

PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES

*Del concepto político al instrumento práctico en
países tropicales*

Herman J.F. Savenije



landbouw, natuurbeheer
en visserij

Centro Nacional de Referencia para Agricultura, Naturaleza y Pesca
(Expertisecentrum LNV)
Diciembre 2001. Ede, los Países Bajos

© 2001 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr.2001 /070
Ede/Wageningen

Este documento fue preparado a solicitud del Ministerio de Agricultura, Manejo de Naturaleza y Pesca y la Dirección General para la Cooperación Internacional (DGIS) del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las opiniones emitidas en este documento son las del autor y no implican la expresión de opinión alguna de parte del gobierno de los Países Bajos.

Se puede obtener copias bajándolas de la página Internet, o pidiéndolas por teléfono o correo electrónico o escribiendo al Centro Nacional de Referencia para Agricultura, Naturaleza y Pesca, mencionando el código "*national forest programmes*" y el número de copias deseado.

Está permitido citar partes del texto y usarlas de otra forma bajo la condición de mencionar la fuente.

Autor:	Herman J.F.Savenije
Traducción al español:	Abad Traducciones, Leiden
Edición final:	Herman J.F. Savenije
Número editado:	250 ejemplares
Imprenta:	Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij
Producción:	Centro Nacional de Referencia para Agricultura, Naturaleza y Pesca, (EC LNV) Dirección de visita: Galvanistraat 7 Caja Postal 482, 6710 BL Ede, Países Bajos Teléfono: +31 (0) 318 671 400 Fax: +31 (0) 318 624 737 Correo electrónico: balie@eclnv.agro.nl Página Web: www.minInv/inm.nl

Contenido

CONTENIDO	3
PRÓLOGO	5
AGRADECIMIENTOS	6
LISTA DE ABREVIATURAS.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	9
2. PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES (PFN)	12
2.1 Contexto	12
2.2 ¿Qué son pfn?	13
2.2.1 Definición.....	13
2.2.2 Principios.....	13
2.2.3 Propuestas de acción de pfn	14
2.2.4 Componentes generales del pfn e instrumentos para la política	15
2.3 Significancia.....	15
3. PROCESOS DE PLANIFICACIÓN FORESTAL EN PASADO Y PRESENTE.....	18
3.1 Introducción.....	18
3.2 Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT)/ Programa de Acción Forestal Nacional (PAFN).....	18
3.3 Forestry (Sector) Master Plans /Forest Sector Reviews	20
3.4 Otros conceptos de planificación	21
4. ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ANTERIORES Y ACTUALES?	22
4.1 Introducción.....	22
4.2 El contexto de la política y planificación forestales nacionales.....	23
4.2.1 Aspectos generales.....	23
4.2.2 Carácter del sector forestal	23
4.2.3 Lecciones.....	25
4.3 Diseño del proceso	26
4.4 Conclusión.....	33
5. DESARROLLOS E INICIATIVAS RECIENTES	34
5.1 Introducción.....	34
5.2 La Iniciativa de los Seis Países	34
5.3 Forest Partnership Agreements (FPA)	36
5.4 Fuerza Tarea Interagencial de Bosques (ITFF)	37
5.5 El Programa de Bosques de PNUD (PROFOR)	38
5.6 Programa de Apoyo a pfn de la FAO	38
5.7 Forestry Advisers Group (FAG).....	39
5.8 Conclusión.....	40
6. ¿CÓMO PUEDE LOS PAÍSES BAJOS PRESTAR APOYO EFECTIVO A LOS PROCESOS DE PFN?.....	41
6.1 Introducción.....	41
6.2 Apoyo a nivel nacional	41
6.3 Apoyo a nivel global/regional.....	42
6.4 Apoyo al proceso de pfn en los Países Bajos.....	42
BIBLIOGRAFÍA	43

ANEXO 1: ALGUNAS DIRECCIONES Y FUENTES DE INFORMACIÓN ÚTILES SOBRE PFN, EL PROCESO DE PIB/FIB Y OTROS PROCESOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS BOSQUES.....	45
ANEXO 2: ALGUNAS EXPERIENCIAS POR PAÍS Y REGIONALES	48
1. GENERAL	48
2. AMÉRICA LATINA	48
2.1 Plan de Acción Forestal para Bolivia (PAFBol).....	48
2.2 Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC)	50
2.3 Plan de Acción Forestal de Chile (PAFChile)	52
2.4 Plan de Acción Forestal del Ecuador (PAFE).....	52
2.5 Plan de Acción Forestal del Perú (PAFN).....	53
2.6 Plan de Acción de Costa Rica (PAFCR)	54
2.7 Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG).....	54
2.8 Plan de Acción Forestal para Centroamérica (PAFCA)	55
3. ÁFRICA	55
3.1 Zambia Forestry Action Plan (ZFAP, Plan de Acción Forestal de Zambia)	55
3.2 Plan de Accão Forestal de Cabo Verde (PAFCV)	56
3.3 National Forestry Plan for Guinea Bissau (Plan Forestal Nacional para Guinea Bissau)	57
3.4 Plan d'Action Forestier du Sénégal (PAFS) y Plan d'Action Forestier Régional (PAFR)	57
4. ASIA.....	59
4.1 Sri Lanka Forestry Sctor Master Plan (Plan Maestro del Sector Forestal de Sri Lanka)	59
4.2 Pakistan Forestry Sctor Master Plan (Plan Maestro del Sector Forestal de Pakistán)	60
ANEXO 3: EL CASO SUECO	62

Prólogo

El concepto de los programas forestales nacionales tal como queda descrito en este documento tiene una historia larga. Aunque casi todos los países siempre han diseñado planes para sus bosques, solamente a partir de 1985 (con la introducción de los Planes de Acción Forestal Nacionales (PAFN)) se han hecho esfuerzos para de alguna forma estandarizar la manera de formular planes nacionales y utilizarlos para asegurar la integración y el financiamiento de proyectos. Por iniciativa de un número de donantes, bancos internacionales de desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones de las Naciones Unidas, se diseñaron criterios y normas. Aunque la formulación e implementación de los PAFN se efectuaron con éxito variable, éstos dieron la base para un enfoque nuevo adoptado por el Panel Internacional de Bosques (PIB). El panel acordó que cada país en el mundo debería formular un programa forestal nacional para todo tipo de bosque. El énfasis inicial en los bosques tropicales y los países en vía de desarrollo fue reemplazado por una preocupación por todos los bosques; el marco un tanto rígido del PAFN fue abandonado en favor de un proceso de política y planificación que podía elaborarse de tal manera que las elecciones de un país podían ser respondidas mejor, teniendo bien en cuenta los principios básicos acordados en el PIB.

Este documento tratará en detalle el concepto de programas forestales nacionales (pfn), tal como queda definido en el PIB; examinará los principios básicos de tales programas, y tratará de clarificarlos. Los resultados (exitosos o no) de anteriores procesos de planificación en países en vía de desarrollo serán revisados, ya que éstos pueden proveer lecciones importantes para efectuar la operacionalización del nuevo concepto de pfn. Estas experiencias son complementadas e ilustradas en más detalle en Anexo 2 por un número de impresiones descritas por colegas holandeses con respecto a procesos anteriores en que ellos estaban involucrados. Aunque esta experiencia y las lecciones sacadas de ella se basan principalmente en procesos de políticas y planificación en los países en vía de desarrollo, a menudo son igualmente relevantes para otros países.

Este documento ha sido escrito a la solicitud de la Dirección General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (DGIS). Su primer objetivo es servir como trasfondo para los funcionarios públicos holandeses involucrados en asuntos de pfn. No obstante, puede ser de interés también para otros interesados en la materia. En colaboración con el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo de DGIS (DGIS-DML), el departamento de Desarrollo Rural y Urbano de DGIS (DGIS-DRU) y el Centro Internacional para la Agricultura (IAC), nosotros del Centro Nacional de Referencia para Manejo de la Naturaleza (EC LNV) esperamos contribuir a un mejor entendimiento y por lo tanto una aplicación más amplia del nuevo concepto de pfn.

Nota

Este documento fue originalmente publicado en Inglés en Junio 2000 con título: ***National Forest Programmes: from political concept to practical instrument in developing countries***. Forests, Forestry and Biological Support Group. Theme Studies Series 3. ECLNV/IAC. Wageningen, the Netherlands. Consequentemente no son tratados los desarrollos e iniciativas después de junio 2000.

Agradecimientos

Este documento es el resultado de un proceso gradual e interactivo, durante el cual distintos colegas hicieron comentarios valiosos sobre versiones anteriores y contribuyeron textos para el Anexo 2. Quisiera expresar mi agradecimiento especial a las siguientes personas: todos los miembros del Grupo de Apoyo "Bosques, Forestería y Biodiversidad"¹, específicamente Arend van Bodegom, Kees van Dijk, Reinout de Hoogh, Henk Lette, Cathrien de Pater y Gertjan Renes; Ko van Doorn (DGIS-DRU), Felix Hoogveld, Henri Jorritsma y Ton van der Zon (DGIS-DML); Peter Schütz (LNV, Dirección Manejo de la Naturaleza), Gijs van Tol (EC LNV); Matt Heering (DOFI); Heiner Schanz (Universidad de Wageningen, Grupo de Políticas Forestales y Manejo de Bosques); y Bernd-Markus Liss (consultor, AGE/GTZ).

¹ El Grupo de Apoyo "Bosques, Forestería y Biodiversidad" es un órgano en el cual colaboran expertos del IAC y del EC-LNV (Centro Nacional de Referencia para Agricultura, Naturaleza y Pesca).

Lista de Abreviaturas

AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCAB-AP	Comisión Centroamericana de Bosques y Áreas Protegidas
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CDS	Comisión de Desarrollo Sostenible (ONU)
CIFOR	Centro Internacional para la Investigación Forestal
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COFO	Comité de Montes de la FAO
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Chile)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Inglaterra)
DGIS	Dirección General para la Cooperación Internacional (Países Bajos)
DPCSD	Departamento de las Naciones Unidas para la Coordinación de Políticas y el Desarrollo Sostenible
FAG	Grupo de Asesores Forestales (Forestry Advisers Group)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINNIDA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo Internacional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, Global Environmental Facility)
FPA	Acuerdo Forestal de Asociación
FSR	Revisión del Sector Forestal
IAC	Centro Internacional de Agricultura
FIB	Foro Intergubernamental de Bosques
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y de Vida Silvestre
PIB	Panel Intergubernamental de Bosques
ITFF	Fuerza Tarea Interagencial de Bosques
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LNV	Ministerio de Agricultura, Manejo de Naturaleza y Pesca (Países Bajos)
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
NCS	Estrategia Nacional de Conservación
NEAP	Programas Nacionales de Acción Ambiental
NTFP	Producto Forestal No Maderable
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO)
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAFBoI	Plan de Acción Forestal de Bolivia
PAFC	Plan de Acción Forestal de Colombia
PAFCA	Plan de Acción Forestal de Centro América
PAFCHILE	Plan de Acción Forestal de Chile
PAFCR	Plan de Acción Forestal de Costa Rica
PAFCV	Plan de Acción Forestal de Cabo Verde
PAFE	Plan de Acción Forestal de Ecuador
PAFG	Plan de Acción Forestal de Guatemala
PAFN	Plan de Acción Forestal Nacional
PAFR	Plan de Acción Forestal Regional
PAFS	Plan de Acción Forestal de Senegal
PAFT	Plan de Acción Forestal Tropical
PAFZ	Programa de Acción Forestal de Zambia
PAN/LCD	Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación
PDRI	Plan de Desarrollo Regional Integral
PIQ	Plan de Implementación Quinquenal

PMF	Plan Maestro Forestal
PM(S)F	Plan Maestro (Sectorial) Forestal
PAFN	Plan de Acción Forestal Nacional
Pfn	Programas forestales nacionales
PNFR	Programa Nacional de Forestería Rural
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas de la Lucha contra la Desertificación
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
WCED	Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

1. INTRODUCCIÓN

Trasfondo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD 1992) en Río de Janeiro no resultó en una aprobación de un convenio sobre bosques a nivel mundial. Sin embargo, sus resultados y recomendaciones se plasmaron en los *Principios Forestales no Legalmente Vinculantes*. El Agenda 21 resultó ser una base suficientemente sólida para continuar las discusiones internacionales encaminadas a encontrar un acuerdo global ulterior sobre bosques y su manejo sostenible. Para este propósito se estableció bajo los auspicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (CDS) el *Panel Intergubernamental de Bosques (PIB)*, el que desde entonces ha producido un gran número de acuerdos para intensificar la protección y el manejo de toda clase de bosques a nivel mundial. Estos acuerdos han sido consignados en las *Propuestas para Acción del PIB (ONU-CDS, 1997)*. Adicionalmente, varias líneas de acción relativas a bosques han sido acordadas en el Convenio sobre la Biodiversidad, el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, y en otros convenios, como por ejemplo la Convención de la Lucha contra la Desertificación y el CITES.

Mucho de la acción sobre los bosques tendrá lugar en los países individuales concernientes. Los *programas forestales nacionales (pfn)* son considerados como un instrumento extremadamente importante para la operacionalización de las *Propuestas para Acción* y otras obligaciones de los países individuales internacionalmente acordadas. En principio, cualquier modalidad del proceso nacional de política y planificación forestales puede ser considerada como un pfn. Pero en la práctica, los procesos de política y planificación forestales difieren enormemente de un país a otro en lo que al contenido, proceso, posicionamiento institucional y apoyo político se refiere. A pesar de esto, el PIB ha definido el concepto de pfn como un número de principios y elementos generales que, como mínimo, deberían tenerse en cuenta al formular y operacionalizar las políticas, los planes y los procesos de planificación nacionales. Como una de las prioridades de acción, el PIB pidió a *todos los países*, tanto en las zonas tropicales como en las templadas y boreales, desarrollar o ajustar sus políticas y estructuras de planificación en curso, conformándolas al concepto de pfn, tal como fue formulado dentro del PIB. Se enfatiza explícitamente que los países mismos son los primeros responsables de su propios procesos, tomando en cuenta sus circunstancias específicas y su soberanía.

En qué manera concreta los países individuales aplicarán sus políticas y planificación nacionales a la luz de las Propuestas del PIB es todavía un interrogante. Si bien el concepto de pfn fue definido dentro del PIB, esto se ha hecho sólo en términos generales, siendo un producto de un consenso aceptable para todos los países involucrados. Aquí se presenta un dilema, ya que por un lado existe la necesidad de elaborar más el concepto general de pfn, mientras que, por otro lado, los países no quieren ser presionados a cómo deberían hacerlo. Este problema ha sido reconocido ampliamente. Al *Foro Intergubernamental de Bosques (FIB)*, el sucesor del PIB) se le encomendó la tarea de desarrollar propuestas adicionales para el diseño práctico del concepto de pfn y cómo los países pueden ser apoyados en la implementación de sus políticas y planes nacionales y el refuerzo de su sector forestal. En este campo ya se emprendieron varias iniciativas, tanto en el Norte como en el Sur (ver capítulo 5).

Hay que tener en cuenta que el concepto de pfn no es enteramente nuevo. De hecho, la mayoría de los países ya tienen alguna forma de política y planificación forestal nacional. Planes de Acción Forestal Nacionales (PAFN) han venido desarrollándose e implementándose en los trópicos y subtropicos desde 1985, particularmente en los países en vía de desarrollo, como parte del proceso de PAFT (Plan de Acción Forestal Tropical,

posteriormente Programa de Acción Forestal Tropical), si bien de maneras muy diferentes y con distintos grados de éxito. Apoyo al proceso de PAFT/PAFN fue dado durante muchos años, no sólo internacionalmente sino también como componente de la política de cooperación para el desarrollo de los Países Bajos. Varios países en vía de desarrollo usaron otro tipo de estructura de planificación, tales como *Forestry Master Plans* y *Forest Sector Reviews*. También en la zona templada hay gran diversidad en los sistemas de política y planificación nacionales dentro de los países individuales.

La gran cantidad de experiencia adquirida en todos estos procesos ha tenido una influencia considerable en el concepto de pfn en la definición del PIB. En la práctica, la formulación de los pfn a la luz de las Propuestas para Acción del PIB implicará a menudo la estructuración, adaptación y revitalización de los procesos de políticas y planificación ya existentes. La experiencia proveniente de los varios procesos por lo tanto aporta lecciones valiosas para la operacionalización exitosa del nuevo concepto de pfn.

La política forestal de la cooperación al desarrollo holandesa

La política de desarrollo holandesa con respecto a los bosques da prioridad a apoyar los países en vía de desarrollo en establecer y reforzar sus procesos de política y planificación. En el pasado los Países Bajos proporcionó mucha ayuda en lo atinente a los bosques, especialmente dentro del marco del PAFT/PAFN.

Los Países Bajos respaldó las *Propuestas para Acción del PIB* y está dispuesto a promover su implementación. La política holandesa actual sobre la cooperación al desarrollo hace mucho énfasis en un enfoque sectorial integrado y en la importancia de que la cooperación al desarrollo sea orientada por las necesidades del país pertinente y por su política nacional. El concepto de pfn según la definición del PIB concuerda bien con este enfoque. En vista de la importancia dada al concepto de pfn en la política forestal tanto internacional como holandesa es fundamental comprender a fondo su alcance, contenido y potencial. Asimismo es necesario estar bien informado de las ideas más corrientes y las nuevas desarrollos en este campo, para poder determinar cómo la política holandesa puede anticiparlas de la manera más eficiente.

Durante algún tiempo la cooperación al desarrollo bilateral de los Países Bajos fue delegada en gran parte a sus embajadas. Los pfn pueden constituir una estructura importante para definir y priorizar las políticas y programas tocantes a los bosques y la biodiversidad de parte de la embajada, incluido apoyo directo para ayudar los países en el desarrollo de sus pfn.

Objetivos, enfoque y estructura de este documento

El objetivo general de este documento es ofrecer información altamente relevante y actualizada sobre los pfn destinada a todos los involucrados en la formulación de la política o en la implementación de la planificación forestal nacional en países en vía de desarrollo. Este documento se dirige específicamente a las embajadas, con el fin de ayudarlas en determinar cómo pueden abordar de la manera más eficiente los procesos de pfn, nuevos o en curso, en el país donde ellas están ubicadas. De ahí que este documento enfoca en primer lugar los procesos de planificación y experiencia anterior en países en vía de desarrollo. Procesos de planificación e iniciativas en otros países y regiones sólo serán tratados ocasionalmente.

El capítulo comienza con los “porqués” y “paraqués” del concepto de pfn: ¿De dónde viene la idea, qué ha sido acordado internacionalmente en cuanto a sus objetivos, contenido y forma y qué suposiciones se han hecho? ¿Cómo y bajo qué condiciones el concepto amplio de pfn puede contribuir eficazmente a una protección y un manejo

forestales mejorados y a la implementación de las Propuestas del PIB en los países en vía de desarrollo?

El capítulo 3 explica brevemente los conceptos y procesos de planificación anteriores más importantes en los países en vía de desarrollo. Algunos resultados y lecciones del pasado se reseñan en el capítulo 4. Las cuestiones que se tratan incluyen: ¿cuáles fueron los puntos fuertes y débiles desde el punto de vista tanto conceptual como operativo; ¿cuáles fueron los factores principales que hicieron que la planificación nacional sobre bosques tuviera éxito en algunos países, mientras que en otros apenas logró despegar (factores de éxito y falla)?

El capítulo 5 reseña brevemente desarrollos e iniciativas recientes en el arranque y la implementación del nuevo concepto de pfn en varios países.

Finalmente, el capítulo 6 plantea brevemente algunas sugerencias de cómo se puede brindar apoyo al desarrollo y a la implementación de los pfn dentro del marco de la cooperación al desarrollo holandesa.

Este documento en primer lugar es un *documento informativo* y describe la situación existente y las visiones más corrientes. La evolución de los pfn es dinámica. Pueden esperarse cambios sustanciales durante los próximos años como resultado de la experiencia obtenida y de nuevas visiones y acuerdos. Estas evoluciones serán reportadas periódicamente en la forma de informaciones actualizadas. Algunas fuentes útiles de información actualizada acerca de los pfn figuran en el Anexo 1.

2. PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES (PFN)

El objetivo principal de esta sección es definir el concepto del Programa Forestal nacional (pfn), tal como fue desarrollado durante el proceso siguiente a la CNUMAD. Se reseñan el contexto, los objetivos, la definición y el contenido del concepto y se discuten su significación y sus puntos fuertes y débiles potenciales.

2.1 Contexto

En los últimos años pasados las discusiones sobre programas forestales nacionales se realizaron en primer lugar dentro del marco de la implementación de las propuestas de la UNCED. Durante la UNCED (1992) gran número de principios básicos y acciones fueron definidos en *Agenda 21* y en los "*Principios del Bosque*" con el fin de combatir la deforestación y aumentar la protección y el manejo sostenible de los bosques. Adicionalmente se adoptaron la *Convención sobre la Diversidad Biológica* y la *Convención Marco sobre el Cambio Climático*, las cuales incluyen varios acuerdos y líneas de acción relativos a los bosques. Sin embargo, hubo poco consenso en cuanto a la manera en que tales acciones deberían efectuarse en la práctica. En 1995, la *Comisión de Desarrollo Sostenible* (CDS), fundada para dar seguimiento y fomentar la implementación de los planes de la UNCED (*Agenda 21*), luego estableció el *Panel Intergubernamental de Bosques* (PIB), que tenía por encargo formular las medidas a tomar –sobre una base de consenso–, tanto a nivel nacional como internacional, para lograr un manejo forestal sostenible. Esto condujo a las *Propuestas para Acción del PIB*, las cuales comprenden aproximadamente 130 líneas de acción, que en gran parte deben ser realizadas a nivel nacional. Las Propuestas del PIB fueron aprobadas en la Quinta Sesión de la CDS en abril de 1997, posteriormente en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en junio de 1997 y más recientemente en febrero de 1999 por la Comisión Forestal (COFO) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), como el marco general para la continuación de las acciones sobre los bosques.

