



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/8
9 de febrero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo intergubernamental ad hoc
sobre los bosques
Segundo período de sesiones
11 a 22 de marzo de 1996

APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CONFERENCIA DE
LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL
DESARROLLO RELATIVAS A LOS BOSQUES EN LOS PLANOS
NACIONAL E INTERNACIONAL, INCLUIDO EL EXAMEN DE
LOS VÍNCULOS SECTORIALES E INTERSECTORIALES

Elemento I.1 del programa: Progresos alcanzados en los planes
y programas nacionales sobre los bosques y el uso de la tierra

Informe del Secretario General

Resumen

Como pidió el Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques en su primer período de sesiones (véase E/CN.17/IPF/1995/3/párr. 11), se ha preparado el presente informe para el debate inicial del elemento I.1 de su programa de trabajo, "Progresos alcanzados en los planes y programas nacionales sobre los bosques y el uso de la tierra". En el informe se incluye una panorámica general del elemento I.1 del programa; se describe el contexto de la planificación de los programas nacionales de silvicultura; se analizan los logros y las lecciones aprendidas; se mencionan las actividades que se han planificado en preparación para el debate sustantivo que tendrá lugar durante el tercer período de sesiones del Grupo; se formulan sugerencias para el debate inicial del elemento I.1 del programa en el segundo período de sesiones; se presentan alternativas para la acción y se proponen temas para el debate del Grupo, incluido una lista de 12 características básicas de los programas nacionales de silvicultura, que figuran en el anexo.

En el contexto del desarrollo sostenible y la conservación ambiental, se ha renovado y consolidado la función asignada a los árboles, los bosques y la silvicultura. En la mayoría de los países, la silvicultura atraviesa cambios radicales y complejos que incluyen:

a) Establecimiento de un equilibrio entre la demanda creciente y más diversificada de tierras y recursos forestales y la necesidad de conservar los ecosistemas forestales;

b) La integración de todos los interesados, incluidas las comunidades locales, las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en el proceso de adopción de decisiones y en la ejecución;

c) La adaptación a un nuevo equilibrio entre las funciones de las instituciones gubernamentales y el sector privado, y entre las instituciones centrales y las instituciones regionales y locales;

d) La participación activa en la solución de los problemas intersectoriales, particularmente los que afectan al uso de la tierra, la pobreza, la seguridad alimentaria, las necesidades de energía y la protección ambiental.

Durante los últimos cinco años se han logrado progresos significativos en la planificación y la formulación de políticas. Sin embargo, con frecuencia las estrategias tienen que seguir una secuencia de actividades: primero el diagnóstico, luego la planificación y, por último, la ejecución. De hecho, en muchos casos la ejecución no ha comenzado o es deficiente, de manera que las actividades del sector forestal siguen como antes derroteros insostenibles.

En los países en desarrollo, la planificación sectorial en materia de bosques comenzó hace cerca de 30 años. Se inició con la asistencia externa para ayudar a las autoridades nacionales de planificación a evaluar las condiciones de los bosques y formular estrategias a largo plazo, básicamente en relación con las industrias forestales. Desde el decenio de 1960, como ya se mencionó, el alcance de la planificación en el sector forestal se ha ampliado enormemente. Una de las justificaciones más sólidas para la planificación sectorial a largo plazo era que con ello se crearía una base para reformar las políticas forestales. En la actualidad, las cuestiones forestales se abordan en distintos marcos de planificación a nivel sectorial que cuentan con respaldo internacional.

Actualmente, 54 países en desarrollo están ejecutando programas nacionales de silvicultura y otros 26 países están enfrascados en procesos de planificación. Además, tres países del Mediterráneo y tres países de Europa oriental están iniciando procesos de planificación.

El análisis de la situación en los distintos países que han iniciado procesos de programación nacional sobre los bosques demuestra que en muchos se han logrado avances importantes en las esferas de políticas forestales nuevas; leyes nuevas; reorganización institucional; redefinición del papel del Estado; descentralización de las responsabilidades de ordenación forestal; transferencia de la responsabilidad a las comunidades y los grupos locales;

transparencia en los debates y participación en el proceso de adopción de decisiones; y coordinación y armonización de las actividades con marcos estratégicos coherentes, orgánicos e intersectoriales.

La viabilidad de esos programas nacionales de silvicultura depende de la capacidad de los países para asumir el compromiso de realizar reformas institucionales y de política, así como de la capacidad de la comunidad internacional para responder plena y coordinadamente a la solicitud de esos países en materia de asistencia exterior. El objetivo más importante de la planificación sectorial es facilitar el debate nacional sobre la orientación deseada de los cambios. Se pueden requerir de dos a tres años para alcanzar el consenso, pero el proceso de consulta y aceptación es por lo menos tan esencial como el proceso de análisis técnico. Si la planificación es llevada a cabo por consultores externos de una manera que no propicie la continuación del proceso, los programas nacionales de silvicultura tienen poca probabilidad de ser aplicados.

En cuanto a la reforma de políticas y la coordinación intersectorial, se han definido dos circunstancias limitantes fundamentales:

a) La lentitud con que se realizan las reformas de política e instituciones en el sector: En muchos países, la falta de progreso y transparencia de los procesos de reformas políticas e institucionales se ha convertido en la limitante más importante de la aplicación de los planes y programas del sector forestal.

b) Falta de coordinación intersectorial: Las políticas y los instrumentos de política relacionados con la planificación del uso de la tierra y el ordenamiento de la tierra, todavía no se han coordinado ni contribuyen al objetivo común del desarrollo sostenible. Los mecanismos eficaces de alto nivel para la coordinación intersectorial suelen ser la excepción y no la regla.

