascendentales*, los tipos de vinculaciones más importantes y la escala de efectos positivos y negativos que éstas producen. El criterio para elegir los factores determinantes es el interés que los nuevos conocimientos acumulados tienen para los interesados principales, los representantes de las

administraciones públicas y los encargados de la adopción de políticas. La atención se centra en los agentes involucrados, los instrumentos y procedimientos que influyen en su comportamiento, así como en la relación causal entre el sector forestal y las otras esferas de políticas, en ambas direcciones. Esto supone reconsiderar la función y el mandato de las administraciones forestales y su capacidad para desenvolverse con éxito en un entorno político en evolución, en el que son fundamentales la participación efectiva de los interesados y el papel dominante del sector privado. En este contexto adquieren importancia los instrumentos de políticas relacionados con la dirección de procesos, la organización pública y la asignación de recursos financieros.

Hay que concentrarse en la capacidad del sector público para gestionar las complejas *redes* políticas que presentan una gran variedad de intereses en distintos sistemas de uso de la tierra y prácticas de manejo. Es importante entender hasta qué punto esos intereses son compatibles u opuestos y las justificaciones de ambos. Si existe *compatibilidad de intereses* es necesario entender el modo en que las políticas públicas pueden favorecer la sinergia y optimizar los recursos disponibles. En caso de *intereses opuestos*, en cambio, hay que averiguar en qué medida es posible modificar las soluciones políticas y reglamentos o si las medidas complementarias o de compensación pueden reducir o neutralizar los efectos negativos de las políticas. Es preciso analizar con mayor coherencia cómo funcionan en la práctica los procedimientos de arbitraje entre los interesados del sector público y privado, la cooperación entre terratenientes y la industria, y los mecanismos de coordinación interadministrativa, así los problemas fundamentales por resolver. Los criterios para evaluar la eficacia de las redes de políticas y los reglamentos jurídicos son la coherencia, la exhaustividad, la subsidiariedad y la aplicabilidad.

Se han llevado a cabo numerosas *investigaciones* acerca del impacto transversal en el sector forestal, especialmente a cargo del CIFOR, la FAO y el Banco Mundial, y de investigadores e instituciones nacionales de investigación. A fin de ofrecer más conocimientos e información a los encargados de la adopción de políticas y a la comunidad, hay que estudiar más detenidamente las cuestiones jurídicas, organizativas y de políticas, elaborar cuentas de recursos naturales más detalladas y realizar análisis econométricos y del impacto. Es fundamental que los resultados a nivel nacional, subnacional y local sean específicos para que proporcionen información empírica detallada acerca de los éxitos y las deficiencias y desventajas que caracterizan un determinado contexto social, económico y político.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2002). *A revised forest strategy for the World Bank Group*. Washington, DC.
- Broadhead, J. & Dubé, Y.C. (2002). Cross-sectoral policy impacts in forestry. Documento voluntario presentado a la Secretaría del 12º Congreso Forestal Mundial, FAO, Roma.
- CEPE/FAO (2003). Study on scenarios with major impacts on the European forest sector. Nueva York y Geneva.
- CIFOR (Current) Forest Policy Experts Electronic Listserv (CIFOR – POLEX). Centro de Investigación Forestal Internacional, Bogor, Indonesia.
- Cirelli, M.T. & Schmithüsen, F. (2000). *Trends in forestry legislation: Western Europe*. Estudio legislativo No. 10, FAO, Roma.

- Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (1996). Implementation of forest-related decisions of the United Nations Conference on Environment and Development at the national and international levels, including an examination of sectoral and cross-sectoral linkages. Progress in national forest and land use plans. Naciones Unidas, Nueva York.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1999). *Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its third session*. Nueva York.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2000). *Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its fourth session*. Nueva York.
- Contreras Hermosilla, A. (1999). Towards sustainable forest management – an examination of the technical, economic and institutional feasibility of improving management of the global forest estate. Documento de trabajo, Dirección de Políticas y Planificación, Departamento de Montes, FAO, Roma.
- Contreras Hermosilla, A. (2000). *The underlying causes of forest decline*. Documento especial del CIFOR No. 30. Bogor, Indonesia.
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002). Plan of Implementation. Johannesburgo, Sudáfrica.
- de Montalembert, M.-R. (1994). Cross-sectoral linkages and the influence of external policies on forest development. Second meeting of the Malaysia-Canada co-sponsored Intergovernmental Working Group on Global Forests, Ottawa.
- de Montalembert, M.-R. (1995). Cross-sectoral linkages and the influence of external policies on forest development, *Unasylva*, 46, 25-37, FAO, Roma.
- FAO (1993). *Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific*. Estudio FAO: Montes 115, Roma.
- FAO (1994). *The state of food and agriculture 1994*. Roma.
- FAO (1996a). *Forestry policies of selected countries in Africa*. Estudio FAO: Montes 132, Roma.
- FAO (1996b). *Formulation, execution and revision of national forestry programmes. Basic principles and operational guidelines*. Roma.
- FAO (1998a). *Forestry policies in the Caribbean and Latin America*. Estudios FAO: Montes 137/1 y 137/2, Roma.
- FAO (1998b). *Trends in forestry law in America and Asia*. Estudio legislativo No. 66, Roma.
- FAO (1998c). *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries*. Directrices, Roma.
- FAO (1999). *Situación de los bosques del mundo 1999*. Roma.
- FAO (2001a). *Situación de los bosques del mundo 2001*. Roma.
- FAO (2001b). *Trends in forestry law in Africa and Europe*. Estudio legislativo No. 72, Roma.
- FAO (2002). *Law and sustainable development since Rio: legal trends in agriculture and natural resource management*. Estudio legislativo No. 73, Roma.
- FNUB (2001). *Suggestion for a multi year programme of work of the United Nations Forum on Forests*. Nueva York.

- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy – policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, Toronto, Nueva York, Oxford.
- Humphreys, D. (1996). *Forest politics. The evolution of international cooperation*. Earthscan, Londres.
- IPCC (2001). Climate change 2001: Summary for policy makers. Informes de grupos de trabajo, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Organización Meteorológica Mundial, Ginebra.
- Kaimowitz, D. & Angelsen, A. (1999). The World Bank and non-forest sector policies that affect forests. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Kaimowitz, D. (1996). Livestock and deforestation. Central America in the 1980s and 1990s: A policy perspective. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Kaimowitz, D., Byron, N. & Sunderlin, W. (1998). Public policies to reduce inappropriate tropical deforestation. *En: Lutz, E., Binswanger, H., Hazell, P. and McCalla, A., Eds. Agriculture and the environment. Perspectives on sustainable rural development*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Knoepfel, P. (1995). New institutional arrangements for a new generation of environmental policy instruments: Intra- and interpolicy cooperation. *En: Dente, B., Ed. Environmental policy in search of new instruments*, pp. 197-233. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Knuth, L. (2002). Impacts of non-forestry policies on forestry – an overview of some legal aspects. Documento de trabajo preparado para la Oficina Jurídica, FAO, Roma.
- Le Master, D.C., Block, N.E. & Owubah, C.E. (2002). Selection of policy tools in multilevel international networks. *Forest Science Contributions* No. 27: 175-184; Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- Lindsay, J., Mekouar, A. & Christy L. (2002). Why law matters – design principles for strengthening the role of forestry legislation in reducing illegal activities and corrupt practices. *Forest Science Contributions* No. 27: 163-174; Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- Mekouar, A. & Castelein, A. (2002). Forestry legislation in Central and Eastern Europe – a comparative outlook. *Forest Science Contributions*, Volume 26: 1-26; Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- Merlo, M. & Paveri, M. (1997). Formation and implementation of forest policies: a focus on the policy tools mix. *En: Políticas, instituciones and means for sustainable forestry development*, XI Congreso Forestal Mundial, Antalya, Turquía.
- Peck, T. J. & Descargues, J. (1997). *The policy context for the development of the forest and forest industries sector in Europe*. CEPE/FAO, Nueva York y Ginebra.
- Repetto, R. & Gillis, M. (1988). *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- Scharpf, F. W. (1993). Coordination in hierarchies and networks. *En: Scharpf, F. W. H. ed. Games in hierarchies and networks*, págs. 125-165. Campus, Frankfurt.
- Schmithüsen, F. & Siegel, W. C., Eds. (1997). *Developments in forest and environmental law influencing natural resource management and forestry practices in the United States of America and Canada*. World Series Volume 7, Secretaría de la IUFRO, Viena.

- 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.
- Schmithüsen, F., Herbst, P. & Le Master, D.C., Eds. (2000). *Forging a new framework for sustainable forestry – recent developments in European forest law*. World Series Volume 10, Secretaría de la IUFRO, Viena.
- Tsering, D. (2000). Biodiversity policy in Bhutan. Doctoral thesis. Chair Forest Policy and Economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- von Prittwitz, V., Wegrich, K., Bratzel, S. & Oberthür, S. (1994). *Politikanalyse*. Leske und Budrich, Opladen.
- Wunder, S. (2000). Oil wealth and the fate of the forest: Gabon. CIFOR, Bogor, Indonesia.