Para incrementar a nivel nacional la operacionalización e implementación de las Propuestas para Acción del PIB y la acción relacionada con los bosques establecida en otros acuerdos y convenciones internacionales, el PIB introdujo el concepto de Programas Forestales Nacionales (pfn). Desde el principio el PIB siempre ha enfatizado que la responsabilidad del diseño y de la implementación de estos procesos nacionales recaen en los países mismos. Al mismo tiempo se argumentaba que los planes forestales nacionales no deberían establecerse aisladamente, sino que deberían tener cierto grado de coherencia y coordinación internacionales en vista de las dimensiones e interrelaciones globales del manejo forestal sostenible. Igualmente se hacía notar que, si bien muchos países ya practicaban alguna forma de planificación forestal nacional (PAFN, *Forestry Master Plans*, *Forest Sector Reviews*, Programas Nacionales de Acción Ambiental (NEAP), etc.), el carácter, el alcance, contexto e impacto de estos planes muchas veces difieren considerablemente y en general tienen que ser ajustados para que puedan formar un marco conceptual y operacional eficiente para la implementación de las Propuestas para Acción del PIB y la promoción del manejo forestal sostenible². Por consiguiente, dentro del PIB ha habido discusiones intensas sobre qué forma debían tomar esas políticas, planes y procesos. La experiencia de procesos en el pasado y en la actualidad ha desempeñado un papel importante en estas discusiones. Durante todas las discusiones, sin embargo, también se hizo patente que muchos países en realidad se oponen a cualquier entidad externa que les prescriba la forma que su planificación

² Además se ha evidenciado que en años recientes se ha desarrollado un número grande de procesos de planificación, resultando a menudo en actividades paralelas, mal coordinadas e ineficientes en un solo país.

forestal debería tomar. A pesar de desacuerdos considerables con respecto al contenido exacto, se llegó finalmente a un consenso en cuanto a las políticas en general y la estructura de la planificación, la cual incluye un número de rasgos en común o “principios” que los programas forestales nacionales deberían cumplir (como mínimo), sin consideración a la forma que se elija o al tipo de bosque en cuestión. Estos principios han sido formulados en el concepto general del “programa forestal nacional (pfn)”.

2.2 ¿Qué son pfn?³

2.2.1 Definición

El PIB optó deliberadamente por dar una definición extremadamente amplia de los pfn⁴. Los pfn son: “marcos comprensivos de políticas sobre el bosque” apuntadas a lograr un manejo forestal sostenible a nivel nacional. El término de “programa forestal nacional” se define como “una expresión genérica para una gama extensa de enfoques para las políticas, planificación e implementación” a los niveles nacionales y subnacionales. Los países deberían elegir su propio enfoque. Los pfn deberían ser implementados en el contexto de la situación socioeconómica, cultural, política y de medio ambiente de cada país. En principio, esto quiere decir que cualquier clase de planificación forestal nacional puede considerarse como un pfn. Sin embargo, el PIB insiste en que los *principios y elementos* generales, como quedaron descritos en capítulo 2.2.2 abajo, deberían ser tomados en cuenta durante la implementación y que los pfn requieren un enfoque intersectorial y participativo amplio en cada etapa, desde la formulación de políticas, estrategias, planes de acción y programas hasta implementación, monitoreo y evaluación. Los pfn deberían fundamentarse sobre los procesos de políticas y planificación existentes y deberían ser integrados en programas más amplios para el uso de tierra sostenible, de acuerdo con los capítulos 10 y 15 del Agenda 21 y otros convenciones y convenios, tales como la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre la Lucha contra la Desertificación (UNCCD) y la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Los programas de acción deberían coordinarse adecuadamente con actividades en otros sectores, por ejemplo en agricultura, energía e industria (§ 8).

2.2.2 Principios

Los pfn deberían ser considerados como *procesos* iterativos, de largo plazo (§10). Un pfn es un proceso cíclico y continuo de desarrollo, planificación, implementación, monitoreo y evaluación periódicos de las políticas, que debería ser renovado constantemente respondiendo a circunstancias cambiantes y conocimientos y experiencias recién adquiridos.

El PIB recomienda dos conjuntos de “elementos” con los cuales el proceso de pfn debería cumplir. Estos pueden ser considerados como los principios generales de la política.

En primer lugar debe reconocerse el siguiente conjunto de cinco “elementos clave”, sin considerar el enfoque específico adoptado por los países individuales (§10):

- soberanía nacional y liderazgo del país;
- consistencia con la política nacional y los compromisos internacionales;
- integración en las estrategias de desarrollo sostenible del país;

³ Salvo afirmación en contrario, esta sección se basa en la CDS-ONU; (1997); cuando sea relevante, se hace referencia entre paréntesis al parágrafo de referencia de ese documento: (§...).

⁴ En el documento del PIB, (por razones políticas) pfn es imprimido en minúscula. Eso es para evitar confusión con la definición anterior de conceptos de PAFN usados por la FAO, enfatizando de tal manera que los procesos de planificación nacional pueden tomar muchas distintas formas (véase también capítulo 3).

- asociación y participación;
- enfoques holísticos e intersectoriales.

En segundo lugar un número de “elementos específicos” deben ser tomados en cuenta al desarrollar e implementar los pfn (§9):

- mecanismos participativos adecuados en que todas las partes interesadas estén involucradas;
- descentralización (donde sea aplicable);
- empoderamiento de estructuras de gobierno regional y local;
- consistencia con las sistemas constitucionales y legales de cada país, reconocimiento y respeto de los derechos consuetudinarios y tradicionales de pueblos indígenas (entre otros), comunidades locales, moradores del bosque y propietarios del bosque;
- seguridad de los arreglos de tenencia de la tierra; y
- establecimiento de mecanismos de coordinación eficientes y esquemas para solucionar conflictos.

Además de los principios anteriormente referidos se hace mención especial de algunos puntos que deben ser tomados en cuenta al elaborar los pfn:

- los pfn tendrían que estar basados en un enfoque que parte del ecosistema, el cual combina la conservación de la biodiversidad con el uso sostenible de los recursos biológicos (§17a);
- los pfn deberían estar basados en la valuación económica íntegra de los recursos del bosque, incluyendo servicios ambientales y productos forestales no maderables (§11);
- los pfn pueden proporcionar un marco dentro del cual pueden combinarse eficientemente una planificación estratégica y una planificación operacional (§11);
- hay necesidad de estimular las condiciones económicas y comerciales externas que apoyen los pfn (§12);
- en varios casos los pfn necesitarán financiamiento internacional. Se afirma que los países receptores pueden en gran medida agilizar la movilización de fondos aplicando eficientemente políticas (de inversión) y demostrando un compromiso con el proceso de pfn (§13);
- es importante reforzar la capacidad institucional a todos los niveles y en todos los sectores relacionados con el bosque (§14);
- es esencial mejorar la cooperación regional e internacional para el intercambio de información, tecnología y pericia y para establecer redes adecuadas en apoyo de los programas forestales nacionales (§16).

2.2.3 Propuestas de acción de pfn

Las siguientes propuestas de acción con respecto a los pfn fueron adoptadas en el PIB. Estas propuestas fueron confirmadas formalmente durante la Quinta Sesión de la CDS.

- En primer lugar, se anima a todos los países a desarrollar, implementar, dar seguimiento a y evaluar sus propios programas forestales nacionales, basados en el concepto de pfn propuesto por el PIB. Se enfatiza explícitamente que son los países mismos los que son responsables del diseño concreto del proceso, de acuerdo con las condiciones específicas, la soberanía y la legislación nacional del país en particular (§17a);
- El PIB hace un llamamiento para mejorar la cooperación internacional en apoyo del sector forestal, exhortando los países a usar los pfn, siendo un instrumento adecuado, como la base para tal cooperación (§17b).
- A este respecto se hace hincapié en la necesidad de adquirir más fondos y en el desarrollo de financiamiento adicional e innovativo (§17c).
- Se alienta los países a elaborar criterios e indicadores apropiados para el manejo forestal, y a integrarlos en el proceso global de pfn (§17d); deben desarrollarse

mecanismos para garantizar el enlace de los resultados de la investigación multidisciplinaria en todas las etapas del ciclo de pfn (§17^e).

- Se pide a los países desarrollar sistemas de gestión que garanticen la participación de las poblaciones indígenas, moradores del bosque, propietarios del bosque y comunidades locales en el proceso de pfn, así como su poder decisorio real con respecto a la gestión de tierras de bosques estatales en sus cercanías (§17f).
- Se estimula a los países a adoptar el desarrollo de capacidades como objetivo de los pfn, prestando atención especial a la capacitación, servicios de extensión, transferencia de tecnología y ayuda financiera, teniendo bien en cuenta los conocimientos tradicionales locales relacionados con el bosque (§17g).
- Finalmente, se solicita a los países establecer mecanismos nacionales sólidos de coordinación (§17h) y desarrollar asociaciones (nacionales e internacionales) que incluyan “acuerdos sobre asociaciones” (§17i) para promover la implementación de los pfn.

2.2.4 Componentes generales del pfn e instrumentos para la política

De acuerdo a la definición del PIB el concepto de pfn sirve como marco para el proceso de elaboración política y desarrollo institucional integrados, así como para su implementación a través de programas y proyectos; el pfn también ha sido concebido como marco para la coordinación, el diálogo, el apoyo del donante y la coordinación con el donante, tanto nacionales como internacionales. Para lograr esto, un pfn debería incluir probablemente los siguientes componentes generales (Liss 1998);

- una reseña del sector y un proceso para la reforma institucional y de políticas;
- un programa de inversiones;
- un programa de desarrollo de capacidades;
- coordinación.

Como quinto componente se le puede añadir un programa para monitoreo y evaluación.

Liss (1998), en su interpretación de las Propuestas del PIB para el proceso de pfn, menciona también los siguientes instrumentos políticos relevantes:

- Declaración Nacional Forestal;
- *Forest Sector Review*;
- Identificación de temas clave y prioridades;
- Formulación de una política forestal;
- Desarrollo de estrategias;
- Plan de Acción para un ciclo de planificación (p. ej. cinco años), incorporado dentro de la estructura de planificación nacional;
- Plan de inversión para el sector público;
- Acuerdos sobre Asociaciones Nacionales e Internacionales (*Partnership Agreements*).

2.3 Significancia

El concepto de pfn, tal como quedó definido en el PIB, es un concepto integral que incluye la gestión política y la planificación estratégica y operativa, y que trata de relacionarlos. Implícitamente se enfatiza un enfoque de planificación participativa y descentralizada. Un pfn debería ser un marco de políticas democráticas (operativas) para alentar el manejo forestal sostenible y la implementación de las Propuestas para Acción del PIB y de otras obligaciones relativas al bosque a nivel de país internacionalmente acordadas.

En el seno del PIB el término “pfn” fue formulado conscientemente como un concepto genérico y no como una metodología con un “Libro de Reglas”. Esto se hizo así por reconocer por un lado que los procesos nacionales pueden tomar muchas formas apropiadas y sabiendo, por otro lado que muchos países quieren destacar su propia soberanía. El concepto de pfn puede considerarse como un término “sombrija” - producto de consenso- con el cual todos los países participantes pueden estar de acuerdo.

Valor agregado y limitaciones

¿Cuál es potencialmente el valor agregado del nuevo concepto de pfn comparándolo con los conceptos de planificación utilizados hasta la fecha en los diversos países? ¿Hay ahora de veras una mejor base para el desarrollo y planificación de las políticas forestales nacionales que antes?

Una ventaja importante es que ahora existe sólo un concepto de pfn generalizado, con el cual por decisión del PIB todos los procesos nacionales deben cumplir. Además, las Propuestas para Acción del PIB y los principios del pfn aplican a *todos los tipos de bosque*. *Todos los países* son exhortados explícitamente a revisar sus propios procesos a la luz del nuevo concepto de pfn y a ajustarlos se fuera necesario. Ya que esto ha sido acordado a nivel de PIB-CDS, parece que ahora efectivamente hay suficiente respaldo político internacional para de hecho llevar a cabo tales revisiones y reajustes. A pesar de que esto no ha sido consignado en un tratado “duro”, los acuerdos dentro del PIB ciertamente implican una obligación política de peso⁵.

El nuevo concepto de pfn ha creado entre los países en vía de desarrollo y los países ricos un grado de reciprocidad y equidad mayor que, por ejemplo, cuando estaban todavía vigentes los anteriores programas PAFT/PAFN; este programa solamente se proponía mejorar la planificación forestal en países en vía de desarrollo de los trópicos. A este respecto la formulación del nuevo concepto de pfn significa indudablemente una ruptura con el pasado. En efecto, el concepto de pfn no debe considerarse como una mera continuación del PAFT. Una diferencia importante entre los pfn y los conceptos anteriores, por ejemplo los PAFN, es que el concepto de pfn hace mucho más énfasis en el proceso de *políticas* forestales antes que sólo en productos (incluyendo los que se escriben) o planes. Además, el concepto de pfn hace mucho más referencia a convenciones y acuerdos internacionales relacionados con los bosques (CDB, CCD, CMNUCC, CITES, etc.) y a la necesidad de integrarlos.

Si bien los procesos anteriores ya subrayaron la necesidad de armonización e integración de los programas forestales dentro de las estructuras existentes de desarrollo de políticas, planificación y planes nacionales para el desarrollo (que ya fueron aceptados por algunos países), otra ventaja del proceso del PIB y del concepto de pfn es que son más consistentes en su formulación y que hay consenso internacional en cuanto a su contenido. El proceso del PIB igualmente ha asegurado que los bosques y el desarrollo forestal han sido posicionados mejor –conceptualmente- dentro del contexto más amplio del medio ambiente y del desarrollo sostenible y que un número de principios han sido establecidos para esa finalidad.

Sin embargo, un problema serio es que el concepto de pfn –tal como ahora está definido en el PIB- es bastante abierto y amplio; es esencialmente un concepto normativo y político, un concepto genérico que deja mucho espacio para interpretaciones. Las Propuestas del PIB apenas dan indicaciones de cómo las diversas acciones pueden

⁵ Las Propuestas para Acción del PIB han sido suscritas ahora por la mayoría de las entidades y foros internacionales como el marco para otras acciones internacionales con respecto a los bosques, por ejemplo la CDS, la Cumbre Mundial + 5 (UNGASS), ECOSOC, COFO, Congreso Mundial de Forestería, CIMT, la Cumbre de G8, COP de la Convención sobre la Diversidad Biológica, y la Conferencia Ministerial sobre la Protección de Bosques en Europa.

hacerse más concretas y mediante qué facilidades, métodos y financiamiento. Además, la definición de pfn no da indicadores claros para determinar si un proceso es realmente un pfn. Esta es una ventaja, ya que permite una flexibilidad (en el proceso específico de cada país), pero al mismo tiempo una desventaja, ya que no proporciona guías (criterios) internacionales claras para el "control de calidad". Esto requiere que se tome cierto riesgo al embarcarse en un proceso que no permite esbozar un marco para medir los resultados de antemano, sino sólo a partir de experiencias específicas obtenidas dentro del proceso. El logro de consenso sobre los principios a ser aplicados y la formulación de indicadores del proceso son por lo tanto de suma importancia. Todo esto también es muy diferente de las actividades de planificación tradicionales.

Queda el interrogante de si, y cómo, los diversos países van a conducir sus procesos de pfn individuales a la luz de la formulación actual y en muchos aspectos abierta de las Propuestas del PIB y del concepto de pfn. Parece haber una necesidad evidente de más asesoramiento y apoyo para la elaboración de los procesos a nivel nacional. Este problema ha sido reconocido en el PIB y se recalcó que sería valioso probar y demostrar el concepto de pfn en escala operativa (PIB-CDS, 1997 §10). El dilema que surge es que países no aceptan dictados y son los primeros responsables de su propio proceso, mientras que en muchos casos la ayuda (financiera) internacional será indispensable. El verdadero reto es entonces cómo plasmar los procesos de elaboración y apoyo de manera eficaz. A estas alturas, la experiencia adquirida a nivel mundial con procesos de políticas y planificación en presente y pasado puede aportar lecciones muy valiosas.

Conclusión

Se puede concluir que las discusiones con respecto a los pfn y los acuerdos alcanzados dentro del proceso del PIB han creado en muchos países un impulso positivo y una voluntad para embarcarse en otras iniciativas nacionales en este campo. Por otra parte sigue siendo bastante incierto en qué dirección se van desarrollando estas acciones y cuál será realmente su valor agregado en términos de atención más intensiva, una mejor política, una planificación enmendada y un manejo forestal más eficiente. Mucho dependerá de la medida en que los países en realidad están preparados para dar un mayor status al sector forestal e igualmente de la disponibilidad de fondos y de la voluntad de los países de embarcarse en un proceso de aprendizaje abierto en que las políticas, la planificación y la implementación se enlacen con más eficiencia.

3. PROCESOS DE PLANIFICACIÓN FORESTAL EN PASADO Y PRESENTE

Esta sección describe los procesos de planificación más importantes que corriente y recientemente fueron aplicados en los países en vía de desarrollo

3.1 Introducción

La importancia de políticas, planificación y coordinación sólidas como fundamento para el desarrollo forestal y manejo forestal sostenible ha sido reconocido suficientemente, inclusive en el pasado. Todos los países, ricos o pobres, tienen alguna forma de planificación forestal, aunque el carácter, la calidad y el enfoque pueden haber variado considerablemente. Según la FAO, unos 190 países actualmente están involucrados en alguna forma de planificación forestal .

El carácter de los procesos de planificación nacional en los países en vía de desarrollo solía basarse en los exigencias de los mecanismos e iniciativas⁶ de apoyo internacionales. La iniciativa más corriente fue el *Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT)*. Adicionalmente se practicaron también otros enfoques, usualmente formando parte de programas de apoyo sectoriales más grandes efectuados por organizaciones internacionales como las *Forest Sector Reviews* del Banco Mundial y los *Forestry Master Plans* del Banco Asiático para el Desarrollo. Los temas concernientes al bosque fueron igualmente abordados dentro de marcos más amplios de planificación del medio ambiente, por ejemplo los *Programas de Acción para el Medio Ambiente Nacionales* (PAMAN, Banco Mundial), *Estrategias Nacionales para la Conservación* (por la Organización Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)), *Planes de Acción para la Biodiversidad*, *Estrategias para la Biodiversidad*, o como parte de las *Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible* aún más amplias. En algunos casos estos procesos diferentes se efectuaron paralelamente en el mismo país.

3.2 Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT)/ Programa de Acción Forestal Nacional (PAFN)

A principios de los años ochenta la preocupación en el mundo entero por la deforestación acelerada en los trópicos llevó a llamamientos crecientes para emprender acción internacional. Particularmente fueron inquietantes los efectos potencialmente negativos sobre el nivel de vida (conducientes a la pobreza), sobre el medio ambiente y las oportunidades de desarrollo sostenible. Se comprendió que los bosques y la forestería desempeñaron un papel muy limitado en el desarrollo rural, que su potencialidad fue subutilizada y que sólo tenían un papel inferior en la planificación nacional y la cooperación internacional. Desde entonces, se lanzó en 1985 el Plan de Acción Forestal Tropical por iniciativa de (entre otros) el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Mundial para los Recursos (IMR), y la FAO, que asumió la tarea de coordinador y gerente de tareas. El PAFT fue concebido como una estructura conceptual, operativa y coordinadora general para aunar los esfuerzos acrecentados propuestos a nivel internacional, nacional y local. Como tal, el PAFT tenía las siguientes *funciones*:

⁶ Para los países en las zonas boreales y templadas esta clase de marcos globales de planificación forestal nunca fue desarrollada.

- despertar conciencia política y pública (nacional e internacional) frente a la situación de los bosques tropicales, con el objetivo de destacar la importancia de la forestería en la planificación nacional y en la cooperación internacional;
- proveer un marco para la evaluación de la política forestal y para la identificación de estrategias de acción y prioridades de inversión a nivel nacional;
- incrementar el financiamiento para actividades de forestería;
- fortalecer y armonizar los esfuerzos nacionales en favor del manejo forestal sostenible y proveer un marco para la coordinación de la cooperación e inversión internacionales.

Crucial para la implementación del PAFT fue la formulación de los Planes de Acción Forestal Nacional (PAFN). Era un principio básico que los países mismos deberían tomar el mando y cargar con la responsabilidad principal.

Al principio, el lanzamiento del PAFT creó un gran impulso: nunca antes había existido semejante apoyo amplio, mundial, a una iniciativa apuntada a beneficiar los bosques tropicales. Prácticamente todos los donantes grandes apoyaron la iniciativa (incluyendo varias ONG más grandes) y en un momento dado más de 100 países estaban implementando y desarrollando planes forestales dentro del marco del PAFT. En muchos países se estaba recogiendo información valiosa con respecto a los bosques.

Desde el comienzo había cierta cantidad de críticas, las cuales crecieron incesantemente a principios de los años noventa, tanto de parte de las ONG como de algunos donantes bilaterales y organizaciones como el Banco Mundial. La deforestación no estaba disminuyéndose y las reformas de política esperadas y la ayuda financiera adicional no se lograron. Un gran problema del PAFT fue que el proceso de política fue descuidado a menudo, poniéndose demasiado énfasis en la planificación y los planes. Encima, había mucha crítica sobre el contenido y la implementación de los planes. Varios análisis al mismo tiempo concluyeron que el PAFT estaba enfocando demasiado en la forestería comercial, prestando poca atención a la conservación del bosque y los intereses de la población local. El enfoque fue considerado como demasiado “desde arriba hacia abajo” y se recalcó que los países mismos deberían conducir más el proceso. Igualmente se observaba que dentro de los procesos nacionales de política y planificación forestales no se estaba prestando suficiente atención a vínculos intersectoriales y que la mayoría de los planes no abordaron la necesidad de reformar las políticas y las instituciones. Además de esto, la mayor parte de los PAFN eran bastante tecnocráticos y se dirigían demasiado a proyectos individuales en vez de a un enfoque de política, programa y proceso del largo plazo⁷. La propiedad y el compromiso con el PAFT también fueron insuficientes, tanto de parte de los donantes, de los cuales varios perseveraron en sus propios procedimientos de planificación y prioridades, como de parte de los países receptores, muchos de los cuales se retiraron o progresaron poco. Varios países receptores usaron el PAFT como un mecanismo primordialmente para financiar proyectos, en lugar de un marco para la política forestal y el desarrollo de programas. El dilema de la soberanía nacional versus los requisitos de los donantes se manifestó abiertamente.

En respuesta a las diversas críticas y evaluaciones el PAFT iba adaptándose gradualmente y la experiencia creció. La Unidad de Coordinación de FAO PAFT (véase 5.6), respaldada por el Grupo de Consultores Forestales (FAG, véase 5.7), redactó varias versiones nuevas de las guías originales, tomando en cuenta gran parte de la experiencia y de las lecciones arriba descritas⁸.

⁷ Con base en estas observaciones, alrededor de 1991 el nombre del Plan de Acción Forestal Tropical fue cambiado en Programa de Acción Forestal Tropical.

⁸ FAO (1992): *NFAP Operational Principles*; FAO (1996): *Basic Principles and Operational Guidelines: formulation, execution and revision of national forestry programmes*.

A pesar de estos reajustes, al PAFT como mecanismo mundial se le estaba faltando aire y alrededor de 1995 este programa expiró formalmente. No obstante, todavía siguen llevándose a cabo actividades bajo el amparo de los PAFN en muchos países, particularmente en América Latina. El apoyo actual suele descansar en relaciones bilaterales, a veces coordinadas en colaboración con las Unidades de Apoyo Regional de la FAO. Los Países Bajos siempre ha sido muy activo en el proceso de PAFT/PAFN, dando apoyo tanto a la Unidad de Apoyo de la FAO y (directamente) a un número de países.