En los países industrializados, la perspectiva sobre los bosques y la percepción de su importancia en las sociedades urbanizadas se están modificando rápidamente y podrían chocar con la cultura forestal tradicional. Frente a la pregunta "Los árboles y los bosques, ¿para quién y para qué?", surgen ideas opuestas cada vez más variadas y enérgicas. Un número cada vez mayor de personas e instituciones sostienen que la primacía histórica de la producción de madera para las industrias debe ser sustituida por una silvicultura nueva orientada hacia el desarrollo ecológicamente sostenible.

La planificación se complica aún más en los países que tratan de llegar a la transición hacia un nuevo programa de silvicultura. Los componentes de esa transición pueden definirse de diversas formas, pero generalmente incluyen mayores esfuerzos en las esferas de: a) ordenación del medio y silvicultura social, b) facilitación en lugar de control, c) gestión descentralizada y participatoria, y d) mayor atención a los mercados y los precios. No se sabe con precisión en qué medida los organismos forestales han interiorizado realmente esos conceptos.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 7	5
I. EL CONTEXTO DE PLANIFICACIÓN	8 - 10	6
A. Planificación forestal desde el decenio de 1790	8 - 9	6
B. Definiciones y tipos de planificación	10	8
II. RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: OBSERVACIONES Y EXPERIENCIAS	11 - 40	9
A. Planificación sectorial forestal en los países en desarrollo	12 - 30	9
1. Marcos de planificación	12 - 15	9
2. Situación real de los procesos de planificación nacional	16 - 17	12
3. Logros	18 - 22	14
4. Limitaciones y puntos débiles	23 - 30	15
B. La planificación forestal en los países industrializados	31 - 34	18
C. Experiencia adquirida	35 - 40	20
1. Características fundamentales de la planificación	35	20
2. Cuestiones institucionales	36 - 38	21
3. Ámbitos normativos	39 - 40	23
III. PREPARACIÓN PARA UN DEBATE SUSTANTIVO	41 - 42	25
IV. POSIBILIDADES DE ADOPTAR MEDIDAS Y TEMAS PROPUESTOS PARA SU EXAMEN POR EL GRUPO	43 - 45	26
<u>Anexo.</u> Lista de 12 características básicas de los programas forestales nacionales		28

Lista de cuadros

1.	Perspectivas en materia de bosques y silvicultura en los decenios de 1790 y 1990	7
2.	Marcha de los procesos relativos a los programas forestales nacionales en los países en desarrollo y los países en transición en 1996	13
3.	Dificultades con que tropieza la planificación de los bosques nacionales de los países desarrollados	18

/...

INTRODUCCIÓN

1. El elemento I.1 del programa de trabajo del Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques está orientada por las decisiones adoptadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible durante su tercer período de sesiones, detalladas posteriormente por el Grupo durante su primer período de sesiones.

2. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible definió el elemento I.1 del programa como una necesidad de considerar medidas que permitan efectuar progresos en la aplicación de la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo¹, (principios relativos a los bosques) así como del capítulo 11 y otros capítulos del Programa 21² relacionados con los recursos forestales, mediante planes y programas nacionales sobre los bosques y el uso de la tierra, en un proceso abierto, transparente y participativo que abarque a los gobiernos y todas las partes interesadas, incluidos los grupos principales y, en particular, las poblaciones indígenas y las comunidades locales.

3. En su primer período de sesiones, el Grupo hizo hincapié en que la labor preparatoria del elemento I.1 del programa habría de basarse en las disposiciones de los principios relativos a los bosques y se beneficiaría del examen de las iniciativas regionales y dimensiones regionales. Dicha labor debería incluir la elaboración de un informe sobre todos los tipos de bosques, en el que se examinaran los enfoques actuales de las estrategias nacionales, y se señalaran los vínculos entre los planes nacionales de ordenación forestal y los planes o estrategias de desarrollo sostenible, y los planes de aprovechamiento de la tierra, incluida la ordenación de los ecosistemas, y los planes sectoriales, y debería incluir también una síntesis de la experiencia adquirida, incluida la proveniente de los enfoques participativos de la dasonomía en los planos nacional y local. Además, la labor preparatoria debería comprender la evaluación de los progresos realizados en la ejecución de los planes nacionales de ordenación forestal y de aprovechamiento integral de la tierra y definir los aspectos que necesitan más atención, así mismo, debería insistir en que los gobiernos nacionales mejoraran el nivel de cooperación y ejecución en las actividades y programas de planificación bilaterales y multilaterales relacionados con los bosques, y en que se utilizaran procesos participativos a nivel nacional para tal fin. El Grupo decidió programar el debate inicial del elemento I.1 del programa para su actual período de sesiones, y el debate sustantivo, para su tercer período de sesiones, en septiembre de 1996.

4. El presente informe ha sido preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en calidad de organismo principal para el elemento I.1 del programa, en consultas con la secretaría del Grupo en la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas. También se recibieron contribuciones del Proyecto de política forestal mundial, la Academia Internacional para el Medio Ambiente, el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) el Ministerio de Cooperación del Gobierno de Francia, y el Banco Mundial. Entre otras fuentes importantes de información están la Universidad del Estado de

Carolina del Norte, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN), el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), el Instituto Mundial de Recursos, el Fondo Mundial para la Naturaleza y el Banco Asiático de Desarrollo.