Pese a las limitaciones del PAFT y las críticas extensas que le fueron dirigidas, durante más de diez años de su existencia este programa influyó considerablemente el pensamiento y la acción globales con respecto al manejo forestal, particularmente en los diversos países en los trópicos. Para más información acerca de la experiencia adquirida en un número de países se remite al Anexo 2.

3.3 Forestry (Sector) Master Plans /Forest Sector Reviews

Aunque gran número de países en vía de desarrollo han desarrollado planes forestales nacionales dentro del marco del PAFT/PAFN, un número reducido de países siguieron otros esquemas de planificación, como los *Forestry (Sector) Master Plans* (FMP o FMSP) o *Forest Sector Reviews* (FSR), para obtener apoyo del Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial, respectivamente.

Forestry (Sector) Master Plans

El primer FSMP se estableció para Finlandia, después de la Segunda Guerra Mundial, para restaurar su sector forestal y maderero devastado. El Banco Mundial proporcionó el apoyo.

El FSMP abarca un horizonte de planificación de 25 años y consiste de estudios extensivos de todas las partes del sector; estos constituyen la base para un plan de política forestal y de inversión. El concepto fue renovado en los años ochenta cuando el Banco Asiático para el Desarrollo decidió apoyar los países asiáticos en sus intentos de mejorar su sector forestal. Al poco tiempo se hizo evidente que una coordinación con el proceso de PAFT era imprescindible. Aparte de grandes similitudes, ambos conceptos de planificación también tenían una serie de diferencias:

- El FSMP fue dirigido principalmente por el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), con Finlandia como codonante frecuente. El PAFT ponía más énfasis en un proceso caracterizado por varios donantes.
- Uno de los resultados del PAFT fue una cartera de proyectos a la cual -en principio- cada donante podía suscribirse. El FSMP desembocó en un plan de inversión mucho más amplio, elaborado en los así llamados "proyectos de sector". Estos se financiaron básicamente mediante préstamos del BASD; otros donantes, entretanto, tenían dificultad en tomar parte en un FSMP particular, o eran renuentes a hacerlo.
- Conferencias de "Mesa Redonda" periódicas, tanto nacionales como internacionales, constituyeron un instrumento central en el proceso de PAFT; en cambio, en los FSMP el proceso usualmente se completó con una sola presentación nacional.
- El horizonte de planificación de los PAFT es de cinco años y el de los FSMP 25 años (incluyendo una fase inicial).
- Los estudios preparatorios de los FSMP fueron en general más extensos y más costosos (con un costo de aprox. US\$ 2 millones) que los "sector reviews" comparables que fueron ejecutados bajo el PAFT.
- En su forma original el FSMP fue más bien tradicional, no muy participativo y sobre todo apuntando a funciones comerciales, mientras que el PAFT -al menos en teoría- había incluido los conceptos de "participación" y "funciones múltiples" de los bosques.

Con todo, las diferencias poco a poco han disminuido. En realidad, la coordinación de los dos procesos fue bastante buena. Había, por ejemplo, el acuerdo de que un país iba a involucrarse en el proceso de o bien el PAFT o bien del FSMP, pero nunca en ambos.

El primer FSMP asiático fue formulado en Sri Lanka, pero encontró mucha crítica dado su carácter tecnocrático. Después de este, se produjeron FSMP para Nepal, Bangladesh, las Filipinas, Tailandia, Pakistán y Bután. Los Países Bajos cofinanció una parte de un estudio preparatorio en el Pakistán, pero el proceso recibió poco apoyo de las provincias y distritos involucrados en su implementación. El carácter participativo de los FSMP creció gradualmente; en Tailandia se inició un proceso de consultación extensa y el deseo expresado por las ONG de más tipos de bosque participativos a lo largo se plasmó en un borrador "Ley sobre el Bosque Comunitario" (aprox. 1992). Sin embargo, la aprobación de este proyecto se empañó en el proceso de toma de decisiones políticas. A principios de los noventa se preparó un segundo FSMP en Sri Lanka. Muchas partes participaron en el proceso y se adoptó la participación como principio principal, pero este plan, que fue aprobado ya en 1995, tampoco ha sido implementado de verdad. Demás información sobre Pakistán y Sri Lanka se encuentra en el Anexo 2.

Forest Sector Reviews

Los *Forest Sector Reviews* del Banco Mundial seguía más o menos el mismo plan que el de los FSMP. El concepto FSR también ha sido influido en gran medida por el Banco y se pide que los países sigan estrictamente las reglas, criterios y procedimientos para calificarse a recibir apoyo. En los países donde el concepto FSR ha sido usado, como Kenia, esto llevó a un montón de críticas, parecido a las sobre los FSMP, particularmente que el enfoque era demasiado "desde fuera" y demasiado "orientado por el banco", no suficientemente participativo, demasiado dirigido a funciones comerciales. El Banco Mundial también fue blanco de un montón de crítica de los otros donantes, que experimentaron que tenían poca influencia y entrada en las revisiones y seguimientos de ellas.

3.4 Otros conceptos de planificación

Con este trasfondo de deficiencias y críticas de los enfoques de planificación arriba descritas se desarrollaron un número creciente de otras actividades de planificación, incluyendo Planes de Acción para el Medio Ambiente y Estrategias para la Conservación. En particular desde el colapso del PAFT –bajo la influencia de las ONG internacionales, bancos de desarrollo y donantes-, en varios países surgieron iniciativas paralelas y a veces competidoras. Cada una de esas iniciativas tiene su propio paquete de objetivos (a menudo bastante similares), pero como regla general son implementadas a través de instituciones nacionales diferentes. En muchos casos esto ha resultado en una coordinación deficiente, duplicación de trabajo anterior y un alto grado de confusión y descontento (Liss, 1998). Este punto ha sido reconocido en el proceso del PIB/FIB y por esta razón muchas de sus recomendaciones incluyen acciones para enlazar los distintos procesos e iniciativas, estimulando el uso del concepto de pfn (como se explicó en el capítulo 2) como un marco para los asuntos forestales.

4. ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ANTERIORES Y ACTUALES?

Este capítulo tratará de los factores más importantes detrás de los éxitos y fracasos de los procesos de los planes forestales nacionales en el pasado. Se resumirán algunas lecciones importantes para una operacionalización más detallada de los pfn. Este capítulo se concentra en los procesos de planificación en los países en vía de desarrollo; en parte está basado en la experiencia personal de los miembros del Grupo de Apoyo "Bosques, Forestería y Biodiversidad", resultante de su involucración en un número de procesos de planificación en varios países en vía de desarrollo.

4.1 Introducción

Los procesos de planificación descritos en el capítulo 3 y la experiencia adquirida constituyen una base importante para aprender lecciones para el futuro. Por añadidura, el Anexo 2 describe cómo un número de países específicos manejaron sus procesos del plan nacional durante los últimos 10 a 15 años. Si bien no se trata de análisis sistemáticos y a fondo, en su totalidad dan una impresión e ilustración bastante buenas de cómo los distintos procesos han evolucionado y cuáles han sido los temas y lecciones⁹ más importantes. La experiencia de los países descrita en el Anexo 2 especifica y respalda en gran medida las críticas enunciadas en el capítulo 3 en lo atinente a los temas conceptuales y operativos en los diversos procesos de planificación.

Por otra parte, lo que realmente resalta del capítulo 3 y Anexo 2 es que, a pesar de las diferencias a veces muy grandes en el carácter y enfoque de los varios procesos de planificación y de políticas, y a pesar de las diferencias en su diseño específico y grado de éxito en los distintos países, se puede identificar, a nivel conceptual y político, un número de *tendencias de desarrollo* indiscutibles, aunque sean muchas veces todavía escasas:

1. mayor enfoque en las dimensiones institucionales y de política del proceso, antes que sólo en programas y proyectos;
2. socialización y democratización progresivas del proceso de planificación y de políticas, es decir: participación;
3. una integración continuada del proceso de planificación y de políticas, al igual que un enfoque intersectorial al mismo;
4. un enfoque cada vez más ancho hacia el uso multifuncional del bosque;
5. más atención a la "ecologización" del manejo y de las políticas forestales.

Hasta los años sesenta y setenta el concepto de planificación fue predominantemente "desde arriba hacia abajo" y desde una perspectiva macroeconómica, básicamente dirigido hacia la rentabilidad de las actividades productivas, las cuales a menudo fueron expresadas en proyectos en gran escala. La importancia del bosque para la población y otras funciones no directamente productivas paulatinamente comenzaron a recibir más atención y con el tiempo iban surgiendo conceptos como "sostenibilidad", "planificación desde abajo", "participación" y "manejo forestal multifuncional". A partir de los ochenta esto había resultado en la introducción de varios marcos y conceptos de planificación y políticas más integrados, para mejorar el manejo forestal en los países en vía de desarrollo (PNUD, 1998).

⁹ La experiencia y las lecciones obtenidas de la planificación forestal nacional han sido bien documentadas en distintas fuentes, véase por ejemplo FAO PAFN Updates; FAO (1999); Glück et al. (1999); véase también la bibliografía.

Estas tendencias conceptuales del pasado, junto con los procesos en curso, actualmente han sido consolidadas en la formulación de la estructura de los principios de pfn (elementos clave) en el PIB (véase 2.2.). A este respecto, los principios de pfn según el PIB no sólo confirman estas tendencias de hecho (positivas) en el pensamiento acerca de la planificación y políticas forestales nacionales, sino que pueden ser considerados asimismo como una lista internacionalmente acordada de puntos que requieren atención, o como lecciones consolidadas, los que son el mínimo que se debe tomar en cuenta en el futuro diseño e implementación de los pfn.

Como se indicó en 2.3, los documentos del PIB –por razones políticas- no especifican claramente cómo estos principios generales o lecciones pueden ser convertidas en una acción más práctica, pues esto es la incumbencia de los países mismos. Sin embargo, la experiencia obtenida de procesos de planificación anteriores y actuales nos permite sacar un buen número de lecciones adicionales que se prestan a una elaboración más práctica. Estas lecciones son muy necesarias, dado que, a pesar de los desarrollos positivos a nivel conceptual, en la mayoría de los países todavía hay una brecha grande entre los objetivos de los diversos procesos –al menos como se expone por escrito- y su logro en la práctica. En otras palabras, el “actuar” aún queda muy atrasado al “pensar”.

Un número de resultados y lecciones importantes con respecto a la implementación de pfn anteriores pasarán revista en los capítulos 4.2 y 4.3.

Al proceder así se hará una distinción entre:

- *factores contextuales*; son factores relacionados a la situación general de los países pertinentes y con el carácter específico del sector forestal . Estos factores determinan en gran medida los resultados y limitaciones de los procesos forestales nacionales al corto y mediano plazo; tendrían que ser considerados como prerrequisitos para el alcance y diseño generales de la política, planificación e implementación.
- *factores conceptuales*; son los aspectos conceptuales, operativos y de planificación que deberían ser tomados en cuenta al diseñar el proceso de pfn virtual, porque son ellos que en definitivo determinan el alcance, la eficiencia, la calidad, el compromiso y la sostenibilidad del proceso y sus resultados.

4.2 El contexto de la política y planificación forestales nacionales

4.2.1 Aspectos generales

Es inherente a la situación de la mayoría de los países en vía de desarrollo que son confrontados con una extensa serie de problemas y limitaciones, como son: pobreza, relaciones de poder político y económico desiguales; desarrollo y recursos económicos inadecuados; corrupción; estructuras políticas e institucionales débiles y frecuentemente de arriba abajo; deficiencia en la capacidad y en los niveles organizativos nacionales en cuanto a desarrollo, planificación, coordinación e implementación de políticas; una presión grande sobre los escasos recursos naturales. Muchos países no tienen una tradición fuerte de políticas y planificación de largo plazo; la planificación es muchas veces principalmente una “actividad por escrito”, la cual solamente es, o puede ser, implementada sobre una base ad hoc. Aquí la inestabilidad política es a menudo un factor clave; los cambios de gobierno (a veces frecuentes) siempre acarrearán el peligro de que el pfn sea considerado como algo heredado del gobierno anterior, lo que resulta en una pérdida del compromiso político.

4.2.2 Carácter del sector forestal

También el sector forestal se ve confrontado con una cantidad de cuestiones específicas que ciertamente deben ser tomadas en cuenta para posibilitar que el desarrollo, la planificación e implementación de las políticas respecto del sector forestal sean realistas y exitosos.

El manejo forestal del largo plazo contra el "cortoplacismo"

Bosques y el manejo forestal tienen dos desventajas inherentes que menoscaban su poder competitivo en relación con otros sectores y actividades:

- Un bosque o un árbol se puede cortar en segundos, pero cuesta decenios y hasta siglos antes de que sea reemplazado por algo comparable; la inversión en bosques y en el manejo forestal generalmente no lleva a resultados o beneficios inmediatos; en otros sectores el ciclo de producción es usualmente mucho más corto;
- La mayor parte de las funciones de los bosques (por ejemplo: las funciones de regulación, de información y de la biodiversidad) es difícil de cuantificar, no es directamente visible y no es valorada mediante mecanismos de mercado (al menos todavía no). Estas funciones tienen sobre todo un interés común y de largo plazo; no son directamente explotables y no son percibidas por personas individuales. Esto ha tenido como consecuencia una subestimación generalizada de la importancia de los bosques y sus funciones.

El carácter de largo plazo del manejo forestal no es compatible con la tendencia de quienes toman las decisiones (políticos, gerentes, usuarios) de permitir que los resultados del corto plazo prevalecen sobre los intereses colectivos y de largo plazo. Esto se da por múltiples razones, tanto políticas (poder político) como socioeconómicas (pobreza, poder económico). Por consiguiente, a la hora de hacer decisiones concretas, los bosques y la forestería muchas veces pierden. Los ejemplos son incontables. Esta competitividad implícitamente más limitada es tal vez una de las desventajas más fundamentales que impiden el desarrollo del manejo y de la protección del bosque, lo que –al menos por ahora– solamente puede superarse mediante una especie de "*discriminación positiva*". Aunque este punto puede ser obvio para los expertos forestales, no ha sido llevado suficientemente a la atención de otros; es un punto que debería ser abordado más explícitamente en los procesos de política forestal nacional. Esto se podría lograr si los pfn prestarían más atención a la conscientización y a actividades de extensión dirigidas a todos los niveles de toma de decisiones, en particular a los niveles políticos más altos.

Usos de bosque conflictivos

Un bosque no es sólo un lugar de paz y tranquilidad, sino también una arena de conflictos. Los bosques son utilizados por muchos grupos (entidades gubernamentales, habitantes locales, grupos de interés, industria) para propósitos muy diferentes. Todos estos grupos diferentes, cada uno desde su propia situación y trasfondo específicos, tienen intereses y prioridades variables y no plenamente concordantes con respecto al bosque, o valoran las varias funciones del bosque de manera diferente. De ahí que no se puede hablar de un solo sector uniforme con la misma mentalidad. Un equilibrio de poderes políticos y económicos desigual y el acceso a los conocimientos determinan en gran parte el uso actual de los bosques. Particularmente en países donde la industria maderera es un actor poderoso, por ejemplo en Chile e Indonesia, esto puede ir en desmedro de otros intereses.

Por consiguiente, una presión acrecentada sobre los bosques no sólo ocasiona una degradación del bosque continuada, sino también el riesgo de un conflicto de intereses arreciado y de hecho conflictos entre los varios usuarios. Intereses conflictivos, al igual que intereses compartidos entre grupos, deberían ser reconocidos como factores más explícitos en el proceso de planificación forestal nacional. El análisis de actores y la participación de los actores deberían ser considerados como aspectos fundamentales para todos los niveles del desarrollo y de la planificación de la política forestal.

Instituciones forestales débiles y menos influyentes

Históricamente y en muchos casos todavía hoy, las instituciones relacionadas con el bosque no han sido muy eficientes y –particularmente en países en que la industria maderera es de poca importancia- son también débiles. Esto se hace manifiesto en una capacidad limitada de planificación e implementación, personal y conocimientos insuficientes, cambios frecuentes en el staff, burocracia y trámites largos y no transparentes, y una coordinación deficiente. La influencia política de los servicios forestales suele ser limitada y su posición en comparación con las instituciones de otros sectores, por ejemplo la agricultura, comercio e industria, es generalmente débil. Especialmente en países con una cobertura densa de bosques el sector maderero privado a menudo tiene todas las cartas en la mano.

Perfil e imagen desfavorables del sector forestal

Desde siempre, los servicios forestales en muchos países fueron considerados como organizaciones tradicionales, cerradas y corruptas. Encima, el empleo en el sector forestal no llama mucho la atención, pues gran parte del trabajo usualmente está situada en áreas remotas y los salarios son bajos.

El sector forestal tampoco tiene una tradición muy fuerte en situar su campo de trabajo en el contexto de la sociedad. Durante mucho tiempo los servicios forestales reclamaban un monopolio en la gestión forestal, tratando de alejar la gente del bosque, con el lema de “déjanos el manejo a nosotros y todo saldrá bien”. Este enfoque tradicional se caracteriza predominantemente por estructuras (gubernamentales) jerárquicas, centralistas y autocéntricas, dirigidas a una producción de madera industrial en gran escala, conservación y protección de la cuenca, y vigilancia. Todavía no se está prestando suficiente atención a las otras funciones y usos del bosque y a los reclamos provenientes de la sociedad “avanzada”. Además, se está prestando todavía atención insuficiente a las necesidades y derechos de la población local, que en muchos casos ha vivido toda la vida en el bosque o en su alrededor y usa este bosque y reclama los derechos tradicionales de la propiedad. Si bien recientemente se presentaron algunos cambios positivos, esta imagen tradicional y negativa rebota al sector mismo en el sentido de que la sociedad considera la deforestación y el manejo forestal no sostenible como un problema exclusivo del sector forestal y no como un problema societal.

Esta imagen es otra razón por qué el sector forestal aún carece de influencia política o utiliza su influencia solamente de una manera unilateral (por ejemplo en países donde el sector maderero es importante). Por lo tanto, en un pfn la capacitación y educación, al igual que la reestructuración y el refuerzo de las instituciones forestales a todos los niveles deben recibir mucha atención.

4.2.3 Lecciones

Los factores arriba mencionados implican que el desarrollo y la planificación de políticas en el sector forestal, por lo menos a corto plazo, es una actividad problemática con muchas limitaciones, riesgos, incertidumbres y conflictos. En muchos países la tradición de planificación forestal nacional es (todavía) relativamente débil y debe construirse desde el principio. La planificación y política forestales eficientes requieren una serie de cambios colaterales que sólo se consiguen paulatinamente y a largo plazo. En el pasado se hicieron esfuerzos para realizar demasiadas cosas demasiado rápido, prestando poca atención a estas realidades de cada día. En varios países esto fue la razón por qué planes elegantes (y caros) finalmente terminaron sin ser utilizados por cuanto su factibilidad y viabilidad eran limitadas y porque a estas limitaciones no se les dio la debida atención.

Hay **tres lecciones importantes** que se puede sacar de estos hechos:

- *Un pfn tiene más posibilidades de éxito si ha sido concebido y encauzado como un proceso de largo plazo, continuo, iterativo y gradual, con una base ancha. Esto significa que la formulación de un plan o un documento*

de política en concreto debe ser considerado como apenas un paso inicial o intermedio dentro de un proceso (de largo plazo) y no como un punto final. Esto requiere un enfoque flexible y dinámico, dejando suficiente espacio para la coordinación, negociación y ajuste en curso.

- *Un pfn exitoso enfoca principalmente el fortalecimiento de los procesos de conscientización, compromiso político y respaldo económico crecientes, mejorando las capacidades de política, planificación e implementación de las partes involucradas, y fortaleciendo sus posibilidades de participación, diálogo, negociación, coordinación y cooperación reales. Los procesos esenciales son: "aprendiendo haciéndolo" y "construyendo diálogo, capacidad y memoria institucional".*
- *Un buen pfn debería ser ambicioso en sus objetivos (del mediano y largo plazo), pero debería ser realista en sus objetivos en cuanto a la implementación al corto plazo. Se debería evitar sobredimensionar la implementación de un pfn. El grado de implementación de un pfn debería ir a la par con el desarrollo de capacidades y con los recursos disponibles en el transcurso del tiempo.*

4.3 Diseño del proceso

El éxito definitivo de un pfn en términos de alcance, eficiencia, calidad, apoyo y sostenibilidad (tanto del proceso como del resultado) también depende mucho de cómo el proceso toma forma. Los siguientes factores son de suma importancia.

a. Soberanía nacional y "liderazgo del país"

Muchos de los procesos anteriores iniciados internacionalmente fueron bastante pesados o no despegaron del todo porque muchos países los experimentaron como intentos directos de parte de donantes o aspirantes a donantes para influir sus políticas nacionales y para imponerles prioridades que no correspondían a las necesidades sentidas por ellos mismos. Los donantes sobreestimaron la posibilidad de usar su influencia y recursos para efectuar cambios de políticas en un país. Otro problema fue que los planes a menudo fueron formulados por equipos dominados por consultores extranjeros que en general dieron más peso a los criterios y procedimientos del donante que a las situaciones y necesidades del país receptor. De ahí que en varios países había planes que eran bastante "orientados por el donante" y los países receptores los consideraron más bien como un "mal necesario" para asegurar el financiamiento de parte de los donantes paralelo a su propio planificación forestal. Finalmente se generó poca "propiedad" del plan.

Cada vez más se está dando cuenta, igualmente, que los pfn sólo pueden ser exitosos a largo plazo si los países mismos de verdad quieren un pfn y explícitamente asumen el liderazgo y la iniciativa del mismo. La experiencia demuestra que no tiene mucho sentido apoyar un proceso de pfn externamente si no hay motivación interna. Que este punto en el pasado remoto no era muy diferente lo demuestra claramente el ejemplo dado por Persson (1998) de la situación en Suecia a finales del siglo XIX (véase el Anexo 3). Persson afirma que en aquel tiempo una planificación forestal eficiente solamente se produjo después de que las partes más importantes involucradas habían decidido aunar esfuerzos. Según Persson, el apoyo desde el exterior habría tenido sólo un efecto limitado en la aceleración del proceso.

Lecciones:

- *Los pfn en primer lugar deberían ser **iniciativas dirigidas nacionalmente** en las cuales el país en cuestión debe cargar con la plena responsabilidad y liderazgo.*

- ❑ *Los donantes deberían tener un **papel complementario y facilitante** (sólo a petición de un país receptor).*

b. Compromiso político y posicionamiento del proceso

Aunque muchos países formalmente se comprometieron a institucionalizar un proceso de política y planificación forestales nacionales, en realidad esto muchas veces sólo tiene lugar en cierta medida. Si el pfn quiere tener éxito, será indispensable un compromiso amplio y de largo plazo de parte de todos los grupos involucrados: gobierno, políticos y otros grupos en la sociedad. El compromiso es particularmente importante a los niveles más altos de toma de decisiones dentro del gobierno, porque son éstos quienes en realidad tienen que tomar la delantera y la responsabilidad plena del proceso.