5. En el presente informe, las palabras "bosque" y "silvicultura" se utilizan en su sentido más amplio. El término "bosque" abarca todos los componentes de los ecosistemas forestales; incluidas las arboledas y los árboles en los medios rurales. El término "silvicultura" se refiere a todos los bosques y las actividades forestales conexas, incluido todo lo que tiene que ver con el cultivo, el aprovechamiento y el procesamiento de las plantaciones forestales, ya sea para productos madereros (incluida la leña) o no madereros, así como el ordenamiento de los ecosistemas forestales, la conservación de la flora y la fauna de los bosques, la protección de bosques, paisajes y parajes pertenecientes al patrimonio nacional, el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, la conservación del suelo, el turismo basado en los bosques y los parques nacionales. La silvicultura tiene que ver con los seres humanos, especialmente con las personas que viven en los bosques y sus alrededores; por lo tanto, los términos "planificación de la silvicultura" y "planes y programas nacionales de silvicultura" se utilizan aquí para denotar no sólo los bosques, sino también a las personas relacionadas con los bosques y sus actividades.

6. El Convenio sobre la Diversidad Biológica³, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (A/AC.237/18 (Part II)/Add.1 y Corr.1 anexo 1), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, en particular en África (A/49/84/Add.2, anexo, apéndice II) y los "principios relativos a los bosques", así como las iniciativas actuales para la formulación de criterios e indicadores para el ordenamiento sostenible de los bosques, se centran en la función renovada y consolidada de la silvicultura y subrayan la necesidad de mejorar la planificación en esa esfera.

7. En el presente informe se analiza el contexto de la planificación, el resultado de la planificación y las propuestas de planificación estratégica para infundir nueva vitalidad al proceso de ejecución y acelerar su avance. Aunque su contenido es de interés para todos los países del mundo, en el presente documento se ofrece más información sobre los países en desarrollo que sobre los países en transición y los países desarrollados. Actualmente se está realizando un estudio analítico que permitirá corregir esa deficiencia en el próximo informe del Grupo sobre el elemento I.1 del programa.

I. EL CONTEXTO DE PLANIFICACIÓN

A. Planificación forestal desde el decenio de 1790

8. La planificación estratégica forestal no es un concepto nuevo. Durante varios centenares de años los Estados o las comunidades han elaborado políticas, leyes y estrategias para fiscalizar la explotación de los productos de las tierras forestales, proteger los bosques existentes y restablecer los bosques degradados. Muchas de esas estrategias no dieron resultado debido a fenómenos de mayor envergadura como guerras, colonizaciones, revoluciones, reformas agrarias, etc.

/...

9. El desarrollo de prácticas modernas de planificación forestal en Europa occidental data de finales del siglo XVIII, momento en que se produjo un rápido crecimiento de la población, se amplió la urbanización, se produjeron descubrimientos científicos fulminantes y aumentó la confianza en la capacidad de la humanidad para dominar la naturaleza. El ámbito de la planificación en el sector forestal se ha ido ampliando gradualmente en el mundo industrial a fin de incluir la deforestación, la disminución de la diversidad biológica, la seguridad alimentaria, la incapacidad de las administraciones forestales nacionales para hacer cumplir las leyes y los reglamentos y las contradicciones institucionales entre los sectores y las estrategias. La planificación forestal en los países en desarrollo ha evolucionado muy rápidamente para hacer frente a las mismas cuestiones. Las perspectivas que figuran en el cuadro 1 son comunes a países pobres y ricos por igual, a pesar de que sus situaciones son sumamente diferentes.

Cuadro 1

Perspectivas en materia de bosques y silvicultura en los decenios de 1790 y 1990

Decenio de 1790	Decenio de 1990
Escasean los productos para el desarrollo industrial	Escasean los medio ambientes naturales después de dos siglos de desarrollo industrial
Los productos forestales son la madera, la caza, la leña y el agua	Hay muchos productos, incluidos servicios ecosistemáticos complejos y valores éticos y recreativos
Criterio: se puede administrar y fiscalizar con facilidad el mundo natural	Criterio: es muy difícil comprender o fiscalizar el profundo efecto de las actividades humanas sobre el mundo natural
Las comunidades que dependen de los bosques son las aldeas y las granjas locales	Las comunidades son locales, regionales, nacionales y mundiales
El objetivo de la ordenación es producir productos	El objetivo de la ordenación es adaptarse a las circunstancias cambiantes y preservar las opciones futuras
La ordenación procura la viabilidad del rendimiento agrícola	La ordenación procura mantener el carácter holístico y la salud del bosque como ecosistema complejo
Política de <u>laissez-faire</u> : los propietarios hacen lo que quieren con sus bosques y tierras	Las autoridades imponen cada vez mayores restricciones a los derechos de propiedad en aras del bien público

Cuadro 1 (continuación)

Decenio de 1790	Decenio de 1990
Los silvicultores tienen fe en las posibilidades de la ciencia y la tecnología para racionalizar las prácticas forestales	Los silvicultores aplican la ciencia y la tecnología, pero cabe preguntarse si racionalizan las prácticas forestales
El silvicultor es un experto y adopta decisiones	El público es el que toma decisiones mediante procesos democráticos; el silvicultor es un asesor técnico

Fuente: J. G. Laarman, "Forestry planning: new challenges after two centuries", documento presentado en un seminario sobre planificación del sector forestal (Anchorage, Alaska, 18 a 22 de septiembre de 1994); el seminario fue organizado conjuntamente por la FAO y el Canadian Forestry Service.