La experiencia adquirida por varios países ha demostrado que los procesos de pfn han tenido más éxito en aquellos países donde el compromiso y la voluntad política han sido encauzados dentro del gobierno, de la siguiente manera:

- *Un nivel alto de compromiso político* respecto del proceso, expresado en una “Declaración Nacional Forestal ; National Forest Statement”, en la cual se apoyan la importancia nacional de bosques y los principios de pfn, y manifiesto en la firmeza requerida para de hecho efectuar las reformas políticas e institucionales necesarias.
- El *posicionamiento institucional* del proceso. Si el pfn quiere tener una posibilidad de éxito, tiene que estar incorporado en un nivel suficientemente alto dentro de la estructura insitucional nacional, preferiblemente en la forma de una unidad de coordinación nacional. En Colombia, por ejemplo, el proceso fue situado desde el principio en un nivel muy alto dentro del Departamento Nacional de Planeación, donde se estableció una unidad de coordinación especial. Esto resultó ser una gran ventaja cuando se trataba de hacer políticas y formular prioridades relativas al presupuesto (véase Anexo 2). En muchos países donde se ha dado al proceso una posición demasiado bajo, por ejemplo dentro del servicio forestal, el impacto del proceso y el respaldo al mismo han resultado ser inadecuados.
- Asignación explícita de *suficientes recursos y personal* en el presupuesto nacional durante un período largo.
- Un intento verdadero para convertir un pfn en un *proceso que sea apoyado a nivel nacional, participativo y coordinado*, en el cual la mayor parte de los actores estén involucrados.

Lecciones:

Los procesos de pfn son sobre todo exitosos:

- ❑ *En los casos en que haya un compromiso político a alto nivel;*
- ❑ *Cuando estén incorporados en un nivel alto dentro de la estructura de gobierno;*
- ❑ *Cuando se haya establecido una estructura especial (unidad de coordinación de pfn) con suficientes recursos y poderes de toma de decisiones.*

c. Integración en el contexto político estratégico y de políticas

Muchos países formulan todavía sus pfn sin tomar en cuenta otras políticas nacionales y programas de implementación, la situación regional y global del medio ambiente, y los acuerdos y convenciones internacionales. Esto ha dado lugar, más de una vez, a inconsistencias en la política, medidas contradictorias e implementación ineficiente. Si un pfn quiere ser exitoso debería integrarse bien en las políticas, planes y estrategias regionales y locales de desarrollo sostenible nacional. Los pfn deberían formar parte de planes para el uso de tierra (nacionales y locales) y otros programas de mayor alcance, tales como los Planes de Acción para el Medio Ambiente, planes para la implementación de Agenda 21 o cualesquiera otras convenciones e iniciativas relacionadas.

Lección:

- *Los pfn son más eficientes cuando sean compatibles con las políticas nacionales y los acuerdos internacionales.*

d. Enfoque intersectorial

El manejo forestal, incluyendo el manejo de árboles en áreas rurales, siempre debe ser considerado en un contexto más amplio de manejo sostenible de tierras, conservación y fortalecimiento de la estabilidad, diversidad y resiliencia ecológica, y de desarrollo social y económico. Aunque –por lo menos en teoría- muchos pfn apuntan a este tipo de planificación de estrategias y acciones integradas, intersectoriales, interdisciplinarias y nacionales para el manejo y conservación sostenibles de bosques, en la práctica se nota que los pfn todavía son dirigidos en gran medida por el sector forestal mismo, no pocas veces con un enfoque sectorial estrecho y concepto de forestería tradicional, en el cual los otros sectores, las ONG y el sector privado participan inadecuadamente. Encima, muchos gobiernos siguen considerando los pfn en primer lugar como instrumentos *ad hoc* para el sector forestal, con los que pueden captar fondos externos para sus proyectos.

Un análisis profundo de las relaciones intersectoriales y una estrategia integrada subsecuente que indique qué hay que hacer –tanto en el sector forestal como en otros sectores, así como en las políticas nacionales- para hacer más eficiente la política forestal, todavía faltan. Esto es notable, ya que hoy en día se reconoce ampliamente que los obstáculos más grandes para combatir la deforestación y degradación de tierra indiscriminadas y lograr un manejo forestal sostenible provienen de los sectores no forestales y de la política gubernamental global.

Por lo tanto, un programa forestal nacional debería indicar no sólo medidas específicas del sector, sino también qué clase de medidas hay que tomar en otros sectores y a nivel macro para crear condiciones conducentes a la conservación y el manejo forestal sostenible. Para asegurar un compromiso adecuado para tal enfoque intersectorial, el posicionamiento del y apoyo al proceso de pfn, a los que nos referimos anteriormente, son indispensables.

Lección:

- *Un pfn es sobre todo eficiente cuando no sea meramente un plan **del** o **por** el sector forestal, sino un proceso de políticas y un programa de acción coherentes, apoyados ampliamente, **para** el sector.*

e. Participación, asociación y coordinación

Un objetivo principal de participación es lograr un proceso de política y de planificación aceptables y realistas en que todos los actores se sientan representados. Además, la participación debe contribuir a una distribución equitativa de los costos, beneficios, responsabilidades y obligaciones, y a la máxima utilización de los conocimientos y experiencia de las partes implicadas.

Si bien los beneficios y la necesidad de participación y de una toma de decisiones transparente suelen ser apoyados ampliamente, en casi todos los países resulta difícil implementarlos. Esto se debe en parte a los conflictos de intereses y desequilibrios de poderes arriba mencionados. Por otra parte, la falta de una tradición participativa, junto con la falta de conocimientos y experiencia en cuanto a metodologías para llevar la participación a la práctica, igualmente son impedimentos serios. Guatemala es uno de los países donde se hicieron muchos esfuerzos para desarrollar instrumentos de participación, con relativo éxito en cuanto a la participación de varios capas de la población en el proceso. La lección a aprender de Guatemala es que la organización e

institucionalización de la participación debería ser un proceso continuo, para el cual se debe reservar suficiente tiempo y se requieren periódicamente seguimiento y monitoreo.

Lo mismo aplica, más o menos, a las asociaciones ("partnerships"). El valor agregado de las asociaciones generalmente se reconoce, pero en la práctica ha resultado difícil montar de hecho tales asociaciones, por lo que la capacidad de planificación e implementación existente queda subutilizada. Aquí también se siente la necesidad de desarrollar metodologías (por ejemplo "asociaciones públicos-privados", mecanismos de coordinación), apoyo y ejemplos de dónde y en qué condiciones las asociaciones fueron exitosas.

Lecciones:

- ❑ *Los procesos de pfn deberían en primer lugar estar orientados a reunir todas las partes interesadas que sienten algún compromiso con el proceso.*
- ❑ *Acuerdos sobre los pfn deberían estribar en la toma de decisiones participativa y consenso de las partes involucradas. Esto debe ser un proceso continuo, para el cual se debe reservar suficiente tiempo.*
- ❑ *La asociación debería ser estimulada, aprovechando al máximo la pericia y las capacidades específicas de todas las partes involucradas.*
- ❑ *Un intercambio de información transparente es muy importante para el proceso.*

f. Descentralización y regionalización

En muchos países el proceso de pfn sigue siendo una actividad basada en la capital del país y centralmente dirigida, a menudo limitada a pocos proyectos de campo. La efectividad y el progreso son, por tanto, limitados. En buen número de países, como en Zambia, Camerún, Senegal y particularmente en Bolivia, se han hecho serios intentos de descentralizar el proceso hacia el nivel departamental o provincial. Los resultados de esa descentralización fueron predominantemente positivos. En Bolivia, la descentralización del proceso de pfn tuvo lugar al mismo tiempo que la descentralización administrativa de la política gubernamental que comenzó en 1993. Mucha atención fue dedicada a establecer estructuras de redes descentralizadas, mejorando la comunicación dentro del sector forestal e integrando la capacitación en la planificación. Esto resultó no sólo en un mayor grado de compromiso con la política y el proceso de planificación de parte de los actores regionales, sino que el enfoque participativo en la planificación también significaba que había acceso a la formulación de las políticas y que se incrementaba la capacidad de implementación.

Lección:

- ❑ *Una estrategia de descentralización y regionalización, incluyendo los mecanismos requeridos, debería ser desde el principio una parte intrínseca del proceso de pfn.*

g. Enfoque de actores múltiples y manejo de conflictos

Como se dijo antes, el uso, la conservación y el manejo de bosques involucran a muchas partes diferentes, cada una con sus propios puntos de vista, objetivos, poderes e intereses divergentes. Por eso es importante que un proceso de pfn incluya mecanismos para manejar conflictos. A este respecto es importante que un pfn exponga una visión compartida del papel e interés de las partes protagonistas implicadas (gobierno, ONG, sector privado, comunidades locales). Gran parte de las políticas y planes actuales fueron formulados demasiado desde una perspectiva (directiva) gubernamental y acompañados en el fondo por intereses comerciales, lo que significa particularmente que los intereses de los grupos desfavorecidos, por ejemplo las poblaciones indígenas, no son suficientemente representados.

Lección:

- *Desde el principio, un pfn debería tomar en cuenta los conflictos de intereses existentes y la variedad de los objetivos de las partes involucradas; se debería incorporar mecanismos transparentes para el manejo de conflictos.*

h. Información y comunicación

Uno de los puntos fuertes de muchos procesos del programa forestal nacional fue que gran cantidad de información muy útil fue colacionada en un tiempo relativamente corto. Sin embargo, igualmente se puso en evidencia que las decisiones tomadas en muchos países todavía se basan frecuentemente en información limitada, no confiable y desactualizada. Además, la información existente muchas veces se encuentra dispersada por muchas fuentes y los usuarios a menudo desconocen la cantidad y el lugar de la información disponible. Debido a razones financieras, institucionales y políticas gran parte de esta información no es fácilmente accesible.

Por añadidura, la sumistración de información y la comunicación con respecto al proceso de planificación forestal son muchas veces deficientes. La manera en que se definen las prioridades, el impacto y el compromiso con los planes del público en general, a nivel de política y a nivel de implementación regional, han quedado inadecuados en muchos países. En Bolivia se están haciendo intentos para abordar estos problemas, hasta cierto punto, estableciendo a este propósito estructuras de redes, y descentralizando la planificación y el desarrollo de políticas e integrando la capacitación en la planificación. Todo esto contribuye a mejorar la comunicación en el sector forestal y de naturaleza.

Lección:

- *Una estrategia de información y comunicación debería ser una parte integral de un proceso de pfn.*

i. Enfoque de ecosistema y multifuncionalidad

En muchos planes forestales nacionales todavía se consideran hasta cierto punto los bosques como un "recurso" para obtener madera y otros productos maderables. Los pfn a menudo no prestan la debida atención a la gran importancia de las funciones reguladores (y por tanto su importancia para la agricultura, la sumistración de agua y energía, y estabilidad ecológica), las funciones de la naturaleza (biodiversidad) y el papel integral de los moradores del bosque en el ecosistema. Igualmente, no hay suficiente énfasis en el hecho de que los bosques como tales son ecosistemas variados y complejos en sí, cada uno con su propia capacidad de carga y potencial, y que sus funciones y capacidad de carga solamente pueden mantenerse sosteniblemente si los bosques son tratados como "ecosistema" y no simplemente como un "recurso". Aquí debe referirse a los esfuerzos de elaborar la definición y operacionalización del concepto de "enfoque de ecosistema", especialmente bajo la Convención sobre la Diversidad Biológica. Los principios desarrollados para este concepto constituyeron un tema en la discusión y

aprobación en el CDB COP5 en mayo de 2000. En esa ocasión se hizo una relación con el proceso de FIB.

Lección:

- *El concepto de manejo del ecosistema del bosque para el cumplimiento sostenible de las funciones del bosque y una consideración y valoración de funciones equilibrada deberían ser un principio más explícito en muchos pfn.*

j. Capacidad institucional

Una de las razones más importantes de la falta de avance e implementación de los procesos de pfn es quizá la capacidad institucional limitada para el desarrollo de políticas, la planificación, formulación, implementación y el monitoreo en el sector forestal. Las organizaciones pertinentes como regla general tienen falta de personal y la plantilla en muchos casos no está bien capacitada y es trasladada con frecuencia. Casi todas las organizaciones en el sector forestal padecen de financiamiento limitado, estructuras ineficientes y mandatos no claros. No pocas veces tienen responsabilidades y poderes de toma de decisiones limitados. Empero, estos apremios no se pueden aliviar a corto plazo y por cierto no solamente mediante capacitación o educación, sino que se requiere un proceso gradual en que el *desarrollo de capacidades* y el *desarrollo de recursos humanos* vayan al paso con el desarrollo institucional de todas las organizaciones que tienen que ver con los bosques.

Lecciones:

- *El desarrollo de capacidades institucionales debería ser uno de los soportes principales de un proceso de pfn, dado que determina en alto grado el carácter, alcance y ritmo de todo el proceso de planificación.*
- *El desarrollo de capacidades institucionales es un proceso continuo y gradual que debería enfocar tanto el nivel de recursos humanos como el nivel de organización.*

k. Papel de los donantes

Hay que observar que en muchos países en vía de desarrollo la ayuda externa es indispensable tanto para el desarrollo y la implementación de políticas forestales como para programas. Aunque las contribuciones de los donantes deberían tener por objeto el apoyo y fortalecimiento de procesos nacionales, en la práctica esto muchas veces resultó ser de otra manera. Muchos programas nacionales fueron formulados con una intervención y presión pesadas desde fuera, a veces exclusivamente. Una presión fuerte del donante con frecuencia afectó no sólo las prioridades nacionales, sino que también estorbó el compromiso nacional con el proceso y la propiedad del mismo. En más de una ocasión, la dominación del donante dio lugar a conflictos entre el país receptor y los donantes.

Cuando de la implementación se trata, los donantes se presentaron con mucho menos financiamiento que lo que se había anticipado en los programas. Algunos donantes aparentemente quieren financiar sólo "los mejores pedazos", es decir, esos elementos del programa que mejor se pliegan su propia política o los que son los más atractivos. Usualmente falta un compromiso de largo plazo con todo el proceso. Por otra parte, un número considerable de donantes no tomó un pfn existente como estructura de su apoyo y financió actividades que no estaban incluidas en el pfn. Además, la coordinación de donantes en muchos países resultó ser insuficiente e incoherente.

Otro problema para los países receptores es que casi cada donante tiene que cumplir con sus propios requisitos específicos para propuestas de proyecto y que los trámites para su aprobación y realización son largos. Esto último se debe parcialmente a la capacidad

insuficiente de identificación, evaluación y aprobación. Por consiguiente, a veces cuesta años para que un proyecto esté listo para ser implementado.

Lecciones:

- ❑ *El apoyo de los donantes en muchos casos resulta ser indispensable, pero solamente puede ser efectivo cuando esté basado en asociación, igualdad, continuidad y un compromiso a largo plazo con todo el plan o proceso de planificación.*
- ❑ *Un pfn debería aceptarse y usarse como la base de financiamiento externo y coordinación con el donante.*
- ❑ *Los donantes deberían armonizar y coordinar sus actividades de apoyo y procedimientos administrativos más eficazmente; además deberían estar dispuestos a convenir – entre ellos mismos y con los países receptores- en “la mejor práctica (best practice)” o un “código de conducta” para el apoyo al sector forestal.*

I. Financiamiento de los pfn

En casi todos los países los pfn padecen de una falta crónica de financiamiento. Esto se debe en primer lugar a que dentro del país mismo no se generan cuantías adecuadas de fondos (tanto públicos como privados). En muchos países esta situación se explica en parte por el *status* bajo y la poca importancia del sector forestal, la subestimación de su significación para la economía y bienestar nacionales y la percepción generalizada que un manejo sólido del bosque apenas es rentable. Por otra parte, en muchos países que tienen una alta cobertura de bosque las rentas generadas de los bosques muchas veces no se reinvierten en el mismo sector. Muchos países aún no han desarrollado mecanismos específicos para estimular la inversión pública y privada en el sector forestal; en muchos casos las actuales políticas macroeconómicas y sectoriales y la legislación en realidad hasta desalientan la inversión en el manejo forestal sostenible. A más de esto, muchos planes se apoyan demasiado en el financiamiento externo, el cual en muchos casos no se materializa adecuadamente. Gran número de planes es demasiado ambicioso en términos de implementación, lo que significa que el proceso en muchos países ha perdido su importancia y credibilidad.

Lecciones:

- ❑ *La planificación e implementación de los pfn debería basarse en una planificación financiera realista;*
- ❑ *Un pfn debería incluir una estrategia de financiamiento, la cual debería apuntar en primer lugar a incrementar el nivel del financiamiento de fuentes nacionales;*
- ❑ *Esto último requiere que se trabaje igualmente asuntos como una valoración adecuada de los bienes y servicios forestales, el cobro de la rentas, sistemas de incentivos/disuasión, análisis de estructuras de beneficiarios.*

4.4 Conclusión

Las conclusiones aquí reseñadas subrayan la relevancia de un marco de principios para los pfn, como se formuló en el PIB. Esta es una lista crucial de puntos a los que debería prestarse la debida atención a fin de que la política y planificación forestales nacionales tengan éxito. Muchas lecciones del pasado son todavía relevantes y constituyen un complemento útil de los principios de pfn. La medida en que estas lecciones sean tomadas en serio determinará la probabilidad de que los procesos de pfn sean exitosos en la actualidad y en el futuro. Es por lo tanto de suma importancia que se desarrollen y fortalezcan mecanismos –tanto a nivel nacional como internacional- que aseguren una retroalimentación de la experiencia y lecciones del pasado a los procesos de pfn actuales. Esto debería comprender no sólo mecanismos “Sur-Sur”, sino también un intercambio “Sur-Norte”, pues varias lecciones aprendidas en los procesos de planificación en los países en vía de desarrollo son igualmente útiles para los procesos de planificación en las zonas templadas y boreales.

5. DESARROLLOS E INICIATIVAS RECIENTES

Este capítulo presenta una sinopsis del desarrollo y de las iniciativas nacionales e internacionales con respecto a la operacionalización del concepto de pfn según la definición del PIB que recientemente han sido emprendidas como resultado del proceso del PIB/FIB.

5.1 Introducción

Para no perder el ímpetu del proceso del PIB, el CDS estableció el *Foro Intergubernamental Ad Hoc de Bosques (FIB)* en 1997. El mandato del FIB es el de abordar una cantidad de “cuestiones no solucionadas” del PIB y promover y monitorear la implementación de las Propuestas de Acción del PIB, incluyendo las referentes a los pfn. Durante la segunda sesión del FIB se hizo una lista de las siguientes acciones prioritarias para la implementación de las Propuestas del PIB (ONU-CDS, 1998):

- apoyar los países en vía de desarrollo en su proceso de pfn (§9a) e igualmente usar los pfn como marco para canalizar la ayuda al desarrollo, especialmente para el desarrollo de capacidades, y para la creación de mecanismos de participación y arreglos de financiamiento innovativo (§9f);
- promover un enfoque integrado a ser realizado por los países mismos a través de sus pfn (§9b);
- crear y fortalecer asociaciones (“partnerships”), lo que puede implicar crear convenios de asociación, con el fin de estimular la participación y el compromiso de parte de todas las partes relevantes (§9c);
- emprender la evaluación, planificación e implementación sistemáticas de las Propuestas del PIB por todos los países en el contexto de sus propios planes y procesos nacionales (§9d), en un proceso continuo, participativo e iterativo (§9e);
- asegurar en cada país el establecimiento de un *punto focal* para guiar y coordinar la valoración e implementación de las Propuestas del PIB y del proceso de pfn (§9f).

Como resultado del proceso del PIB/FIB una serie de iniciativas de apoyo a los pfn –hasta ahora principalmente internacionales- ha sido emprendido en los países en vía de desarrollo¹⁰. Las iniciativas más importantes parecen ser la *Iniciativa de los Seis Países* (5.2), los *Acuerdos de Asociación Forestal (“Forest Partnership Agreements”;*5.3), la *Fuerza Tarea Interagencial de Bosques (FTIB o ITFF,* 5.4) y el *Programa Global de Bosques de PNUD* (5.5). El trabajo efectuado por el *Programa de Apoyo a Pfn de la FAO* y del *Grupo de Asesores Forestales (Forestry Advisers Group, FAG)* es la fuerza propulsora detrás de estas iniciativas (5.6. y 5.7).

5.2. La Iniciativa de los Seis Países

Como resultado del reconocimiento de que los países en efecto han asumido la obligación política de elaborar las propuestas del PIB a nivel nacional, junto con el hecho de que en realidad no se indicaron maneras y medios para hacerlo, seis países (Alemania, Finlandia, Honduras, Indonesia, el Reino Unido y Uganda) establecieron en 1998 la llamada *“Iniciativa de los Seis Países Conducida por el Gobierno ‘para Llevar a la Práctica*

¹⁰ Excepto el caso de la Iniciativa de los Seis Países, las distintas instituciones han enfocado principalmente en la promoción de los procesos de pfn en países en vía de desarrollo tropicales; no obstante, un desenvolvimiento alentador es que un número creciente de iniciativas ha sido adoptado en otras regiones también con el motivo de elaborar más el papel de los pfn; esto es el caso sobre todo a nivel pan-europeo (por ejemplo el taller de pfn de Freiburg, Alemania, 1998; Tulln, Austria, 1999). Una descripción de estas iniciativas sale del alcance del presente documento.

las Propuestas para Acción del PIB". Esta iniciativa planteó que su objetivo era aumentar la implementación de las Propuestas al nivel nacional y desarrollar guías para ser estudiadas por el FIB (y los países involucrados) basadas en la experiencia adquirida en sus respectivos procesos de "traducción". Los seis países comprobaron que las formulaciones en el Documento de las Propuestas para Acción del PIB no son siempre enteramente claras y que un número considerable de propuestas o bien están fragmentadas o bien se traslapan con otras. Por tanto no es siempre posible implementarlas directamente a nivel nacional.

La implementación de las Propuestas debe ser considerada como un proceso de conversión que consiste de los siguientes tres pasos:

- Valoración de la relevancia y del valor de las Propuestas en comparación con las estructuras de políticas nacionales existentes en relación con el bosque, las obligaciones internacionales y la situación y las prioridades en cada país (y vice versa);
- Integración e interiorización de las Propuestas dentro de los procesos nacionales existentes (planes forestales nacionales e instrumentos afines en otros sectores);
- Identificación de la acción específica por país a ser emprendida.

Sobre la base de estudios de caso de países cada uno de los seis países estudió cómo las Propuestas del PIB están relacionadas con su contexto y proceso de planificación nacionales específicos (y vice versa). Esto se realizó entre febrero y mayo de 1998. Para facilitar el proceso de selección y poder efectuar una comparación de los resultados se produjo una "Guía de Práctica" ("Practitioner's Guide") de fácil manejo con base en las Propuestas del PIB. Una reunión internacional tuvo lugar en julio de 1998 con el fin de deliberar sobre los resultados de los estudios de caso por país.

Los resultados más importantes con respecto a los pfn eran los siguientes:

- La metodología de selección desarrollada por la Iniciativa resultó ser muy útil. La Guía del Profesional en particular era muy provechosa, aunque se consideró que una elaboración más detallada era necesaria para facilitar su uso a nivel nacional. Se enfatizó la importancia de establecer un *punto focal* nacional, al igual que la importancia de asignarle suficiente tiempo y recursos. Se subrayó asimismo que los resultados de procesos internacionales, tales como PIB/FIB, deberían consignarse en un formato claro y práctico, a fin de simplificar la transición al nivel nacional.
- La participación y conscientización de parte de todos los actores nacionales relevantes en el proceso de pfn se consideran como procesos clave para la evaluación, integración e internacionalización de las Propuestas del PIB en cada país. Se hizo hincapié en la importancia de un intercambio sistemático de información y una comunicación abierta entre las partes.
- Hasta ahora, la participación de los países en vía de desarrollo en el proceso del PIB/FIB ha sido limitada y hace falta incrementarla. Además, quedó manifiesto que en muchos países el proceso del PIB/FIB es conocido en gran parte sólo por los involucrados más directos; una participación e implicación en el proceso de una base ancha es por consiguiente todavía imposible.
- A fin de implementar las Propuestas del PIB/FIB se requiere a nivel nacional un sistema transparente de monitoreo e informe que enfoque tanto el proceso como los resultados. En lo posible este sistema tendrá que ser integrado en mecanismos y procedimientos existentes (como el pfn) y enfocar prioridades y acciones definidas a nivel nacional.
- Se concluyó que el pfn es un instrumento valioso para la implementación de las Propuestas del PIB y que tiene un gran potencial para la implementación, coordinación, monitoreo, participación y comunicación a nivel nacional y para la coordinación con instrumentos internacionales.

El enfoque y los resultados de la Iniciativa fueron recibidos positivamente en el FIB-II. La parte interesante de la Iniciativa es la equidad y reciprocidad implícitas entre los países

involucrados: los tres países ricos y los tres países en vía de desarrollo han tomado la decisión de estudiar sus políticas forestales individuales de una manera similar y mutuamente convenida.

Los países unidos en la Iniciativa de los Seis Países han decidido continuar el proceso, aunque sea mayormente sobre una base individual. En Indonesia, Uganda, Alemania y también Australia se están dando procesos para evaluar las propuestas del PIB e integrarlas en la política nacional por medio del desarrollo de pfn. Algunos países se embarcan en procesos similares utilizando la *Guía de Práctica* revisada que fue presentada al FIB-III en mayo de 1999. Otros países han sido invitados a hacer lo mismo. Los Países Bajos está considerando juntarse a la actual iniciativa.

5.3 Forest Partnership Agreements (FPA)

El concepto de Acuerdos de Asociación Forestal (*Forest Partnership Agreement, FPA*) fue lanzado por PNUD en 1995; posteriormente la idea fue recogida y elaborada por el Forestry Advisers Group (véase 5.7) y la UICN. Los FPA se mencionan regularmente en el proceso del PIB/FIB como enfoque potencial para una coordinación y cooperación entre asociados nacionales e internacionales. Los FPA tienen principalmente por objeto ser instrumentos complementarios para asegurar la implementación de los pfn; su forma y contenido pueden variar de país a país.

Un FPA debería ser considerado como instrumento para coordinar y formalizar las actividades de las entidades nacionales e internacionales en el área forestal. La idea de los FPA se originó de la conclusión de que la cooperación y coordinación insuficientes, a nivel tanto nacional como internacional, forman el mayor obstáculo para la implementación real de los pfn. A nivel nacional con frecuencia hay una falta de mecanismos de participación para integrar efectivamente las varias partes implicadas conforme a sus mandatos, intereses, condición legal y capacidades. A nivel internacional la falta de coordinación ha llevado a una proliferación de iniciativas e instrumentos. Más de una vez, esto condujo a actividades paralelas –a menudo fuertemente orientadas por el donante- dentro del mismo país, estorbando de esta manera seriamente los procesos de planificación nacionales.

A nivel nacional los FPA deberían en primer lugar servir como mecanismo para la coordinación entre instituciones gubernamentales, para el diálogo entre actores en los varios niveles diferentes, para el monitoreo de los resultados y para canalizar fondos. La función principal de los FPA internacionales debería ser coordinar el involucramiento internacional para asegurar y proveer apoyo para los procesos de pfn conducidos a nivel nacional. Los elementos a ser incluidos en un FPA internacional podrían ser: compromiso de los gobiernos nacionales y donantes externos con los criterios internacionales del manejo forestal sostenible; compromiso de las instituciones externas de respetar procesos e instrumentos de planificación nacionales de un país; una mejor armonización de las reglas y los procedimientos requeridos por donantes e instituciones financieras; y la creación de mecanismos para unir y combinar los recursos financieros en apoyo a los programas “liderados por los países”.

Hasta ahora el FPA es aún principalmente un borrador que tiene que ser elaborado en más detalle para probar su viabilidad. En el Ecuador el FPA fue probado con el apoyo de GTZ, Finnida y PNUD, pero en realidad tuvo relativamente poco éxito. Esto se debía en parte a la situación política e institucional inestable en el Ecuador, pero también las ambiciones fueron demasiado altas (“demasiadas cosas, demasiado rápido”); asimismo, a lo mejor el proceso fue aún demasiado orientado por el donante. En Vietnam un papel principal es desempeñado por la embajada de los Países Bajos, Alemania, PNUD y otras partes para estructurar, en colaboración con el gobierno, un proceso de asociación para el Programa Nacional para la Reforestación de 5 Millones de Hectáreas. El objetivo es

crear un programa de apoyo sectorial, conforme a los principios y pautas políticas convenidos, que sea compatible con las Propuestas del PIB. Otro ejemplo es Uganda, donde se llegó a un acuerdo entre los donantes y el gobierno con respecto a un Programa Sombrilla para el Sector Forestal (Liss, 2000, com. pers.).

Todavía no está claro en qué dirección se va a desarrollar el concepto de FPA. La experiencia que se ha adquirido en los actuales proyectos piloto proveerán claves importantes para el futuro. Algunas son bastante positivas y abogan por un *Forest Partnership Facility* internacional (Aho, 1999), una base tanto legal como institucional para los FPA, a nivel nacional e internacional (Skala-Kuhmann, 1997). La necesidad de tal facilidad, y su factibilidad, deberá ser tomada en cuenta en los años venideros. Los Países Bajos cree que es importante constituir asociaciones internacionales entre naciones, con una proyección del largo plazo, a fin de apoyar los procesos de pfn, pero no cree que un FPA completamente formalizado sea un prerrequisito absoluto.

5.4 Fuerza Tarea Interagencial de Bosques (ITFF)

Durante la segunda sesión del FIB se notó que un número de los que antes fueron los canales principales de apoyo internacional a los bosques para las naciones más pobres ya no existía. Además se evidenció que por esta razón los fondos destinados a los bosques y pfn provenientes de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) habían disminuido considerablemente desde 1993. Un tema transcendente que requería acción en el FIB fue que se hizo un llamamiento a la comunidad de donantes para desarrollar nuevos mecanismos mayores descentralizados de apoyo financiero y técnico para los pfn. Las iniciativas más importantes en este campo fueron emprendidas bajo la dirección de la Fuerza Tarea Interagencial de Bosques (ITFF), de alto nivel e informal, coordinado por la FAO.

El ITFF se estableció en 1995 con el fin de agilizar la cooperación entre las varias organizaciones e iniciativas intergubernamentales involucradas en el proceso del PIB/FIB. Incluye, entre otras entidades, la FAO, la Organización Internacional de Maderables Tropicales (OIMT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), PNUMA, PNUD, el Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), el Banco Mundial y el Secretariado de la Convención sobre la Diversidad Biológica.

El ITFF tiene tres tareas principales: apoyar el secretariado del PIB/FIB; preparar documentos para el diálogo del PIB/FIB; y asegurar el seguimiento coordinado de las Propuestas para Acción del PIB ante las organizaciones intergubernamentales. Para esta última tarea se ha diseñado un Plan que identifica los siguientes elementos para apoyo a nivel de países para pfn: el desarrollo de capacidades, mejor coordinación para la implementación, integración de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible en los procesos de pfn, mejoramiento de la calidad de los procesos de pfn y mejoramiento en el suministro de monitoreo, evaluación e información para los procesos de pfn. Para la implementación de los varios elementos de programa, las organizaciones implicadas han llegado a un acuerdo sobre quién toma el mando de cuál elemento. La FAO es el gerente de trabajo general para el ITFF y también toma la delantera en el elemento del programa del PIB llamado "Implementación de las Propuestas del PIB". El financiamiento proviene en parte de presupuestos regulares y fondos fiduciarios. Adicionalmente se requieren fondos extrapresupuestarios de otros donantes; hasta la fecha, la reacción ha sido limitada, de modo que el plan el ITFF hasta ahora apenas ha sido implementado.

5.5 El Programa de Bosques de PNUD (PROFOR)

El *Programa de Bosques de PNUD –Manejo de Bosques en Apoyo a Medios de Vida Sostenibles (PROFOR)*- es una iniciativa de apoyo que surgió del proceso del PIB/FIB para apoyar la implementación de las Propuestas para Acción del PIB y la actual discusión relacionada al bosque a nivel internacional. El objetivo de PROFOR es aumentar la contribución de los bosques a los medios de vida sostenibles y al desarrollo sostenible adoptando estrategias efectivas para el manejo forestal sostenible. A nivel nacional el programa se está implementando en cinco países asociados (Camerún, Costa Rica, Guyana, Malawi y Vietnam). A nivel internacional PROFOR está trabajando en campos temáticos, tales como enfoques en finanzas y medios de vida sostenibles, incorporando aspectos de gobernabilidad relacionados con el manejo forestal sostenible.

El enfoque conceptual del programa es sostenido por tres elementos de programa interconectados y mutuamente sustentadores:

1. Ayudar a comprender mejor los limitantes y las oportunidades para el Manejo Forestal Sostenible (MFS);
2. Fortalecer los procesos de política y planificación forestales, tanto nacionales como internacionales; y
3. Desarrollar estrategias, mecanismos e instrumentos de financiamiento para el Manejo Forestal Sostenible.

PROFOR apoya el desarrollo y la puesta en la práctica de ideas y procesos, sintetiza la experiencia y lecciones aprendidas y divulga información sobre buenas prácticas, particularmente en las áreas de los programas forestales nacionales (pfn) y financiamiento del sector forestal, con énfasis especial en la cuestión de cómo apuntar el financiamiento gubernamental para estimular la inversión privada.

Se considera que PROFOR va a cubrir inicialmente un período de cuatro años (1997-2001). Las operaciones en los países piloto arrancaron en 1998. La primera fase de 18 meses sirvió para desarrollar una base conceptual y operativa para una segunda fase de más envergadura, la cual enfocará principalmente los procesos de desarrollo político y la expansión de la capacidad institucional. El resultado de la fase inicial igualmente será usado para perfeccionar la estrategia de PNUD respecto de los temas atinentes al bosque, la cual será difundida a las Oficinas Nacionales. El perfil básico para la futura operación fue elaborado durante la Reunión de Revisión en septiembre de 1999, con la participación de los países piloto, donantes y agencias internacionales clave (FAO, Banco Mundial, IIED). La formulación final tuvo lugar después de la evaluación interna del programa a principios de 2000, tomando en cuenta los resultados del FIB 4. Además de PNUD, son cofundadores de PROFOR: la Comisión Europea, Finlandia y el Reino Unido (Liss, 2000, com. pers.).

5.6 Programa de Apoyo a pfn de la FAO

De entre las organizaciones intergubernamentales la FAO siempre ha sido el punto focal en lo que se refiere a los bosques. En esta cualidad, la FAO fue tanto el coordinador como el facilitador del proceso de PAFT/PAFN (véase el capítulo 3). Para este propósito la Unidad de Apoyo al PAFT/PAFN se estableció dentro del Departamento de Forestería en Roma. Después de que el PAFT fue abolido formalmente en 1995, la Unidad de Apoyo se ha venido transformando gradualmente en una unidad que apoya los países en sus procesos de pfn y ayuda a implementar las Propuestas del PIB. Se establecieron Unidades de Apoyo Regionales -simultáneamente a la descentralización general de la FAO- en Bangkok, Accra, y Santiago. Los Países Bajos apoya la Unidad de Apoyo Regional de pfn en América Latina a través del proyecto denominado "Apoyo a los Programas Forestales nacionales". Este proyecto apoya procesos de planificación nacionales en lo que

concierno aspectos como: conscientización y actividades promocionales, apoyo institucional, capacitación y talleres, monitoreo e intercambio de información, así como la producción de directrices y documentos temáticos.

En 1998-1999 la FAO llevó a cabo un estudio a nivel mundial de la situación y del progreso de los pfn. Este se efectuó con una visión hacia el futuro; además de inventariar el actual estado de cosas, también se prestó atención a la decisión de cuáles lecciones del pasado pueden ser útiles para el desarrollo y la promoción de los pfn en el futuro. El examen tuvo lugar en aproximadamente 190 países en los que se había implementado alguna forma de planificación estratégica nacional de forestería. Básicamente se estudió el período desde 1984, con atención especial al desarrollo durante los últimos cinco años, en los cuales no se había realizado ningún inventario sistemático. Los resultados del examen fueron presentados durante el FIB III en mayo de 1999.

Los resultados del examen en gran parte corroboran las conclusiones descritas en el capítulo 4: los procesos de pfn se llevan a cabo en la mayoría de los países, pero su calidad y el nivel de compromiso con el proceso son más bien variables y una implementación de hecho suele ser limitada. El informe del examen afirma que lo que se necesita hacer a nivel mundial para fortalecer y apoyar los pfn ya está muy claro: las limitaciones corrientes se conocen muy bien, al igual que los pasos necesarios para mejorar la situación. La falta de desarrollo de capacidad a todos los niveles es el mayor impedimento del progreso del proceso de pfn; particularmente, hace falta dedicar más atención al mejoramiento de las estructuras institucionales, desarrollando recursos humanos y movilizandolos fondos. Se concluye que a nivel internacional el proceso de pfn tiene que ser revitalizado y que los asuntos tocantes al bosque deben ser comunicados más explícitamente a los niveles de la política y toma de decisiones, tanto más porque se ha notado que el interés en el tema del bosque se ha ido disminuyendo en el mundo entero. Con base en las conclusiones de los exámenes, se definieron acciones de seguimiento en las Reuniones del Comité Forestal Regional de la FAO realizadas en 2000.

Desafortunadamente, el trabajo de la FAO para apoyar los procesos de pfn en este momento se ve limitado considerablemente por la falta de financiamiento y hasta cierto punto también por una falta de comprensión del concepto de pfn. Muchos enfoques en varios países todavía padecen del pensamiento del PAFT/PAFN de antes y siguen orientándose en un concepto bastante técnico. La FAO necesitará ajustar su apoyo en la dirección de un enfoque coherente en el sentido de las Propuestas del PIB y su implementación. A este respecto, PROFOR de PNUD está dando pasos concretos para coordinarse con la FAO.

5.7 Forestry Advisers Group (FAG)

El *Grupo de Asesores Forestales (Forestry Advisers Group, FAG)* es un foro informal de consultores de las organizaciones internacionales y países donantes más importantes¹¹. El grupo ha identificado como su tarea principal la de aconsejar sobre cómo los donantes pueden apoyar el manejo forestal sostenible en países en vía de desarrollo. En el pasado el FAG (anteriormente el Tropical Forestry Advisors Group) estuvo muy involucrado en los procesos de PAFT/PAFN¹². El FAG siempre ha tenido una función importante en este proceso como *think-tank*, en el monitoreo y como memoria institucional importante.

Durante su primera fase de existencia (hasta los comienzos de los años noventa), el FAG se ocupó principalmente de la coordinación y el monitoreo prácticos de la

¹¹ A nivel europeo vale mencionar el European Tropical Forestry Advisers Group (ETFAG). Este es un grupo informal de expertos establecido para apoyar la cooperación en el desarrollo forestal dentro de la Unión Europea y los Estados Miembros.

¹² De hecho, el PAFT fue el motivo verdadero para el establecimiento del grupo consultivo.

implementación del proceso de PAFT, incluyendo la movilización y coordinación del apoyo de donantes. Además de eso, el FAG también dedicó mucha energía a la promoción del intercambio de experiencias y del desarrollo conceptual del PAFT. Posteriormente, en especial después de la UNCED, la atención enfocó más y más el desarrollo de políticas internacionales. En la actualidad, la implementación (y el monitoreo cercano) de las Propuestas de Acción del PIB y las recomendaciones de FIB forman el marco para las actividades del FAG; la pauta más importante para lograr eso es cómo estimular y apoyar los procesos de pfn *orientados por el país mismo*.

En el momento, el FAG toma como su función principal la de pensar activamente con los procesos de implementación de las Propuestas del PIB; por lo tanto mantiene contactos estrechos con el FIB y el ITFF. En este papel el FAG ha sido capaz de dar una contribución positiva; sin embargo existe una restricción en el hecho de que el FAG todavía está compuesto predominantemente por consultores de los donantes, mientras que su mandato es más global. Adicionalmente, existe una demanda creciente de grupos consultivos organizados regionalmente e integrados por consultores forestales de los países en vía de desarrollo mismos. Eso podría garantizar un proceso de intercambio de información entre los países sobre sus procesos individuales que refleje mejor sus propias necesidades y posibilidades. La importancia de esto ahora ha sido más o menos reconocida y es propagada activamente por el FAG.

5.8 Conclusión

A raíz de las Propuestas de Acción del PIB, se ha iniciado un número de iniciativas con respecto a los pfn. Parte del trabajo apunta a desarrollarlas aún más y hacerlas más precisas –desde el punto de vista tanto conceptual como operativo-, dentro del contexto de la implementación de las propuestas del PIB. Además se ha prestado atención a cómo los países –a su propia solicitud- pueden ser apoyados activamente en el diseño y fortalecimiento de sus propios procesos. La idea básica detrás de todas las iniciativas es iniciar procesos, compartir experiencias e intercambiar ideas, con una cooperación basada en la igualdad y el respeto por la individualidad y autonomía de cada nación. El nuevo paradigma viene a ser “aprender haciendo en vez de imponer”.

Las iniciativas apenas van despegando. La Iniciativa de los Seis Países parece haber logrado más progreso. Esta iniciativa es de interés especial ya que ha sido realizada en un proceso abierto y mutuo, involucrando un número de países –tanto desarrollados como en vía de desarrollo- con base en la igualdad y reciprocidad, y encaminada en primer lugar a aprender el uno del otro. Este diseño es único y el enfoque escogido parecería ser valioso también para otros países.

La Unidad de Apoyo a los pfn de la FAO, y especialmente las unidades regionales, pueden y deben jugar un papel principal en facilitar el intercambio de experiencias y en la promoción de la cooperación entre países, a fin de avanzar en sus respectivos procesos de pfn. El estudio de pfn recientemente ejecutado por la FAO podría servir como un buen punto de arranque al respecto. Dentro del proceso global, el FAG siempre ha tenido una función importante como *think-tank* y coordinador, entonces los FAG regionales podrían ser un complemento valioso. El Programa PROFOR de PNUD podría proporcionar instrumentos útiles para ayudar a apoyar los pfn. Las otras iniciativas descritas encuentran algunas dificultades en avanzar, debido a la falta de fondos y/o falta de respaldo sólido. Aunque el enfoque de las iniciativas arriba mencionadas es primeramente en los países en vía de desarrollo, es interesante anotar que también en otras regiones, por ejemplo a nivel pan-europeo, se incrementan los esfuerzos para elaborar el concepto de pfn.

6. ¿CÓMO PUEDE LOS PAÍSES BAJOS PRESTAR APOYO EFECTIVO A LOS PROCESOS DE PFN?

6.1 Introducción

Importancia y prerequisites para el apoyo

La importancia del apoyo internacional para la implementación de las Propuestas para Acción del PIB, y especialmente para los procesos de pfn, ya ha sido confirmada por varias entidades. Los mismos países en vía de desarrollo explícitamente han solicitado tal apoyo también. No obstante, la conclusión más importante del presente informe es que el apoyo solamente vale la pena y es efectivo si los países receptores mismos se esfuerzan seriamente a conducir sus propios procesos de políticas y planificación forestales nacionales. El apoyo externo debería servir básicamente para facilitar y fortalecer procesos orientados por el país mismo y conducidos nacionalmente.

El compromiso verdadero de un país de que los principios de pfn (tales como quedaron definidos por el PIB, véase 2.2.2) efectivamente se hagan operativos en su planificación forestal, debería ser el principal criterio para evaluar si un país califica a ser apoyado en el marco de los pfn.

Política de los Países Bajos

Los Países Bajos ha suscrito las *Propuestas para Acción del PIB* y quiere fomentar su implementación. Una de las prioridades en la política de cooperación al desarrollo holandesa con respecto a los bosques es apoyar a las naciones en vía de desarrollo en el fortalecimiento de sus procesos individuales de pfn. En el pasado los Países Bajos dio mucho apoyo en este campo, especialmente dentro del marco de PAFT/PAFN, tanto internacional como regionalmente, y a nivel de países.

La prioridad principal de la política de cooperación al desarrollo holandesa con respecto a los pfn es prestar apoyo dentro de los países mismos. En lo posible los pfn serán un marco importante para encajar y priorizar los programas forestales de las distintas embajadas. Adicionalmente, se puede dar apoyo a nivel global y regional a fin de fortalecer los procesos nacionales e intensificar el intercambio de experiencia y coordinación entre países.

6.2 Apoyo a nivel nacional

A nivel nacional, la meta principal del apoyo internacional debería ser el fortalecimiento de la capacidad nacional para realizar planificación, implementación, monitoreo y evaluación efectivas y de alta calidad de los procesos de pfn. Primordialmente se podrían apoyar actividades contribuyentes a la operacionalización de las lecciones descritas en el capítulo 4 y de las acciones prioritarias como formuladas en la FIB-2 (véase el capítulo 5.1). Se podría dar apoyo a la implementación verdadera de planos, programas y proyectos que resulten del proceso de pfn.