B. Definiciones y tipos de planificación

10. En términos generales, la planificación forestal debería: a) facilitar la armonización de actitudes, valores y expectativas con respecto a la silvicultura en su sentido más amplio; b) plantear interrogantes con respecto a la información que se requiere para la protección y ordenación de árboles y bosques; c) definir estrategias para resolver conflictos o posibles conflictos en torno a la explotación de los bosques y d) precisar los insumos y recursos que requieren los programas para seguir el rumbo indicado por la planificación. El sector forestal, la explotación de la tierra y la planificación de la ordenación forestal podrían describirse del modo siguiente:

a) La planificación en el sector forestal abarca todos los vínculos entre los bosques de un país (o toda la cubierta arbórea y la suma de sus instituciones humanas). El sector forestal se define en relación con los propietarios, administradores y usuarios de árboles y bosques. El contexto es de importancia capital, ya que los límites en cuanto a la propiedad de los bosques, la ordenación y la explotación varían del nivel local al mundial. La planificación forestal a nivel sectorial toma en cuenta las diferentes formas en que propietarios, administradores y usuarios obtendrán ganancias o pérdidas según las opciones que escojan para la protección y ordenación de los bosques;

b) La planificación de la explotación de la tierra tiene que ver con el tipo y el valor de la tierra y con la forma en que este último determina su idoneidad para diferentes fines. Esa planificación se hace a diferentes niveles y escalas, desde el plano continental hasta el local. La planificación indica las ventajas y desventajas de imponer un tipo de explotación concreto a una determinada unidad de tierra desde los puntos de vista físico, económico y social;

c) La planificación de la ordenación forestal tiene por objeto estudiar y seleccionar las opciones de producción y las combinaciones de explotación para unidades y conjuntos forestales concretos, todo lo cual está determinado por los

/...

límites físicos, jurídicos o ecosistemáticos. El ámbito de la planificación depende de los recursos y de la decisión que tome el administrador, que puede ser un individuo o toda una organización, según el contexto.

II. RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: OBSERVACIONES Y EXPERIENCIAS

11. En el siglo XVIII la planificación forestal era mayormente un ejercicio técnico que calculaba las tasas de crecimiento de los bosques y registraba el nivel de tala permisible. El contexto actual es totalmente diferente, en el que no sólo se incluyen otras posibilidades de producción, sino también las consecuencias para el bienestar social; dos prioridades fundamentales son la participación pública y la sostenibilidad. El éxito de la planificación forestal en cuanto a satisfacer las exigencias contemporáneas inherentes se mide en dos contextos diferentes: a) la planificación sectorial en los países en desarrollo y b) la planificación de la ordenación forestal en los países industrializados.

A. Planificación sectorial forestal en los países en desarrollo

1. Marcos de planificación

12. En los países en desarrollo, la planificación sectorial forestal comenzó hace casi tres decenios y se inició con asistencia externa para ayudar a las autoridades nacionales de planificación a evaluar las condiciones forestales y formular estrategias a largo plazo, fundamentalmente en relación con las industrias forestales. Como ya se dijo, a partir del decenio de 1960 se amplió grandemente el ámbito de planificación sectorial forestal. Una de las justificaciones más sólidas para la planificación sectorial a largo plazo fue que era la forma de crear una base para reformar las políticas forestales. En la actualidad la silvicultura se incluye en diversos marcos de planificación a nivel sectorial que cuentan con respaldo internacional:

a) Planes generales de desarrollo forestal: datan de la experiencia de Finlandia en el decenio de 1960, seguida de una experiencia de planificación similar en Chile, Nigeria y otros países en el decenio de 1970. Los primeros planes generales de desarrollo forestal tenían una perspectiva industrial. La planificación general reciente en los países de Asia ha tratado de ser más amplia en cuanto a su ámbito y su filosofía. En una reunión de coordinación de los programas nacionales de acción forestal y planes generales de desarrollo forestal, celebrada en Indonesia en 1992, se acordó que en dichos planes y programas se seguirían los mismos principios y directrices operacionales;

b) Plan de Acción Forestal en los Trópicos (Programa): este plan se inició en 1985 con el objetivo de impedir la deforestación de bosques tropicales sin desatender las necesidades locales y nacionales en materia de bosques. Desde su revisión en 1991, este plan de acción se convirtió esencialmente en un marco para la planificación estratégica forestal mediante la introducción de los programas nacionales de acción forestal, así como en un elemento para despertar la conciencia sobre las cuestiones relacionadas con los bosques, preparar o actualizar las políticas forestales, elaborar programas y proyectos de acción

/...

concretos y estimular el apoyo financiero y político para llevar a cabo esas iniciativas;

c) Exámenes del sector forestal por parte del Banco Mundial: al igual que la modalidad de los planes generales de desarrollo forestal del decenio de 1970, entre 1985 y 1990 los exámenes del sector forestal se consideraban parte del Plan de Acción Forestal en los Trópicos. En la actualidad suelen formar parte de las estrategias de desarrollo rural;

d) Planes nacionales de acción ambiental: introducidos en 1987 por el Banco Mundial, los planes nacionales de acción ambiental se centran fundamentalmente en los países menos adelantados. Esos planes nacionales abarcan todas las cuestiones ambientales, además de las relacionadas con los bosques y la silvicultura. Su objetivo es elaborar una estrategia integral encaminada a encarar la ordenación ambiental y proporcionar un plan de acción concreto. Por lo general, los planes nacionales de acción ambiental no incluyen todos los aspectos de la silvicultura;

e) Otros marcos de planificación: las estrategias nacionales de conservación, propuestas por primera vez en 1980, son fruto del esfuerzo conjunto de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales, el Fondo Mundial para la Naturaleza y el PNUD. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo también instó a que se elaboraran estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

13. Esos ejercicios de planificación suelen hacerse por separado, si bien tienen mucho en común. Cada uno hace hincapié en la integración de la planificación sectorial en la planificación al nivel nacional; cada cual tiene por objeto fortalecer las instituciones y los regímenes jurídicos como requisito para mejorar la elaboración de políticas; cada uno promueve la planificación multisectorial y multidisciplinaria para mejorar la formulación de los programas y proyectos coordinados; cada cual fomenta de la planificación como medio de lograr consenso a nivel nacional sobre objetivos amplios y directrices programáticas; y, por último, cada uno destaca la participación pública y de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de planificación. Las diferencias son fundamentalmente en cuanto al ámbito y la composición institucional.