Particularmente, se podrían considerar las siguientes actividades:

- Apoyo directo al proceso de pfn, incluyendo la provisión de capital semilla para llevar a la práctica elementos específicos emanantes del proceso;
- Apoyo (temporal) y fortalecimiento de las unidades (puntos focales) formalmente responsables de la coordinación de pfn;
- Apoyo a mecanismos de coordinación;
- Fomentar, como proceso clave, la participación, la asociación y la conciencia de todos los actores relevantes;

- Fomentar el diálogo nacional, la comunicación y el intercambio de información y experiencia en apoyo a los pfn;
- Apoyar la participación y contribución de parte de las naciones en vía de desarrollo en los procesos internacionales (FIB, la Convención sobre la Diversidad Biológica) y asegurar una retroalimentación efectiva a los actores nacionales;
- Apoyar la participación de los países en iniciativas comparables a la Iniciativa de los Seis Países (utilizando el *Guía de Práctica* revisado).

6.3 Apoyo a nivel global/regional

El apoyo global y regional debería enfocarse primeramente en fortalecer la capacidad nacional y en asegurar la coordinación regional entre naciones mediante el mejoramiento del suministro de información, del compartir de experiencias y de las redes regionales. Las siguientes actividades pueden tomarse en consideración:

- Apoyo a la FAO en su papel de promotor, facilitador de información, intermediario y facilitador de los pfn. Una actividad importante es recoger, analizar y diseminar experiencias nacionales de pfn y crear mecanismos e instrumentos que permitan a las naciones compartir y discutir las experiencias obtenidas (talleres, redes sur-sur y sur-norte¹³ páginas web, actualizaciones de pfn etc.). Tales experiencias pueden ser utilizadas para actualizar los *Principios Básicos* y *Guías Operacionales para pfn* desarrollados por la FAO y para poner a la disponibilidad materiales de información tales como estudios de caso, documentos temáticos y materiales educativos.
- La creación de grupos regionales de consultores forestales en América Latina, Asia y África y el establecimiento de mecanismos para la coordinación y el intercambio mutuos entre los distintos grupos regionales. Tales grupos regionales de consultores deberían antes que nada consistir de expertos nacionales directamente involucrados en la implementación de los pfn en su propio país. También podrían incluirse expertos internacionales involucrados en los procesos de pfn en la región del caso.
- Influir sobre las instituciones e instrumentos internacionales de financiamiento (Banco Mundial, BAFD, BAsD, BID, FMAM) con respecto a los aspectos conceptuales y el uso de los pfn como marco para el apoyo.

6.4 Apoyo al proceso de pfn en los Países Bajos

Como signatario del Programa de Acción del PIB, los Países Bajos también ha asumido la responsabilidad de evaluar cómo la política forestal nacional y los mecanismos de implementación actuales en los Países Bajos se relacionan con los principios de los pfn y las Propuestas para Acción del PIB, y, en el caso necesario, de ajustarlos. Con base en esta posición sería útil crear un programa de actividades junto con un número de otros países (países en vía de desarrollo, a nivel pan-europeo), similar al programa de la Iniciativa de los Seis Países.

¹³ Eso también incluiría consejos de países del sur a países del norte con respecto a sus procesos de programa forestal nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aho, M. (1999). Towards Sector Support to nfp's. Personal contribution to the Costa Rica-Canada Initiative. Draft discussion paper for comment.
- Clément, J. (1995). National Forestry Action Programmes as tools for sustainable forest management. *Unasylva* 182 (vol. 46): 61-68.
- Colchester, M. & Lohmann, L. (1990) The Tropical Forestry Action Plan: what progress?. World Rainforest Movement. *The Ecologist*.
- DSE (1996). Expert Consultation on Implementing the Forest Principles - Promotion of National Forest and Land-Use Programmes, Feldafing, Germany, 16-21 June 1996, Report to the IPF. Feldafing. German Foundation for International Development.
- Egestad, P.S. (1999). National Forest Programmes in clear terms. EFI Proceedings No 30. International Seminar: Formulation and Implementation of National Forest Programmes. University of Freiburg, Germany, 18-20 May 1998.
- FAO (1996). Basic Principles and Operational Guidelines. FAO, Rome.
- FAO (1998). National Forest Programmes, Update 33. Asia & Pacific. Latin America & the Caribbean. Africa.
- FAO (1999). Status and Progress in the Implementation of national forest programmes: outcome of the FAO world-wide survey. Interim report for discussion and for review by country delegations attending IFF-3. April 1999. FAO, Rome, Italy.
- Glück, P. Oesten, G., Schanz, H. & K.R. Volz (1999). Editors. Formulation and Implementation of National Forest Programmes. EFI proceedings, no 30, Volume I, II and III. Joensuu, Finland.
- IFAG (1999). Workshop Report. IFAG Workshop on Sector Support to nfp's. 25-28 August, 1999. Riutula, Finland.
- ITFF (1997). Interagency Partnership on Forests: Implementation of IPF Proposals for Action by ITFF.
- Liss, B.M. (1999). The role of the TFAP and Nfp's in Sustainable Forest Development. EFI Proceedings NO 30. International Seminar: Formulation and Implementation of National Forest Programmes. University of Freiburg, Germany, 18-20 May 1998.
- Michaelsen, T. (1998). Programme of Work of the High level Informal Interagency Task Force on Forests. IFF Secretariat. Report presented at the FAG, Brussels, 26-28 May, 1998.
- NFAP Co-ordinators Call for Action (1995) International Workshop on Forestry, The Hague 13-17 February 1995.
- Owino, F. & S. Mwanjyky (1997). Capacity Building for National Forest Programmes in Africa: a consensus on Strategy and Plan of Action. Proceedings of a meeting held at Sokoine University of Agriculture, Morogoro, Tanzania. September 4-9, 1997.
- Persson (1998). Natural Resource Management - Lessons learnt in Development Assistance. Publications on Forestry. SIDA. Stockholm Sweden.
- Savenije, H. (1990). Tropical Forestry Action Plan: recent developments and Netherlands involvement. BOS Document 11. Wageningen.
- Schmidt, R. (1998). UNDP Global Programme on Forests. Project Document. UNDP, Sustainable Energy and Environment Division.
- Six-Country Initiative (1998a). Synthesis Report on the National Case Studies. Putting the IPF Proposals for Action into Practice. Background Document for the International Expert Consultation, Baden Baden, June 29 - July 3, 1998.
- Six-Country Initiative (1998b). Report of the International Expert Consultation. Putting the IPF Proposals for Action into Practice. Baden Baden, June 29 - July 3, 1998.
- Six-Country Initiative (1999). Practitioner's Guide to the Implementation of the IPF Proposals for Action. Second revised edition, May 1999. GTZ/TWRP, Eschborn, Germany.
- Skala-Kuhmann, A. (1997). The Forest Partnership Agreement: short outline of the concept. IUCN Environmental Law Centre.

Ullsten, O. et al (1990). Tropical Forestry Action plan. Report of the independent review. Kuala Lumpur, Malaysia.

UN-CSD (1997). Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Fourth Session. Commission on Sustainable Development, Fifth Session, 7-25 April 1997.

UN-CSD (1998). Report on the second session of the Intergovernmental Forum on Forests. 24 August - 4 September. Geneva, Switzerland.

Winterbottom, R. (1990) Taking Stock: the TFAP After Five Years. WRI Washington, USA.

Anexo 1: Algunas direcciones y fuentes de información útiles sobre pfn, el proceso de pib/fib y otros procesos internacionales relativos a los bosques

CBD

Convention on Biological Diversity
Secretariat
World Trade Centre 393 Rue St. Jacques,
Suite 300
Montreal, Quebec
Canada H2Y 1N9
Tel: +1 514 288 2220
Fax: +1 514 266 6588
E-mail: secretariat@biodiv.org
WEB site: <http://www.biodiv.org>

Centre for International Forestry Research CIFOR

P.O. Box 6596, JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia
Tel.: +62-251-622622, Fax: +62-251-622100
e-mail: cifor@cgiar.org
Internet: <http://www.cgiar.org/cifor/> (general information on CIFOR research activities, links and documents including forest policy)
Internet: <http://www.cgiar.org/cifor/research/projects/effect-crisis.html> (documents on impact of macro-level policy on forest sector)

European Forest Institute (EFI)

Torikatu 34, FIN-80100 Joensuu, Finland
Phone: +358-13-252-020 Fax: +358-13-124-393
E-mail: publications@efi.fi
Internet: <http://www.efi.fi/events/1999/nfp/> (Information on conference of Forest Policy Research Forum on nfp's)

FAO Forestry Department

Food and Agriculture Organisation of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla 00100 Rome, Italy
Tel.: +39-06-57054778 Fax: +39-06-57052151
E-mail: forestry-www@fao.org
Internet: <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/forestry/infonote/en/T-NFPe.htm> (information note on nfp's)
Internet: <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/forestry/>

FAO Regional Office for Africa

PO Box 1628, Accra, Ghana
Tel.: +233-21-244051 Fax: +233-21-668427
E-mail: RAF@fao.org
Internet: <http://www.fao.org/regional/Africa/default.htm>

FAO Regional Office for Asia and the Pacific

Maliwan Mansion
39 Phra Atit Road, Bangkok 10200, Thailand
Tel.: +66-2-2817844 Fax: +66-2-2800445
E-mail: RAP@fao.org
Internet: <http://www.fao.org/regional/Asia/default.htm>

FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean

Av. Dag Hammarskjöld 3241
Vitacura, Santiago, Chile
Casilla 10095, Centro, Santiago, Chile
Tel.: +56-2-3372214 Fax: +56-2-3372101/2/3
E-mail: FAO-RLC@fao.org

Internet: <http://www.fao.org/regional/LAmerica/bosques/pfn-e.htm> (Contact on FAO's support for nfp's in the region)
Internet: <http://www.fao.org/regional/LAmerica/proyecto/>

GTZ/TWRP Sectoral Project Support to International Programmes in Tropical Forestry

GTZ / OE 4544 – TWRP

P.O. Box 5180, D-65726 Eschborn, Germany

Phone: +49-6196-79-4209 Fax: +49-6196-79-7333

Internet: <http://www.gtz.de/twrp> (Information and documents on nfp concept, national processes, IFF Six-Country Initiative, links to international forest policy processes)

International Institute for Sustainable Development (IISD)

Earth Negotiation Bulletin (ENB)

212 E. 47th St. Apt. 21F, New York, NY 10017

Tel: +1-212-644-0204 Fax: +1-212-644-0206

E-mail: enb@iisd.org

Internet: <http://www.iisd.ca/linkages> (ENB Reports on international events concerning forest policy and forest related processes)

Internet: <http://www.iisd.ca/forestry/>

ITTA/ITTO/ITTC

International Tropical Timber Agreement

International Tropical Timber Organization

International Tropical Timber Council

International Organizations Center, 5th Floor

Pacifico-Yokohama, 1-1-1, Minato-Mirai, Nishi-ku

Yokohama, 220-0012 JAPAN

Tel: +81 45 223-1110

Fax: +81 45 223-1111

E-mail: itto@mail.itto-unet.ocn.ne.jp

WEB site: <http://www.itto.or.jp>

UN CCD

United Nations Convention to Combat Desertification

Haus Carstanjen

8, Martin Luther King

P.O. Box 260 129

D-53153 Bonn

Germany

Tel: +49 228 815 2338

Fax:

E-mail: secretariat@unccd.de

WEB site: <http://www.unccd.ch>

Global mechanism: <http://www.gm-unccd.org>

UNFCCC

United Nations Framework Convention on Climate Change

Haus Carstanjen

Martin Luther King Strasse, 8

P.O.Box 260 124

D-53153 Bonn

Germany

Tel: +49 228 815 1000

Fax: +49 228 815 1999

E-mail: secretariat@unfccc.de

WEB site: <http://www.unfccc.de>

UN Forum on Forests:

Secretariat, Forum on Forests

Division of Sustainable Development

Department of Social and Economic Affairs

United Nations

Two UN Plaza, 12th Floor, New York, N.Y. 10017

Tel +1-212-963-6208, Fax +1-212-963-3463

E-mail: hurtubia@un.org

Internet: <http://www.un.org/esa/sustdev/forests.htm> (Information on Intergovernmental Process, mandate, members, participation, national initiatives, institutions, interagency co-ordination under ITFF, IPF/IFF/UNFF Reports, national reports on forests)

Internet: http://www.un.org/esa/sustdev/forest/iff_directory.htm (Directory of forest-related international and regional institutions and instruments. Prepared by the Food and Agriculture Organisation of the United Nations on behalf of the ITFF)

UNDP Programme on Forests (PROFOR)

United Nations Development Programme

UNDP/BDP/Sustainable Energy and Environment Division SEED

304 E 45th Street, 10th Floor

New York, N.Y. 10017

Tel.: +1-212-906-5088 Fax: +1-212-906-6973

<http://www.undp.org/seed/forest/pages/news/index.html>

UNDP PROFOR Vietnam

Ministry of Agriculture and Rural Development -

United Nations Development Programme

Programme on Forests (PROFOR) Viet Nam

2 Ngoc Ha, A9 105-106, Hanoi

Tel: +84-4-7336539 Fax: +84-4-7336623

e-mail: profor.vn@fpt.vn

World Bank

Environment Department

World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, DC 20433, USA

Tel.: +1-202-458-7867 Fax: +1-202-522-0367

<http://www.worldbank.org> (Information and various documents on World Bank Forest Policy Review Process, country case studies are included)

Anexo 2: ALGUNAS EXPERIENCIAS POR PAÍS Y REGIONALES

1. GENERAL

Este anexo cubre la experiencia obtenida con procesos de planificación nacional en un número de países en los últimos diez a quince años. Los informes se basan en las experiencias de algunos miembros del *Grupo de Apoyo "Bosques, Forestería y Biodiversidad"*¹³. Por lo tanto, estos reportes no deberían ser tomados como un análisis actualizado, comprensivo y sistemático, sino como *impresiones personales* que únicamente representan los puntos de vista de los autores respectivos. No obstante, en su conjunto presentan una sinopsis aceptable de la manera en que los procesos individuales han avanzado, cuáles han sido los temas más importantes y cuáles son las principales lecciones a aprender.

2. AMÉRICA LATINA

2.1 *Plan de Acción Forestal para Bolivia (PAFBol)*

Autor: Henk Lette

El Plan Nacional de Acción Forestal para Bolivia (PAFBol) ya inició en 1987, poco después del lanzamiento del PAFT. A la FAO se le solicitó prestar la asistencia técnica. El proceso se caracterizó por un enfoque bastante impulsado por el donante, contratándose principalmente consultores extranjeros (financiados por varios donantes) para períodos de uno o dos meses. Estos consultores solían enfocaron sus propios temas específicos, dejando un informe a su salida. Los principales países donantes en este proceso eran Suiza, Alemania y los Países Bajos, siendo la FAO la agencia líder. En algunos casos se incluyó también un consultor local en el proceso. Los resultados, recogidos en un plan inicial, fueron presentados a la comunidad de donantes en julio de 1989.

Puesto que en agosto del año mencionado fue instalado un nuevo gobierno (de otra corriente política), muy pronto se hizo manifiesto que existía un gran riesgo de que el Plan desapareciera en el pantano burocrático. Cuando Bolivia así lo solicitó, la FAO, los Países Bajos, Alemania y Suiza se mostraron dispuestos a formular un proyecto de implementación, el cual entonces podía ser presentado por el nuevo gobierno como una actividad propia. En vista de que la formulación del proyecto tomaría su tiempo, la FAO aprobó un proyecto intermedio de un año (financiado de sus propios recursos i.e. el Programa de Cooperación Técnica, PCT), asegurando de esa manera que no había un vacío entre la presentación del plan y su implementación. Durante ese año, el plan fue enmendado por el nuevo gobierno, pero de hecho su implementación ya había comenzado, puesto que los proyectos a los que los donantes se habían comprometido implicaban actividades ya planificadas y aprobadas. Sin embargo, el verdadero grado de compromiso de los donantes con los proyectos resultó ser bajo, en parte porque cada donante tenía sus propios intereses y preferencias, pero también porque resultó difícil encontrar financiamiento adecuado a corto plazo.

Durante el mismo período comenzó también la reformulación de la legislación sobre los bosques. Apoyados fuertemente por la FAO, un número de miembros del parlamento y senadores encabezó este proceso de ajuste necesario, para el cual surgió un proceso de diálogo bastante amplio. Obviamente había considerable oposición desde otros partidos políticos, especialmente los que tenían intereses económicos en el sector maderero. Después de pasar por un proceso interesante, las enmiendas presentadas nunca llegaron más allá de su discusión en el Parlamento.

¹³ Es un grupo informal en que expertos forestales del Centro Internacional de Agricultura (IAC) y el EC LNV colaboran.

Mientras tanto, la primera fase del proyecto de apoyo PAFBol, financiado por los Países Bajos y a ser ejecutado por la FAO, fue aprobada en 1992. El proyecto tiene cuatro objetivos:

- a) establecer una unidad de planificación dentro del ministerio responsable de los bosques, para mejorar la planificación y elaboración de políticas;
- b) promover la coordinación institucional, tanto dentro como fuera del sector forestal;
- c) establecer un sistema de monitoreo y evaluación para actividades en el sector forestal; y
- d) capacitar el staff.

Durante la implementación del plan se hizo evidente que a nivel departamental (provincial) existía poca afinidad con el plan forestal nacional, y que las actividades, aún cuando fueran ejecutadas a nivel departamental, fueron consideradas como actividades "nacionales". No existía apoyo alguno para una implementación eficaz. Por eso, el proyecto de implementación PAFBol subsecuente dio alta prioridad a la descentralización de la elaboración de políticas y la planificación. Este nuevo enfoque fue adoptado al comienzo de 1993 y recibió apoyo político después del cambio de gobierno en agosto del mencionado año, cuando la política gubernamental se reorientó a la descentralización administrativa. De ese modo el PAFBol podía encajarse fácilmente en el contexto político del momento.

Durante esta fase de PAFBol, las actividades se dirigían principalmente a la integración y descentralización de la planificación y la elaboración de políticas, en el establecimiento de estructuras de redes y la integración de la capacitación en la planificación. El objetivo global fue mejorar la comunicación dentro del sector forestal y de la conservación de la naturaleza, creando así una sensación general de que las varias partes involucradas en los asuntos forestales (el gobierno, tanto el ministerio de planeación como los departamentos sectoriales, ONG, universidades, la industria y estructuras regionales y locales y representantes de la población local) podrían obtener una voz concreta en las actividades de planificación. Como resultado del enfoque de planificación participativa, también podía haber una contribución al desarrollo de políticas, mientras que los líderes descentralizados y multidisciplinarios de las actividades de planificación podrían participar de varias formas en actividades de capacitación.

Para mantener las dinámicas de planificación, insumos para políticas y monitoreo de actividades, la comunicación apropiada resultó un factor crucial en Bolivia. Las actividades de capacitación no solamente brindaban pericia adicional, sino también abarcaban estos aspectos de comunicación, dando oportunidad a los participantes de varias organizaciones de presentar e intercambiar sus distintos puntos de vista e ideas. La publicación de una carta informativa trimestral con noticias de los departamentos también mejoró la comunicación y aumentó la sensación de que todos los involucrados estaban participando activamente en la planificación del sector.

Era obvio que la política de descentralización necesitaba extenderse más, para cubrir el área entre los niveles departamentales y locales (o municipales). La segunda fase del proyecto de implementación fue aprobada a mediados de 1996 y era completamente concordante con las orientaciones políticas existentes, bajo las cuales el financiamiento nacional llegó a ser la responsabilidad de las estructuras departamentales y locales. La segunda fase tenía que depender mucho más del financiamiento nacional, dado el hecho de que el financiamiento internacional quedó lejos de llenar las expectativas.

Algunos factores que, en ese tiempo, obstruyeron la implementación del PAFBol eran:

- falta de compromiso verdadero de parte de los donantes para dar cabida a las prioridades nacionales (los donantes en primer lugar consideraron sus propias prioridades políticas);

- dentro del país receptor, falta de capacidad a varios niveles para formular proyectos de manera adecuada;
- inestabilidad en las políticas gubernamentales con respecto al sector forestal, incluyendo cambios frecuentes en el personal;
- baja eficacia del apoyo de los donantes, a raíz de un contexto político/legal débil;
- el papel débil de PAFBol como mecanismo en los momentos de decisión sobre asuntos políticos verdaderamente importantes (por ejemplo en el caso de un financiamiento considerable al sector por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); estas decisiones son tomadas directamente por los jefes políticos sin consulta alguna con el PAFBol, porque de ese modo les da más libertad de destinar los préstamos de acuerdo con sus propias prioridades políticas).

Después de 1996, el contexto institucional cambió de manera considerable. Esto se debió a la aprobación, finalmente, de la nueva Ley Forestal, que originó muchos cambios colocando el manejo forestal sostenible en la base de todos los procesos.

2.2 Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC)

Autor: Kees Van Dijk

El Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC) comenzó ya en 1986. Los Países Bajos ha sido involucrado desde el primer momento como la "Agencia Líder" de los donantes; la FAO también ha sido un importante participante internacional. Las siguientes características son ilustrativas del proceso colombiano.

Al inicio, Colombia estuvo indeciso en participar en el PAFT, temiendo que este programa iba a interferir con la soberanía del país. Se consideraba que el PAFC debería ser primeramente un proceso nacional, para el cual el país mismo sería responsable. Una interferencia extranjera sustancial se veía como algo inaceptable, y el papel de los expertos extranjeros se consideraba sobre todo como el de proveedores de ideas y experiencias de otras partes.

La relación con la FAO, por lo tanto, era una relación incómoda, especialmente porque la FAO pensaba en contratar un equipo grande de expertos extranjeros, mientras que Colombia tenía la intención de implementar él mismo el PAFC. Esta diferencia de opiniones causó muchas fricciones, hasta el punto de que se hicieron preguntas en el parlamento sobre la cuestión de que Colombia debería abandonar el PAFT. Al final, un número de consultores de la FAO fue nombrado para guiar el proceso; pero no fueron capaces de lograr mucho. La relación con los Países Bajos era buena, no solamente porque los Países Bajos actuaba más como un confidente y un guía, sino también porque había contactos personales periódicos y una buena relación de trabajo.

Desde el comienzo, Colombia tomó muy en serio la formulación del PAFC. Un secretariado ejecutivo (SECTEC) fue creado ya en 1989 y fue sostenido por Colombia mismo -cuando los fondos prometidos por la FAO no se materializaban-. Después de 1991 los Países Bajos se hizo responsable del financiamiento del SECTEC. Este organismo, que consistía casi completamente de expertos colombianos, ha tenido una influencia muy positiva en la integración del PAFC en el contexto nacional institucional. Crucial para este proceso fue el hecho de que, desde el inicio, el PAFC había sido posicionado a un nivel alto dentro el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto produjo grandes ventajas en el desarrollo de políticas forestales y en el proceso de marcar prioridades dentro de los presupuestos. También existía a alto nivel gubernamental una voluntad expresa de financiar el proceso.

Eso era también de importancia para el Banco Mundial y el BID, ambos muy interesados en invertir en bosques en un país relativamente rico como Colombia. En 1991 se comenzó

a negociar con ambos bancos sobre un préstamo de US\$ 196 millones, un monto mucho mayor de lo que otros donantes podían ofrecer. Es necesario que los bancos participen para asegurar un proceso serio, y el monto que los bancos están dispuestos a financiar depende mucho del grado de compromiso del país mismo para tomar un préstamo e invertir con recursos propios en el proceso. Para este tipo de financiamiento, se necesita un compromiso de alto nivel en el gobierno. Mientras tanto, Colombia ya había invertido fondos muy considerables en el proceso, pero las negociaciones con el Banco Mundial y el BID resultaron ser prolongadas y dificultosas, y una tras otra misión visitaba el país. Los requisitos para préstamos para proyectos relacionados a la naturaleza resultan ser los mismos que para un préstamo común y corriente; además, el banco también impuso un número grande de condiciones sociales y ambientales adicionales, y no se podía negociar la inclusión en la cartera de la explotación o producción de maderables, especialmente dentro de los bosques primarios. Además, cada misión tendía a ser alérgica a las críticas de las ONG. A la vez se escuchaba críticas serias en Colombia con respecto a la no utilización de recursos libremente disponibles del GEF (Global Environmental Facility) (para *proyectos de conservación de la biodiversidad*). Se evidenció que el GEF y el PAFT estaban operando completamente separados el uno del otro porque las organizaciones internacionales involucradas (PNUD y el Banco Mundial) no eran capaces de coordinar sus actividades. Finalmente las propuestas de financiamiento de los bancos, y el PAFC mismo fueron aprobados en 1995 por la Comisión Nacional para el Progreso Económico y Social (CONPES), la entidad socioeconómica más alta. Este compromiso político implicaba que se daba alta prioridad al proceso.

Sin embargo, casi todos los otros donantes se retiran cuando hay que proveer fondos. La mayoría no estaba dispuesta a comprometerse con el plan en su totalidad; en la práctica solamente querían proyectos congruentes con sus propias prioridades; en ese momento, proyectos para el bosque húmedo tropical y la conservación de la biodiversidad eran los más populares. Ningún donante estaba dispuesto a financiar la producción de maderables o de papel, o el establecimiento de plantaciones. También los Países Bajos se comprometió a financiar solamente un número definido de proyectos. La formulación y definición de proyectos resultó ser un proceso complicado y de largo plazo, especialmente porque adaptarse a los deseos de los donantes parece ser un asunto complejo.

Aunque en papel se había tratado de hacer un proceso de formulación participativo, en la práctica resultó no ser así; la participación se limitó en gran medida a las ciudades más grandes y especialmente Bogotá. Se hicieron algunos esfuerzos para regionalizar el proceso de participación, pero eso tuvo relativo éxito solamente en Antioquia, donde subsecuentemente se hizo poco con eso. Las ONG tenían muchas críticas porque no fueron suficientemente incluidas en el proceso. Aunque SECTEC ha sufrido mucho de este criticismo, en la práctica no ha tomado muchas medidas verdaderas. Cuando comenzó la implementación de los proyectos del Banco Mundial y del BID, SECTEC fue integrado en el nuevo Ministerio de Medio Ambiente y su función se redujo a una oficina de mera implementación para manejar los préstamos asumidos por el gobierno. Los otros proyectos aprobados fueron implementados por otras organizaciones. Esto sigue siendo la situación actual.

Los proyectos han tenido una influencia considerable sobre el sector forestal. Adicionalmente, la discusión alrededor del PAFC ha contribuido también significativamente a la manera de tratar el tema de los bosques en Colombia. Los avances, sin embargo, aún se limitan básicamente al nivel de políticas en Bogotá y a las áreas donde los proyectos son implementados. En otras partes, hasta ahora poco ha cambiado. Será un proceso largo el de introducir cambios efectivos en la situación forestal de las regiones. La regionalización y descentralización serían factores adyuvantes a este proceso.

2.3 Plan de Acción Forestal de Chile (PAFChile)

Autor: Kees Van Dijk

Al igual que sus contrapartes colombianas, las autoridades chilenas opinaban que deberían ocuparse ellas mismas de la tarea del plan de acción. El papel explícito que la FAO quería jugar era considerado como una interferencia no deseada y por lo tanto problemática.

El sector forestal chileno se caracteriza por disputas y conflictos grandes entre, por un lado, el sector poderoso de la gran industria y, por otro lado, el sector gubernamental y de las ONG. Por medio de la presentación del plan a nivel ministerial, la unidad coordinadora de PAFChile trató de dar contrapeso a la énfasis unilateral en el desarrollo industrial, y de permitir al gobierno retomar algún control del sector. Esta estrategia fracasó.

El análisis del sector fue realizado por un grupo que consistió básicamente de consultores chilenos. Al término de unos meses el grupo produjo un plan completamente terminado, pero elaborado sin consultar las ONG, las regiones ni el sector forestal. Los resultados no han sido buenos. En el caso de Chile, el vacío entre los consultores nacionales y los que desarrollan las políticas resultó ser por lo menos tan grande como en otros procesos de *pfm* en que los planes fueron elaborados por consultores extranjeros. Por lo tanto, el proceso siguió siendo un esfuerzo demasiado "externo" sin apoyo nacional. También el ministerio mismo debería haber sido involucrado mucho más en la preparación de estos documentos, y debería haber dado por lo menos más acompañamiento al proceso. Razones importantes del bajo nivel de compromiso con el proceso fueron el bajo posicionamiento institucional del plan y el limitado interés político en el mismo.

El PAFChile, incluyendo la oficina coordinadora cofinanciada por los Países Bajos, fue incorporado en la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Es más, el director de CONAF también era director de PAFChile. En la práctica, no había comunicación efectiva entre PAFChile y el ministro. El último solamente llegó a ser informado adecuadamente cuando en la prensa aparecieron artículos críticos sobre el PAFChile. Aunque el PAFChile posteriormente fue ajustado en cierta medida, en realidad ha quedado demasiado alejado del ministerio.

En retrospectiva, los esfuerzos insuficientes de crear alianzas para dar contrapeso a la industria han sido otro defecto del proceso. La participación en el proceso de formulación de parte de las ONG, la pequeña y mediana industria y las varias regiones ha sido insuficiente. El plan en sí tal vez no fuera tan malo, pero el intento de obtener resultados demasiado rápidos en un ambiente de extrema discordia significaba que ninguno de los actores involucrados estaba realmente contento. Finalmente, el plan quedó prácticamente sin implementación. La industria siguió renuente a aceptar cambios, las controversias entre las ONG y la industria parecieron ser insuperables, y el gobierno era demasiado débil para tomar decisiones sobre soluciones, o para atreverse a tomarlas. En la situación de Chile, el manejo de conflictos debería haber jugado un papel de mayor protagonismo. A este respecto los Países Bajos tal vez debería haber apoyado el proceso por un tiempo más largo de lo que hiciera, prestándose como facilitador y mediador. Aún así, eso solamente hubiera sido posible en el caso de que las autoridades chilenas hubieran apoyado también el proceso de PAFChile. Sin embargo, eso casi no es factible mientras que los sectores industriales dominantes siguen oponiéndose a un plan forestal integrado.

2.4 Plan de Acción Forestal del Ecuador (PAFE)

Autor: Kees van Dijk

El primer plan fue diseñado en un tiempo relativamente corto en 1990 y abarcó 59 perfiles de proyecto a ser implementados entre 1991 y 1995. Aunque el documento del PAFE era considerado como un documento sólido y los donantes estaban interesados, la implementación real del plan era decepcionante. No había suficiente apoyo político, y los frecuentes cambios de gobierno subsecuentes implicaban igual número de cambios en planes y prioridades. El posicionamiento del PAFE dentro de SUFOREN, el subsecretariado para recursos naturales, también implicó que no podía ejercer mucha influencia política o generar mucho impacto, y que el compromiso político con el plan era insuficiente. Uno de los mayores problemas en Ecuador es la debilidad de las instituciones gubernamentales; los frecuentes cambios de personal impiden el establecimiento de una base adecuada de conocimientos y una memoria institucional. Al igual que en Chile, siguen existiendo muchas opiniones divergentes y conflictos sobre los bosques, y al gobierno evidentemente le faltó autoridad con respecto tanto a las ONG como a la industria maderera. El gobierno no asumió posiciones claramente definidas y, a pesar de tener la responsabilidad final de los bosques, rehusó a hacer una elección clara, y cuando se decidió por alguna opción, no le dio seguimiento. También en Ecuador resultó que – parcialmente debido a la prisa con que se querían diseñar los planes- no había mucho empeño para ajustar los planes a las circunstancias y necesidades específicas de las varias regiones. Además, se dieron grandes retrasos en obtener los fondos prometidos por los donantes. Al final, la mayoría de las partes involucradas perdió interés en seguir participando en el PAFE.

Después de 1992, el PAFE fue reestructurado e incorporado en el INEFAN, el nuevo Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Se creó una relación más directa con la Dirección de Planificación del Departamento de Agricultura, al cual se inscribe INEFAN. Sin embargo, eso no resultó en mejoras sustanciales, y menos en la implementación, ya que la mayoría de los problemas ya identificados siguió sin cambio. Era significativo que el nuevo gobierno, que asumió el poder en setiembre de 1998, no estaba completamente al tanto del estado del momento del PAFE; debido a esa situación Ecuador casi dejó de cumplir con algunas de las obligaciones que había asumido.

En el caso de Ecuador, pero igual en muchos otros países, se nota –dados la inestabilidad política y los cambios de gobierno frecuentes- que se necesita un enfoque flexible y dinámico en el cual el reajuste continuo y la negociación con las distintas partes involucradas son elementos centrales.

2.5 Plan de Acción Forestal del Perú (PAFN)

Autor: Kees van Dijk

Un plan forestal inicial fue diseñado por un grupo grande de consultores nacionales y extranjeros en un par de semanas en 1989. Resultó ser sobre todo una “lista de mercado” de proyectos, y la implementación del plan fue problemática. Pronto se dio un distanciamiento entre el compromiso financiero y la implementación verdadera. También resultó que se necesitaba mucho más tiempo que previsto para formular e iniciar los proyectos. La formulación de proyectos y programas y los procedimientos subsecuentes para hacerlos aprobar a menudo implican un proceso largo. La manera en que este plan se estaba definiendo implicaba que no existía la sensación de “propiedad” del mismo dentro del gobierno peruano. Aunque se creó por ley una entidad especial encargada de implementar el plan, ésta nunca tuvo influencia alguna a nivel de políticas, dado su bajo posicionamiento dentro de un servicio forestal sin influencia (operando como un Directorado General dentro de una Institución, INRENA). Varios donantes que habían sido involucrados en el proceso de formulación, al final perdieron su compromiso con el proceso de implementación. Solamente Alemania y los Países Bajos hicieron promesas concretas. Algunos donantes trataron de ganar influencia en la política forestal suministrando pequeños montos de financiamiento.

En 1991 se elaboró un nuevo plan, esta vez con la asistencia de PNUD y Suiza. Sin embargo, resultó que las prioridades del Perú, que enfocaron principalmente el desarrollo industrial, eran completamente distintas de las prioridades de los donantes. Aunque el plan final incorporaba un arreglo que tomaba en cuenta los deseos de los donantes, en la práctica se daba preferencia a las prioridades peruanas y se marginalizó el resto del plan. La implementación del plan fue, en su mayor parte, un fracaso; solamente unos pocos proyectos eran exitosos y los Países Bajos era uno de los pocos donantes serios. La falla en la implementación se debía en parte a la violencia política de ese tiempo, pero también a la baja ubicación institucional del proceso y el manejo débil de parte de la oficina del PAFN.

A partir de 1996 se han hecho intentos de revitalizar el PAFN. Los Países Bajos ha abogado por un cofinanciamiento, bajo la condición de que el proceso se encauce en un alto nivel de políticas dentro del Departamento de Agricultura. Esto se ha hecho desde entonces.

2.6 Plan de Acción de Costa Rica (PAFCR)

Autor: Kees van Dijk

El PAFCR era muy ambicioso y fue ejecutado por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM). Al inicio, el plan fue sesgado hacia el sector industrial; también se solicitó una contribución financiera significativa de los donantes. Después de un cambio de gobierno, el enfoque se reorientaba hacia la protección, pero el secretariado del PAFCR no se ajustó a esta nueva prioridad, ya que los puestos más importantes seguían siendo ocupados por funcionarios nombrados por el gobierno anterior. Por lo tanto, el PAFCR fracasó como resultado de una combinación de conflictos estructurales entre las distintas organizaciones involucradas y las políticas cambiantes de los gobiernos subsecuentes. Estos conflictos implicaban que la oficina del PAFCR no ha tenido influencia significativa alguna, a pesar de que estaba insertada en un nivel institucional alto directamente bajo el vice ministro. Por lo tanto, el plan ha sido implementado sólo hasta cierto grado. Los donantes pronto abandonaban el plan y algunos de ellos hasta llegaron a hacer acuerdos separados con el gobierno del momento, pasando por alto al PAFCR.

2.7 Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG)

Autor: Kees van Dijk

Guatemala es un buen ejemplo de un plan de desarrollo forestal que dedicó mucho más tiempo al aumento de la participación de todos los niveles de la sociedad y tipos de institución, que en muchos otros procesos nacionales. El proceso de planificación ya empezó en 1990 – acompañado por una oficina de coordinación cofinanciada por los Países Bajos- y sigue en marcha. La planificación se considera como un proceso de largo plazo y continuo que requiere de ajuste y negociación permanentes. La preparación de un documento no es considerado como la fase final de un proceso, sino más bien como el comienzo.

El plan recibe un apoyo muy evidente por parte del actual gobierno, el cual también aporta un monto considerable de financiamiento. Una ventaja ha sido que el entonces ministro era antes el coordinador de PAFG; eso implicaba un liderazgo fuerte para el PAFG, y también ha sido importante en prevenir que los países donantes impusieran sus propias agendas. Gracias al liderazgo fuerte y la actitud asertiva de los guatemaltecos, es casi imposible para los donantes de pasar por alto al PAFG. Como parte del PAFG se han desarrollado muchos instrumentos para la participación. Guatemala es el primer país donde se ha diseñado un plan indígena (PLANMAYA).

2.8 Plan de Acción Forestal para Centroamérica (PAFCA)

Autor: Kees van Dijk

Este plan regional fue ejecutado por los países concernientes y bajo los auspicios de la Comisión Centroamericana de Bosques (CCAB), con el apoyo de Finlandia. En la región la CCAB es considerado como un organismo político importante que influye sobre las políticas de los distintos países, lo que le ha dado un peso considerable al relacionar entidades relevantes al proceso. Un gran número de ministros y viceministros presenciaban como regla general las distintas reuniones de la Mesa Redonda y por consecuencia también asistieron numerosos donantes y organizaciones internacionales. La opinión generalizada de los países era que un PAFT regional debería enfocar primero políticas antes que la implementación, y por eso no enfocar tanto proyectos y programas sino los asuntos principales. Pese a esto, varios asuntos delicados (colonización, la industria de maderables y propiedad de la tierra) fueron ignorados. Sin embargo, era la primera vez que se había creado una estructura regional para asuntos forestales.

Con todo, el PAFCA mostró ser un programa de actividades interesante e influyente, que resultó en acciones de colaboración entre países en asuntos forestales y de conservación de la naturaleza. El PAFCA también generó un número de incitativas regionales importantes para la cooperación y coordinación, tales como la Convención Centroamericana sobre la Biodiversidad, y un número importante de documentos sobre el desarrollo de políticas. Factores importantes en el proceso han sido la decidida inserción política del proceso (en la CCAB) y el compromiso de parte de los países individuales, el liderazgo estimulante de la CCAB, que produjo ideas valiosas, contactos (personales) fructíferos y regulares, así como la disponibilidad de recursos financieros y otros.

En América Central, el PAFT fue considerado como un instrumento de negociación, antes que una camisa de fuerza. Eso era también una de las razones de que el impacto del proceso en su totalidad fuera exitoso.

3. ÁFRICA

3.1 Zambia Forestry Action Plan (ZFAP, Plan de Acción Forestal de Zambia)

Autor: Henk Lette

La necesidad para Zambia de desarrollar un Plan de Acción Forestal Nacional ya había sido reconocida en una fase temprana del proceso global del PAFT. En 1989 el gobierno de Zambia solicitó la asistencia de la FAO para iniciar un programa nacional de actividades. La primera misión se realizó en 1990 y contribuyó a la preparación de un borrador de un "documento temático" (*issues paper*) que indicaba un primer análisis de prioridades y restricciones en el sector forestal.

Debido a varias limitaciones políticas y financieras, el desarrollo del ZFAP avanzó bastante lento hasta que el gobierno de Zambia organizó en 1993 un seminario nacional, con el apoyo de FINNIDA (la Agencia Finlandesa de Desarrollo), con el objetivo de obtener una visión clara de los problemas. Uno de los resultados fue que los Países Bajos y PNUD decidieron proveer recursos financieros para fortalecer las capacidades nacionales para la planificación estratégica del sector forestal, a ser incluida bajo la sombrilla del Plan de Acción Ambiental Nacional (en 1994). Este plan era el sucesor de la Estrategia Nacional de Conservación de 1985.

Un proyecto fue formulado y financiado por los Países Bajos y PNUD. Fue ejecutado por el Departamento del Medio Ambiente y Recursos Nacionales, con la asesoría de la FAO ("Desarrollo de Capacidades para el Proceso de Planificación del ZFAP"). Este proyecto llegó a ser efectivo en abril de 1995. Era la intención del gobierno de Zambia relacionarlo directamente al Plan de Acción Ambiental Nacional. No obstante, eso implicaba que el proyecto no adquirió el apoyo completo del Departamento Forestal, el cual se sintió desplazado porque el coordinador nacional había sido subordinado a la Unidad de Planificación del Departamento de Medio Ambiente. Eso causó un número de problemas logísticos.

El propósito del proyecto era apoyar el desarrollo de un marco flexible para los temas estratégicamente importantes, grupos de interés y perspectivas para el desarrollo del sector forestal, con el motivo de formular cambios en las políticas y reformas institucionales y programas de acción a corto y largo plazo, y también para la movilización de fondos. Otra tarea importante era la de fortalecer la capacidad de formulación, implementación y monitoreo de actividades participativas dentro del programa del sector forestal.

Simultáneamente, tres de las nueve provincias de Zambia comenzaron a formular programas de acción forestal provinciales (también con la ayuda de FINNIDA). Estos programas de acción forestal provinciales supuestamente se relacionaron directamente con el proceso nacional, pero durante la evaluación del proceso nacional en julio de 1996 resultó de que había mucha confusión con respecto a la relación entre los procesos provinciales, el proceso nacional y el proyecto que tenía el propósito de apoyar el proceso nacional. Como resultado se inició una discusión y un proceso de planificación interactivos. En junio y julio de 1999 se presentó un programa de acción forestal nacional renovado a nivel nacional e internacional. Se hizo evidente que se había creado una sinergia efectiva entre el nivel nacional y las actividades a nivel provincial. Se presentó una serie de documentos de trabajo, cuya calidad no impresionó a los donantes que participaron en la discusión de la Mesa Redonda. Los donantes y organizaciones internacionales participantes (PNUD, los Países Bajos, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), WWF y UICN) aún no se comprometieron financieramente, pero eso se debió tal vez al hecho de que la nueva Ley Forestal todavía no había pasado por el parlamento. Obviamente, los donantes prefieren esperar a que la situación se aclare antes de estar preparados a tomar el siguiente paso.

3.2 Plan de Accão Forestal de Cabo Verde (PAFCV)

Autor: Reinout de Hoogh

Dado el hecho de que Cabo Verde es un país muy pequeño, the PAFCV es más o menos un miniproseso. La primera fase del proceso PAFCV era sobre todo apoyada por la FAO, con financiamiento de Bélgica y, al final, de los Países Bajos. Se estableció un grupo de trabajo interdepartamental que regularmente se reunió en Praia para consultas. Un gran número de estudios de apoyo fue realizado, básicamente por extranjeros. Las conclusiones de estos estudios fueron incorporadas en el documento borrador de síntesis sobre las prioridades en las políticas forestales. Todos estos hallazgos fueron debidamente finalizados y confrontados en el Plan de Acción Forestal, el cual formó parte del Plan Nacional de Políticas Ambientales. Estos planes fueron presentados a los donantes con la solicitud de apoyar su implementación. El problema principal encontrado durante la primera fase fue que el PAFCV fue un proceso centralizado y no muy participativo. Contactos con personas en el campo y en las varias otras islas de hecho no los había. En realidad nadie estaba consciente de que se estaba desarrollando un plan forestal.

Durante la segunda fase, la cual en el momento está entrando en su año final y otra vez fue apoyada por la FAO y financiada por los Países Bajos, se inició la implementación del plan; simultáneamente se ha tomado un número grande de medidas para crear un apoyo más amplio y una participación efectiva.

Uno de los resultados más importantes del PAFCV es la contribución a la movilización del pensar y accionar en el sector forestal. El PAFCV era instrumental en la creación de una nueva Ley Forestal, la cual ahora provee la base para un manejo forestal participativo; esta legislación se relaciona bien con la actual política de descentralización. Si en el pasado las medidas de reforestación se caracterizaban por un manejo centralizado, empleando campesinos en brigadas de trabajo, ahora se aspira a dar a las asociaciones campesinas responsabilidad completa en la implementación, incluyendo el cuidado y el mantenimiento, y a organizar también la cosecha forestal en una forma participativa.

3.3 National Forestry Plan for Guinea Bissau (Plan Forestal Nacional para Guinea Bissau)

Autor: Reinout de Hoogh

Ya en los años noventa se diseñó un primer plan forestal nacional, pero éste sufrió muchas críticas. El plan fue diseñado más o menos por el director mismo del servicio forestal, con prácticamente no participación de terceros. El plan enfocó las oportunidades de explotación forestal. Después de un cambio de gobierno en 1995, DGIS, a solicitud de la FAO, dio apoyo para reestructurar el plan, prestando atención especial a la incorporación de un enfoque participativo. Ya se había obtenido cierta experiencia con participación, pero esta experiencia era poco utilizada. En particular el proyecto forestal comunitario de SNV, que ya estaba funcionando en Guinea Bissau por muchos años, había obtenido resultados considerables en esta área. El proyecto habido conseguido también buenas relaciones con el servicio forestal, el cual de hecho mostró interés en el enfoque participativo. El documento fue enmendado en 1996 con base en consultas que se realizaron en talleres involucrando a varios actores.