14. La presencia de múltiples marcos de planificación plantea interrogantes acerca de la forma de coordinar la planificación. Lo ideal es la complementariedad. Como se afirma en uno de los principios de explotación del programa nacional de acción forestal, al complementar y reforzar las iniciativas nacionales internacionales planificadas, los programas nacionales de acción forestal contribuirán a una acción eficaz, integral y coordinada.

15. Aun así, muchos gobiernos han incorporado diferentes marcos de planificación para el medio ambiente y los recursos naturales en momentos diferentes o simultáneamente. La existencia de múltiples marcos genera confusión a los niveles político y administrativo con respecto al marco que prevalece sobre los demás; suele establecerse una competencia para obtener los servicios del pequeño grupo de expertos altamente calificados de que dispone el país para dirigir y ejecutar los ejercicios de planificación; y se cifran esperanzas en la planificación sectorial, que no se pueden lograr si no existe un compromiso permanente a nivel nacional e internacional.

Recuadro 1

Procesos nacionales de planificación forestal

Se utilizan muchos nombres para designar los procesos forestales nacionales como "plan general forestal", "programa o plan nacional de acción forestal", "plan nacional de desarrollo forestal", "programa forestal" y "marco de programa forestal". Además, las estrategias multisectoriales para el medio ambiente y las estrategias para la ordenación de los recursos naturales han promovido "estrategias nacionales de conservación", "planes nacionales de acción ambiental", "green plans", "programas nacionales de ordenación de los recursos naturales", "programmes de gestion des terroirs villageois", "planes nacionales para combatir la desertificación" y "programas integrados de conservación y desarrollo". Todas estas estrategias multisectoriales incluyen algunos componentes forestales pero por lo general no todos.

Los muchos marcos respaldados por organizaciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales crean confusión y duplicación, despilfarro de energía y dinero, y no suelen resolver los conflictos institucionales ni al nivel nacional ni internacional.

Uno de los principales objetivos de la comunidad internacional debería ser reducir esta proliferación de marcos de planificación. Si bien es responsabilidad de cada país integrar todos los planes y programas en un programa o plan nacional unificado, también es obligación de la comunidad internacional coordinar los esfuerzos en lugar de seguir sus propios objetivos y prioridades sin consulta ni colaboración. Diversos países en desarrollo recientemente han logrado integrar o incorporar todos esos planes y programas. Es preciso fomentar este tipo de evolución y promover y apoyar un programa nacional forestal ajustado a las necesidades de cada país.

Recuadro 2

Perfeccionamiento de los marcos de planificación

Las deficiencias de algunos aspectos de la labor de planificación son bien conocidas. La preparación de muchos planes, estrategias y programas nacionales ha estado a cargo de consultores extranjeros, al tiempo que la participación nacional ha sido mínima. Una de las principales críticas dirigidas a los primeros programas de acción forestal en los trópicos tenía que ver con la escasa participación de la población cuyos medios de subsistencia dependían de los bosques, sobre todo la población autóctona. En otras críticas se señalaba lo siguiente:

a) En el Programa de Acción Forestal en los Trópicos se hizo demasiado hincapié en la utilización de industrias y el fomento de las plantaciones en detrimento de otros objetivos (como, por ejemplo, la ordenación de las zonas protegidas);

b) Su enfoque basado en la imposición "desde arriba" no logró promover un diálogo consultivo e interactivo sobre las cuestiones de interés;

c) En el Programa se prestó atención insuficiente a las políticas macroeconómicas y sectoriales que contribuyen a la deforestación y la degradación de los bosques.

Esas inquietudes, y otras conexas, han motivado la introducción de ajustes destinados a hacer que los marcos de planificación tengan más en cuenta las necesidades e intereses del país que los de los donantes y que se orienten más a los procesos que a los proyectos. Entre los demás ajustes que se han hecho en materia de metas y objetivos se cuenta un mayor hincapié en: a) la planificación y ejecución participativas, b) un enfoque amplio y profundo de carácter multidisciplinario y multisectorial, c) la realización de reformas normativas tanto en los sectores forestales como en sectores ajenos a la silvicultura, d) la protección y la sostenibilidad de los bosques, e) la coordinación con otras iniciativas normativas y de planificación, y f) el fortalecimiento del marco institucional en el que funciona la silvicultura.

Todos esos ajustes quedan bien reflejados en diversos principios y directrices recomendados elaborados por una amplia gama de instituciones: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Instituto de los Recursos Mundiales.

2. Situación real de los procesos de planificación nacional

16. En NFAP Update, publicado por el Departamento de Montes de la FAO, se informa de todos los procesos en curso de planificación estratégica a nivel nacional en el sector forestal, independientemente de su título o del marco utilizado. En el número de julio de 1995 se abarcan 98 países, incluidos dos de Europa oriental y dos del Mediterráneo. Los planes nacionales de protección ambiental y otras estrategias nacionales de conservación no se tratan por separado, sino que se analizan en relación con la planificación forestal.

17. En el cuadro 2 se ofrece una sinopsis de los progresos realizados por esos países en la elaboración y ejecución de los programas forestales nacionales; cabe destacar que, de los países que ejecutan actualmente programas forestales nacionales, 15 se hallan en proceso de revisión de sus programas iniciales y de formulación de planes de acción revisados.

Cuadro 2

Marcha de los procesos relativos a los programas forestales nacionales
en los países en desarrollo y los países en transición en 1996

Situación de 1996	Número de países por regiones				
	África	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe	Países del Medi- terráneo	Europa oriental y la CEI ^a
Formulado con antelación a la CNUMAD: en proceso de revisión	4	5	6	0	0
Formulado con antelación a la CNUMAD: en proceso de ejecución	5	5	5	0	0
Formulado con posterioridad a la CNUMAD: en proceso de ejecución	3	1	12	0	0
Formulado con posterioridad a la CNUMAD: listo para ser ejecutado	4	3	1	0	0
Total parcial (programas formulados)	16	14	24	0	0
Proceso de planificación en marcha	6	4	2	0	0
Proceso de planificación en su etapa inicial	7	6	1	3	3
Total parcial (programas en proceso de planificación)	13	10	3	3	3
Total parcial (programas en marcha)	29	24	27	3	3
Proceso interrumpido en la etapa de ejecución ^b	4	0	3	0	0
Proceso interrumpido en la etapa de planificación ^b	5	0	2	0	0
Total parcial (procesos interrumpidos)	9	0	5	0	0
Procesos por comenzar	10	1	2	14	18
Total de países	48	25	34	17	21

^a La Comunidad de Estados Independientes.

^b La inestabilidad política y la falta de continuidad en esa esfera, las guerras y los conflictos locales son las causas principales de la interrupción de los procesos de planificación y ejecución.

/...

3. Logros

18. En la actualidad, 54 países en desarrollo ejecutan programas forestales nacionales y otros 26 países se hallan en proceso de planificación. Además, tres países del Mediterráneo y tres países de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se hallan en la etapa inicial de los procesos de planificación.

19. En el análisis de la situación de los distintos países que han emprendido procesos vinculados con los programas forestales nacionales se pone de manifiesto que se han logrado progresos considerables en muchos países en lo que respecta a las nuevas políticas forestales; la promulgación de una nueva legislación; la reorganización institucional; la reformulación del papel del Estado; la descentralización de las responsabilidades en materia de ordenación de los bosques; la transferencia de responsabilidad a las comunidades y grupos locales; la transparencia de los debates y la participación en el proceso de toma de decisiones; y la coordinación y armonización de las medidas que se adoptan en marcos estratégicos coherentes, integrales e intersectoriales.

20. Los programas forestales nacionales han propiciado el avance de los países en lo que respecta a la planificación a mediano y largo plazo en el sector forestal. Numerosos países han definido los principales problemas en materia de bosques y sus efectos, al tiempo que han precisado las oportunidades que existen en el sector y las limitaciones que entorpecen su desarrollo a nivel nacional, los principales factores y sus responsabilidades, así como las posibilidades que tiene el sector de contribuir al desarrollo regional y nacional.

21. En muchos países se han producido numerosos efectos positivos en la planificación nacional, como la incorporación de la silvicultura en los planes nacionales de desarrollo sostenible; el perfeccionamiento de las instituciones dedicadas a la silvicultura; la creación de comités o comisiones del medio ambiente; la promulgación de leyes que refuerzan la ordenación de los bosques y el medio ambiente; y la ejecución de proyectos importantes. También ha habido algunos efectos positivos en la movilización de los recursos financieros nacionales e internacionales destinados al sector (véase el documento E/CN.17/IPF/1996/5).

22. La viabilidad de esos programas forestales nacionales se basa en la capacidad de los países de comprometerse a realizar reformas normativas e institucionales y la capacidad de la comunidad internacional de responder plenamente y de manera coordinada a la solicitud de asistencia externa que hacen los países. El objetivo más importante de la planificación sectorial es facilitar un debate nacional sobre el rumbo que preferiblemente deberán tomar los cambios. Es posible que se necesiten de dos a tres años para lograr un consenso, en tanto que el proceso consultivo y de aceptación es cuando menos tan esencial como el análisis técnico. Si los consultores externos realizan la planificación de modo tal que no propicia un proceso ininterrumpido, las posibilidades de que lleguen a ejecutarse los programas forestales nacionales son magras.

4. Limitaciones y puntos débiles

23. En varios estudios se han examinado las limitaciones fundamentales que entorpecen la ejecución eficaz y eficiente de los programas forestales nacionales.

a) Reforma normativa y coordinación intersectorial

24. Se han puesto de manifiesto dos limitaciones fundamentales:

a) El lento ritmo de las reformas normativas e institucionales que se emprenden en el sector: en muchos países la ausencia de progresos y de transparencia en los procesos de reforma normativa institucional se ha convertido en la limitación más importante que entorpece la ejecución de los planes y programas del sector forestal;

b) La falta de coordinación intersectorial: aún no se han coordinado las políticas y los instrumentos normativos relacionados con la planificación del uso y ordenación de las tierras, ni están en función del logro de la meta común del desarrollo sostenible. Los mecanismos eficaces de alto nivel de coordinación intersectorial suelen ser más la excepción que la regla (véase el recuadro 3).

25. Esas limitaciones, que en muchos países se están convirtiendo en el mayor obstáculo a la eficacia de los planes y programas de acción forestal, incluida la financiación internacional, son síntomas de un problema más fundamental que suele denominarse "la falta de compromiso político" y que es indicativo de los conflictos que existen entre los distintos grupos de interés y entre las prioridades nacionales e internacionales. El origen de esas limitaciones es de naturaleza eminentemente política: la tenencia y el uso de la tierra es un asunto polémico, que tiene que ver, entre otras cosas, con los conflictos de intereses regionales, étnicos, culturales y sociales. Además, las realidades políticas de muchos países, como la necesidad de equilibrar el presupuesto o de satisfacer la demanda de grupos fundamentales, hacen que los gobiernos antepongan las ventajas a corto plazo a los beneficios a largo plazo, sin consideración de las consecuencias sociales y ambientales que esa conducta acarrea.