3.4 Plan d'Action Forestier du Sénégal (PAFS) y Plan d'Action Forestier Régional (PAFR)

Autor: Gert Jan Renes

Ya en 1981 Senegal fue el primer país en la región del Sahel que diseñó un plan forestal nacional. Su título era "*Plan Directeur de Développement Forestier*" y enfocaba principalmente la producción de leña y maderables industriales. El proceso de planificación del PAFS comenzó en enero de 1990 con el apoyo de la FAO y PNUD. Este proceso siguió su curso hasta octubre de 1993, cuando se celebró una Mesa Redonda III en la cual se discutió el *Plan d'Action Forestier* de junio de 1993. Los Países Bajos contribuyó notablemente al desarrollo del plan, incluso por medio del financiamiento de un número de estudios participativos.

El Servicio Forestal –apoyada por los Países Bajos y la FAO- desempeñó un papel crucial tanto en la elaboración del PAFS como en el desarrollo posterior de la política forestal en Senegal. Sin embargo, el monto de recursos financieros puestos a disposición del Servicio Forestal para actividades de implementación era bastante reducido; previa deducción de los costos salariales y las contribuciones a proyectos de desarrollo externamente cofinanciados, casi no quedaron fondos para que el Servicio Forestal mismo implementara actividades del PAFS. Un proyecto cofinanciado por los Países Bajos para coordinar y dar seguimiento a la implementación del PAFS no despegó y -después de tres años- fue incorporado en un proyecto central de apoyo a las políticas y desarrollo de capacidades.

Oficialmente el PAFS fue formulado dentro del marco del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAN/LCD) y estaba en armonía con otros planes de política relevantes como los planes nacionales de desarrollo y planes de acción ambientales nacionales y regionales y planes de "Aménagement de Terroir". El volumen de documentos sobre políticas forestales disponibles y planes producidos en Senegal indica que se han hecho muchos esfuerzos para encontrar maneras para introducir innovaciones en el manejo de recursos naturales. En la práctica, sin embargo, eso no siempre ha contribuido a la formulación de políticas claras; esto se debió en parte a la mala coordinación entre los distintos documentos, en especial con respecto a la definición de responsabilidades y mandatos de las partes (gubernamentales) involucradas.

En Senegal, la regionalización, iniciada a nivel nacional en 1996, juega un papel importante. Después de un arranque más o menos complejo, se desarrollaron con éxito planes de acción forestal regionales (PAFR), en estrecha colaboración con las autoridades regionales. Se comprobó que los planes de acción regionales proporcionaron un mejor marco para un enfoque intersectorial, un elemento insuficientemente elaborado en el PAFS original. Como parte del programa de implementación en el campo denominado "*Gestion du Terroir Villageois*", ejecutado por el Servicio Forestal, el enfoque intersectorial funciona bastante bien, a través de la Agencia Regional de Desarrollo.

La elaboración de los PAFR fue realizada por medio del Programa Nacional de Forestería Rural (PNFR), que poco a poco iba dando el apoyo físico y conceptual necesario para producir los PAFR. Por su lado, los PAFR son utilizados como referencias sectoriales para planes de desarrollo regional integrado (PDRI), los cuales son de gran importancia para las regiones. La intención es actualizar el PAFS con base en los PAFR.

Después de varios años de preparación, en julio de 1999 la embajada de los Países Bajos en Dakar empezó a apoyar el Servicio Forestal con base en un enfoque programático (el nuevo "enfoque sectorial" asumido por la cooperación al desarrollo holandesa). Como parte de este enfoque, los seis proyectos forestales cofinanciados por los Países Bajos serán discontinuados por etapas. Eso le dará mucho más oportunidades al Servicio Forestal para definir el contenido de sus propios programas, utilizando el PAFS y el PAFR como marco. Por lo tanto, el PAFS y el PAFR siguen siendo importantes para las autoridades de Senegal. El enfoque programático presenta al Servicio Forestal mejores oportunidades para utilizar el PAFS y/o los PAFR más intensivamente. Por la manera en que los PAFR han sido diseñados, las autoridades regionales han desarrollado "propiedad" de los planes. Por otro lado, hasta el momento es demasiado temprano para determinar el éxito de la implementación de los planes regionales. Por ejemplo, aún no es claro si los donantes trabajarán directamente con las autoridades regionales. También hay unos donantes que no consideran el PAFS como primera referencia para actividades forestales.

La gran cantidad de leyes, planes de acción y documentos de políticas con frecuencia ha causado confusión. Aunque el PAFS no ha sido actualizado desde 1993, los PAFR hacen comentarios críticos sobre el PAFS; también incorporan nuevos aspectos de política tales como el enfoque participativo, "*gestion du terroir villeagois*", el enfoque de género, un "enfoque multimedia", aspectos temáticos y eco-geográficos etc.

Conclusión: El proceso de PAFS ha tenido un buen comienzo y el proceso de regionalización también empezó bien, después de algunos tropiezos iniciales. Hasta el momento la implementación ha sido limitada, lo que se debe sobre todo a una coordinación insuficiente entre los sectores empeñados en los recursos naturales y al alto grado de dependencia de los financieros externos, que no siempre utilizan el PAFS como su referencia. Sin embargo, los procesos de regionalización en marcha han venido creando nuevas oportunidades.

4. ASIA

4.1 *Sri Lanka Forestry Sctor Master Plan (Plan Maestro del Sector Forestal de Sri Lanka)*

Autor: Cathrien De Pater

En 1986 se diseñó un primer Plan Maestro Forestal (PMF) en Sri Lanka, con el apoyo del Banco Mundial y FINNIDA. Era un programa de inversión "clásico" diseñado sin participación; sin embargo, después de su finalización nunca fue implementado. En julio de 1993 se inició un Proyecto de Desarrollo del Sector Forestal con el apoyo de FINNIDA, DFID, el Banco Mundial y PNUD/FAO. Dentro de este proyecto el PMF fue reformulado como Plan Maestro del Sector Forestal (PMSF), teniendo como su base una Política Forestal Revisada. Ambos fueron aprobados por el parlamento en 1995. Cada uno enfocaba la conservación y el manejo sostenible de los bosques, y también se ocupaba con los árboles fuera de los bosques como tales, la agroforestería, bio-energía y los productos forestales no maderables. La estrategia principal es el empoderamiento de la población rural y manejo forestal en asocio con ella, dado que el gobierno no es capaz de manejar los bosques por su propia cuenta. A fin de atraer el interés de donantes, el PMSF fue operacionalizado en forma de un Plan de Implementación Quinquenal Indicativo (PIQ), incluyendo un presupuesto tentativo, seguido posteriormente (1997) por un PIQ más detallado. Los costos se estimaron en US\$ 33 millones, de los cuales se necesitaba el 58% para un Componente de Asignación de Tierras Forestales y Zonificación de Nivel Macro.

Durante el proceso de formular tanto el PMSF y el PIQ, había mucho espacio para la participación de las partes involucradas: las ONG, universidades, institutos de investigación y organizaciones de base. Al inicio, su participación era abrumadora, pero después el entusiasmo decreció. Aunque la mayoría de los involucrados era de la opinión de que los planes fueron formulados sobre una base suficientemente amplia e innovadora ("empoderamiento"), la implementación no tomó vuelo de verdad. Los obstáculos identificados son: 1) una legislación obsoleta que necesita ser revisada para dar el manejo participativo una base legal (lo que puede tomar años); 2) la reclasificación necesaria de las áreas forestales; aunque en papel ya establecidas, en realidad las áreas aún tienen que ser demarcadas físicamente en el campo; 3) la estructura institucional anticuada del Departamento Forestal y un sector de educación e investigación que necesita ser equipado para sus nuevas tareas.

Se hicieron algunos intentos de darle arranque a la implementación: el DFID inició en 1997 un proyecto piloto de manejo forestal participativo en el sur del país. Este fue terminado en octubre de 1998 con motivo del incumplimiento de lado del gobierno de Sri Lanka. En el campo de la conservación, la UICN (con el apoyo de la FAO) ya había comenzado en 1995 a diseñar planes de manejo para 13 áreas forestales en la zona húmeda. Para la implementación de tres de estas áreas se escribió una propuesta de proyecto la cual fue presentada a los Países Bajos para su financiamiento. Esta propuesta fue redactada de nuevo en 1998 y se incluyó una fase preparatoria de un año como prerequisite para una financiación posterior. Mientras tanto resultó que muchos donantes de los primeros momentos (el Banco Mundial, FINNIDA, DFID) poco a poco se estaban retirando por falta de resultados en el campo. Otras organizaciones tomaron su lugar. El Banco Asiático de Desarrollo, por ejemplo, ahora tiene un surtido de propuestas de proyecto que valen en su totalidad US\$ 130 millones en el sector "verde", de los cuales US\$ 30 millones han sido designados para actividades de biodiversidad.

Según el Instituto para Estudios de Políticas en Colombo, la politización de la sociedad de Sri Lanka es la principal culpable de la discrepancia entre, por un lado, la falta de implementación en el campo y, por otro, el desarrollo progresivo de políticas a nivel

central. De esta manera la política central se distorsiona “en el camino hacia abajo” debido a intereses políticos. Este problema no ha sido reconocido debidamente por los responsables de las políticas, los asesores y los donantes. La FAO también enfatiza que es necesario movilizar los socios en el PMSF por medio de una coordinación de donantes mejorada, el fortalecimiento de cabildo y de la extensión.

4.2 *Pakistan Forestry Sctor Master Plan (Plan Maestro del Sector Forestal de Pakistán)*

Autor: Cathrien De Pater

El Plan Maestro del Sector Forestal de Pakistán era el primer documento de política de largo plazo para el sector forestal. Estaba fundado en veinte Documentos de Fondo elaborados en el período 1991-93 bajo la supervisión del Banco Asiático de Desarrollo y con el apoyo de varios donantes. Los Países Bajos financió un estudio sobre tierras de pastoreo. Una falla generalizada de todos los estudios era la ausencia de una base cuantitativa; eso se debía a toda clase de problemas técnicos y organizativos. Otro problema era el posicionamiento institucional del plan dentro de la oficina del Inspector General Forestal (IGF) a nivel federal; esta oficina tiene solamente autoridad muy limitada con respecto a las provincias encargadas de la implementación. Por lo tanto la participación de las provincias era más bien limitada, menos aún la de las entidades subregionales y de las ONG. La situación era bastante distinta en el caso de la Estrategia Nacional de Conservación (ENC), que fue preparada después por la UICN de Pakistán, en la cual sí resultó posible realizar un proceso consultivo extensivo.

El PMSF fue adoptado en 1993 y la ENC empezó en 1995. En ambos casos, la propuesta era aplicar los documentos nacionales a nivel provincial. Eso se hizo en efecto, pero los PMSF provinciales de hecho nunca dieron orientación a la implementación en las provincias. Sin embargo, los dos donantes principales, el ADB y el Banco Mundial, iniciaron proyectos sectoriales en las provincias más importantes: la Provincia Noroccidental (ADB) y la Punjab (BM).

El PMSF abarcó los siguientes grupos de programa: 1) Manejo forestal y producción de maderables; 2) Conservación de suelos y desarrollo de cuencas; 3) Ecosistemas y biodiversidad; 4) Políticas y fortalecimiento institucional. Se diseñaron metas materiales bastante ambiciosas, tales como un 94% de autosuficiencia para la demanda de maderables y la reforestación del 9,8% del área total de tierras, una duplicación de la situación del momento. El costo total sobre 25 años se estimaba en Rs 48 mil millones (aproximadamente US\$ 2 mil millones), de los cuales el 68,8% debería ser aportado por el gasto público y el resto por el sector privado. De todo caso, en los primeros cinco años no se han cumplido las metas. Eso se debía parcialmente a problemas administrativos, pero también al hecho de que a menudo los fondos públicos llegaron demasiado tarde y/o eran insuficientes. Lo último se debía, inicialmente, a que el PMSF requería un crecimiento significativo en comparación con los gastos normales para los bosques, que desde 1955 habían sido asignados con base en planes quinquenales. A finales de los años noventa, la implementación también sufrió de los recortes generales en el presupuesto gubernamental como resultado de la crisis política y económica del país. El plan enfocó en duplicar el número de trabajadores forestales, pero en realidad el número bajó abruptamente.

Los contenidos del PMSF enfocaron principalmente asuntos de oferta y demanda (de leña y otros productos forestales), pero el plan no hizo caso de los desarrollos importantes de ese momento en el área de la forestería social. Desde ese punto de vista se hizo evidente que derechos locales, buen gobierno y acción comunitaria y –lo más importante- una reforma fundamental de las instituciones forestales eran cruciales para obtener un manejo forestal sostenible. El PMSF no respondió de forma adecuada a esos asuntos porque no había sido concebido como un documento operativo de planificación, sino

más bien como un marco general para inversiones. Alrededor de 1996 se inició un proceso de reforma institucional en el NWFP con el apoyo de un grupo de donantes, incluyendo los Países Bajos, pero el progreso era lento. El PMSF fue evaluado en 1999 y se diseñaron nuevas directrices para el futuro. Mientras que no se persigan las reformas institucionales, el número de donantes dispuestos a invertir en las instituciones anticuadas disminuirá cada vez más.

Anexo 3: EL CASO SUECO

Fuente: Persson (1998)

.....A mediados del siglo XIX, Suecia aún era un país muy pobre y periférico. En comparación con las necesidades de la población rápidamente creciendo, la agricultura aún era bastante atrasada e ineficiente, el desarrollo industrial se encontraba en su infancia. Las condiciones de vida eran duras, especialmente en las áreas rurales, y el hambre al igual que hambrunas periódicas formaban parte del modo de vida normal. La degradación de la tierra era seria en muchas partes del país, y la deforestación estaba generalizada y en aumento; la cubierta de bosques sueca, antaño tan impresionante, pareció desaparecer sin remedio.....

.....La razón principal de estos acontecimientos dramáticos era la demanda creciente de Inglaterra, el super potencia industrial de Europa, una demanda que ya casi había acabado con los bosques de Noruega. Dentro de pocas décadas, las compañías forestales suecas iban a sentir los efectos de la primera fase de exactamente el mismo problema: ya no había bosques de buena calidad cerca de las carreteras o vías fluviales.

Este mal manejo y la sobreexplotación de los bosques pronto empezaron a causar preocupación en círculos conductores, y en los años 1850 el tema fue tratado repetidamente en el Parlamento sueco. Un portavoz justificaba la intervención decidida del Estado con las siguientes palabras: "*Todo el mundo usa los bosques pero todavía nadie los cuida*". Por lo tanto, en 1855 se creó una Comisión Parlamentaria especial para estudiar el problema y proponer medidas adecuadas para prevenir una falta general de madera en el país. Sin embargo, la bonanza en la exportación basada en los bosques maduros y fácilmente accesibles todavía estaba en su auge, y contra estas fuerzas que se beneficiaron de ella (incluso una corrupción generalizada) la Comisión no pudo hacer mucho. No se pudo llegar a un acuerdo sobre medidas sustanciales, y para los cincuenta años subsiguientes la situación siguió más o menos igual. La deforestación continuaba y empezó a causar cada vez más problemas y también preocupación pública, y en el parlamento se discutió casi continuamente sobre la necesidad de una nueva legislación y también otras medidas reguladoras de parte del Estado –pero cuando se iban a tomar decisiones casi no se logró nada.

Al final del siglo XIX, los recursos forestales de Suecia se encontraban en el nivel más bajo de todos los tiempos y la mayoría de las industrias relacionadas a los bosques había empezado a sentir un aumento en los costos y falta de materia prima. En el sur de Suecia, organizaciones locales de ciudadanos preocupados ganaron apoyo y tomaron la iniciativa de plantar bosques en áreas degradadas cubiertas por tierras baldías. Ahora, el momento pareció prestarse para medidas radicales y innovadoras y en 1896 una nueva Comisión Parlamentaria fue creada para analizar la situación y hacer propuestas para una nueva política forestal. En términos prácticos el trabajo de la Comisión –que continuaba durante siete años completos- llegó a constituir una especie de Plan Forestal Nacional y todos los actores principales tomaron parte en el proceso.

El resultado era una legislación forestal completamente nueva, adoptada por el parlamento en 1903, y la creación de una nueva organización, las Juntas Forestales Distritales, para coordinar las actividades de supervisión y extensión en el campo de la forestería. El nuevo Decreto Forestal estableció que todo propietario de tierras forestales está en la obligación de garantizar una regeneración satisfactoria después de talar, bien sea por medio de replantación o por regeneración natural.

Las Juntas Forestales Distritales, que también proporcionaban incentivos y asistencia técnica para las medidas de regeneración y para otras actividades dentro de otras partes

del ciclo forestal (entresaca, planos de manejo), asumieron la supervisión continuada. Las Juntas Forestales Distritales actuaban dentro del marco de reglas y regulaciones nacionales, pero eran organizaciones verdaderamente locales, y así constituían una ruptura radical con el modelo tradicional de arriba abajo del Estado y de las instituciones públicas.

La filosofía general detrás de esta nueva política era simple y directa; los bosques constituían un activo clave para el desarrollo económico y social de Suecia y por lo tanto deberían ser manejados en una forma que no pusiera en riesgo la disponibilidad de este recurso en el futuro. El nuevo Decreto Forestal estableció el marco y proporcionó un medio legal para tratar con las "ovejas negras"; los incentivos económicos y la asistencia a través de las Juntas Forestales Distritales promoverían un comportamiento correcto entre todos los demás.

Este enfoque pronto demostró ser muy exitoso. La forestería llegó a ser una actividad cada día más importante entre los campesinos suecos y la industria forestal seguía creciendo, pero la tala se hizo en forma planificada y nunca superó la regeneración. No obstante un sistema eficiente de supervisión, casi no había necesidad de juzgar a nadie por violar la ley; ahora era ventajoso de cumplir con las reglas. En pocas décadas, los bosques habían llegado a ser un cultivo valioso que debía ser sembrado, manejado y cosechado como todos los demás –aunque, debido a su ciclo prolongado de crecimiento, con un poco más de providencia y planificación. Estos cambios casi revolucionarios con respecto al manejo forestal fueron coadyuvados por reformas simultáneas para mejorar la seguridad de tenencia de la tierra y la modernización de la agricultura, resultando en una mayor eficiencia, lo que implicaba que se necesitaba menos tierras para alimentar más personas. Por medio del desarrollo de la forestería un número muy considerable de campesinos tuvo la oportunidad de mejorar sus miserables condiciones de vida y dejar atrás la pobreza. En este período dramático de cambio obviamente no todos eran ganadores, pero en su totalidad no cabe duda de que era un desarrollo positivo y es difícil sobreestimar el papel de la forestería en el desarrollo socioeconómico del campo sueco durante la primera mitad del siglo XX.

Entonces, ¿cuáles son las conclusiones que se pueden sacar del caso exitoso de Suecia, y qué relevancia -si hay alguna- tienen esas conclusiones en cuanto a la asistencia forestal internacional?

Dentro del contexto sueco, quisiera subrayar las siguientes conclusiones:

- La demanda creciente de maderables (y el temor creciente por escasez de maderables), sobre todo de parte de la industria forestal, implicaba que los bosques adquirieron un valor
- Mejoras en la agricultura llevaron a mayor productividad y una eficiencia mejorada por unidad de superficie, de esa forma reduciendo la necesidad de despejar tierra de bosques para cultivos
- Debido a las condiciones de tenencia de la tierra y circunstancias políticas, los pequeños campesinos también podían beneficiarse de las mejoras en la agricultura, lo que contribuyó a la estabilización de patronos de uso de la tierra
- La migración y la urbanización llevaron a una reducción en la presión sobre el área arable en áreas rurales
- La clara definición de una tenencia segura y derechos de usufructo al bosque y sus productos constituían un prerrequisito para el desarrollo de una forestería sostenible
- La mayoría de los grupos sociales y actores económicos poco a poco desarrollaron un interés común en proteger los bosques y desarrollar un sistema para la forestería sostenible
- El consenso obtenido entre las partes principales por lo tanto se construyó en la convergencia de intereses propios, expresó una voluntad política nacional y se fortaleció con la nueva legislación forestal; por eso la nueva legislación llegó a ser

efectiva (un enfoque exclusivamente de arriba abajo habría conseguido muy poco resultado)

- Las ganancias del sector forestal se reinvirtieron en el país y también se atrajo capital extranjero para invertir y reinvertir.

En mi opinión, la mayoría de estas conclusiones también es relevante para la discusión con respecto a la asistencia forestal internacional a países en vía de desarrollo. Bajo ciertas circunstancias el desarrollo de industrias forestales de ese modo puede llegar a ser un instrumento eficiente para detener la deforestación, mientras que mejorar la agricultura de un país (entendido como rendimientos más altos y más seguros para los productores a pequeña escala) a menudo tendrá el mismo efecto por medio de estabilizar los patronos de uso de la tierra y por reducir la demanda de nuevas tierras arables.

Además, la clara definición de una tenencia segura y/o derechos de usufructo a la tierra y sus cultivos (incluyendo los árboles) es de importancia crucial en el mundo de desarrollo de hoy para facilitar mejoras y sistemas de manejo de tierras más perspicaces dentro de la agricultura a pequeña escala tanto como en el desarrollo forestal. Finalmente, la presencia de una voluntad interna genuina y firme, basada en intereses convergentes entre las partes principales, indudablemente es una precondition para el éxito verdadero de una empresa de cierta envergadura financiada por la cooperación internacional.

Revista a la Historia – ¿Qué Tal Si Suecia Hubiera Recibido Asistencia En Forestería?

En los años 1860, la situación de los bosques de Suecia era crítica y la deforestación continuaba debido a distintas y poderosas fuerzas. ¿Qué hubiera sido en ese período el impacto si asesores extranjeros de por ejemplo Alemania o Japón habrían llegado, expresando su preocupación e interés por apoyar actividades dirigidas a controlar la explotación de los bosques que aún quedaban y a iniciar programas de regeneración forestal?

Apoyo a educación e investigación probablemente habría producido algún resultado - pero no a corto plazo. Apoyo al fortalecimiento de las instituciones forestales y la administración forestal podría haber obtenido algunos resultados positivos también - pero habría sido sostenible?

Asistencia extranjera para la elaboración de una nueva legislación forestal muy probablemente habría dado resultados muy limitados. El apoyo a organizaciones locales propagando la plantación de árboles podría haber acelerado el proceso -pero también podría haber sofocado cualquier iniciativa o movilización individual y privada. Lo mismo aplica al apoyo a las organizaciones forestales nacionales que ya existían pero eran aún muy jóvenes.

Asistencia extranjera a las Juntas Forestales Distritales (establecidas al terminar el siglo) también podría haber resultado en menos compromiso y participación locales - y un enfoque más de arriba abajo, lo cual podría haber sido contraproducente. Pero, en ese momento Suecia ya había fabricado su propia plataforma.