26. En muchos países en desarrollo se talan los bosques para mitigar la presión demográfica sobre la tierra de cultivo disponible. En consecuencia, la deforestación está estrechamente vinculada al modo en que se organiza el aprovechamiento de los recursos de la tierra de un país (véase el documento E/CN.17/IPF/1996/2). Es ingenuo creer que un programa que tiene que ver con un sector marginal como la silvicultura, que sólo suele representar un porcentaje mínimo del producto interno bruto (PIB), pueda tener un efecto de consideración en esas cuestiones de índole macroeconómica. Las medidas normativas más eficaces en materia de deforestación por lo general son ajenas al sector forestal y tienen que ver, entre otras cosas, con las políticas de población y desarrollo humano, la distribución y tenencia de la tierra, el desarrollo industrial y el comercio.

27. Para que el programa forestal nacional surta efecto en las limitaciones antes mencionadas, es preciso que se apruebe en calidad de instrumento

importante al más alto nivel político y se vincule con una labor más amplia y de más alto nivel de planificación del desarrollo. Los políticos deberán participar en su formulación; la conservación de los bosques y el fomento de una silvicultura sostenible deberán fundamentarse de manera políticamente convincente; y será preciso crear una masa crítica de personas bien informadas y motivadas encargadas de tomar decisiones fundamentales y comprometidas con el éxito del plan o el programa. La experiencia acumulada en muchos países indica que los políticos son receptivos a esos instrumentos, sobre todo en zonas donde ganan en reconocimiento las inquietudes sobre el medio ambiente y los bosques. Además, el papel de los medios de información es fundamental para sensibilizar aún más a la opinión pública.

Recuadro 3

Planificación forestal nacional y planificación nacional del uso de la tierra

Los bosques representan sólo uno de los muchos recursos de la tierra que pueden aprovecharse. Existe una situación dinámica en lo que respecta a la importancia relativa del uso de la tierra en el mundo. En los países en desarrollo se cultivan 720 millones de hectáreas (el 29% del total de tierras cultivables). Para el año 2010 está previsto que esa cifra ascienda a 850 millones de hectáreas, un aumento de 130 millones de hectáreas, y que gran parte de esas nuevas tierras cultivables provengan de tierras actualmente cubiertas de bosques. En los países desarrollados, la situación es diametralmente opuesta. En la actualidad se aplican medidas, como, por ejemplo, en la Unión Europea, encaminadas a reducir los excedentes agrícolas dejando de cultivar la tierra. La devolución de esas tierras a la silvicultura se cuenta entre las opciones que se barajan.

Es preciso practicar la ordenación forestal sostenible en el marco de un proceso eficaz de planificación de uso de la tierra, en el que se defina el lugar que corresponde a los árboles y los bosques en el aprovechamiento general de la tierra en un contexto dinámico.

El objetivo del capítulo 10 del Programa 21 consiste en "facilitar la dedicación de la tierra a los usos que aseguren los mayores beneficios sostenibles y procurar la transición a una ordenación sostenible e integral de los recursos de la tierra". Para ello, deberán examinarse las cuestiones ambientales, sociales y económicas, en particular los derechos de los individuos y de grupos, como las poblaciones autóctonas y las mujeres.

No obstante, como se ha señalado anteriormente en el informe del Secretario General sobre un enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras (E/CN.17/1995/2), sigue siendo insuficiente la información detallada a nivel nacional sobre los recursos de la tierra. En consecuencia, muy pocos países han formulado políticas y planes nacionales del uso de la tierra, al tiempo que la formulación de procedimientos y la creación de estructuras institucionales que permitan adoptar medidas integradas y racionales siguen siendo insuficientes.

En ausencia de políticas y planes nacionales del uso de la tierra, cada sector trata de formular su propia estrategia, con lo que contribuyen a crear el principal obstáculo al fomento de un uso más productivo y sostenible de la tierra; a saber, precisamente este enfoque fragmentado y sectorial de la labor de hacer corresponder los recursos de la tierra con las necesidades humanas.

b) Estrategias de planificación y de ejecución

28. Entre los principales puntos débiles de la planificación y ejecución del desarrollo forestal a nivel nacional se cuentan:

a) Prevalencia de la planificación y ejecución impuestas desde arriba: pese a que comúnmente se sabe que el éxito de las medidas de protección de los bosques radica en que respondan a una demanda concreta (esto es, a problemas, prioridades, recursos, conocimientos y tradiciones locales), no se ha avanzado suficientemente en la necesidad de lograr que la planificación y la ejecución que parten de realidades concretas sean conceptos operacionales. Si bien a nivel de proyecto se recurre cada vez más a la participación de base, no se ha logrado transferir eficazmente esa experiencia al nivel nacional;

b) La ausencia de prioridades de ejecución claramente definidas: muchos planes y programas de protección de los bosques no son sino largos inventarios de proyectos carentes de prioridades claramente definidas que coexisten con distintos programas de desarrollo, o que forman parte de ellos. No se reconocen los vínculos existentes entre los programas y los componentes de los programas;

c) Falta de capacidad nacional: la capacidad nacional de planificar y ejecutar los programas forestales es insuficiente para alcanzar la sostenibilidad de las propuestas de reformas normativas institucionales o de los programas de desarrollo.

c) Financiación y coordinación con y entre donantes

29. Es evidente que la financiación y coordinación de las fuentes - privadas y públicas, nacionales e internacionales - son conceptos vitales en lo que respecta a los programas forestales nacionales (esas cuestiones se examinan pormenorizadamente en el documento E/CN.17/IPF/1996/5). A menudo, la financiación de los proyectos no da lugar a la elaboración de programas generales eficaces ni a la realización de progresos en el logro de los objetivos del desarrollo nacional. El Banco Mundial y otros bancos de desarrollo han recomendado la adopción de un amplio enfoque sectorial de la financiación de las inversiones. Un programa de inversión sectorial se basaría en una estrategia sectorial como un programa forestal nacional. Ello contribuiría a evitar los cambios de prioridades y aseguraría la comprensión mutua de objetivos, compromisos y responsabilidades. Ello también contribuiría a que mejoraran la cooperación y la coordinación entre los organismos.

30. Sobre la base de los principios del enfoque sectorial amplio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha formulado el concepto de "acuerdos de asociación forestal" entre un país y la comunidad de donantes, a

/...

fin de conjugar los compromisos nacionales y el apoyo de los donantes a los programas forestales nacionales. Tales programas se centrarían en los países que manifestaran un firme compromiso nacional de luchar contra la deforestación al tiempo que acometerían las causas subyacentes de la deforestación.

B. La planificación forestal en los países industrializados

31. En los países industrializados la imagen que se tiene de los bosques, y la importancia que se les concede en las sociedades urbanizadas están en rápida evolución, razón por la cual es posible que entren en conflicto con las ideas tradicionales de la silvicultura. Han aumentado considerablemente la variedad de criterios contrapuestos que se expresan sobre la razón de ser de los árboles y los bosques, y sobre sus beneficiarios, así como el apasionamiento que esos criterios suscitan. Según opina un número cada vez mayor de personas e instituciones, la primacía histórica de la producción maderera con fines industriales deberá dar paso a una nueva silvicultura basada en el desarrollo ecológicamente sostenible.

32. En la propuesta de reforma de los conceptos de la silvicultura se concede prioridad a un enfoque basado en los ecosistemas, la conservación de la naturaleza, el mantenimiento de la diversidad biológica y los bienes en cuya elaboración no se usa la madera, al tiempo que se formulan interrogantes respecto de la fiscalización pública de los bosques privados. No obstante, si bien cambia rápidamente la imagen que tiene la sociedad de los bosques y la silvicultura, la planificación por parte de los dueños de los bosques, incluidos los gobiernos, y sus prácticas silvícolas, se han adaptado con mayor lentitud. Ello explica en parte las agudas críticas que parecen haber paralizado actualmente a distintos organismos gubernamentales encargados de las cuestiones forestales.

Cuadro 3

Dificultades con que tropieza la planificación de los bosques nacionales de los países desarrollados

Problema	Consecuencias
La planificación descansa en un modelo informático complejo.	Los planes forestales son tan técnicos que las posibilidades de que el público participe en ellos son limitadas. Sólo algunos expertos pueden comprender las compensaciones técnicas. El modelo de planificación no recoge adecuadamente los valores estéticos y espirituales que suelen ser muy importantes para los ciudadanos.

Cuadro 3 (continuación)

Problema	Consecuencias
En la planificación se comparan distintas combinaciones de productos pero se evita el análisis de las prácticas (por ejemplo, la tala).	En la estructura de planificación quedan excluidas cuestiones políticas fundamentales.
Los planes se presentan en informes largos, en lenguaje burocrático y en gran número de grandes cuadros de datos.	Los informes impiden que se entienda el fondo de las cuestiones.
Los planificadores utilizan enfoques pasivos y selectivos para atraer la participación del público (principalmente de empresas de productos básicos locales y regionales).	En el enfoque se omiten intereses más amplios en materia de conservación del medio ambiente, que posteriormente reaccionan con críticas.
La participación del público sólo se solicita en una etapa muy avanzada del proceso de planificación.	Ello hace que el plan resulte vulnerable a objeciones imprevistas cuando finalmente se da a conocer al público.
La planificación descansa principalmente en comunicaciones en un solo sentido; no se facilita el debate interactivo.	Los intereses externos elaboran su propia visión de lo que deben incluir los planes forestales sin consultar al servicio forestal.
Las cuestiones polémicas se diluyen en los planes en un intento por evitar confrontaciones.	La ausencia de reconocimiento explícito de las controversias da como resultado planes impugnados en los tribunales.

Fuente: La misma del cuadro 1, adaptado de C. V. Barber, N. C. Johnson y E. Hafild, Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States (Washington, D.C., World Resources Institute, 1994).

33. En principio, la planificación de los bosques de propiedad pública se efectúa en un marco de poder compartido por diferentes partes interesadas que defienden y reivindican legítimamente diversas posiciones. Se espera que la planificación actúe como mediador entre esos intereses diversos a la hora de elegir entre diferentes opciones de ordenación forestal.

34. Sin embargo, las estructuras actuales de planificación no llegan necesariamente a esos resultados. Los casos de los bosques nacionales en los Estados Unidos de América y en Francia resultan instructivos porque muestran que los planes de ordenación forestal pueden ser severamente criticados, pese a los

/...

considerables esfuerzos técnicos y científicos previamente dedicados a la planificación. Como se indica en el cuadro 3, se trata de problemas de carácter institucional principalmente. La planificación puede producir resultados que no sean transparentes para el público o incluso para los silvicultores; esa situación puede exacerbarse más por la publicación de planes escritos largos, complejos y de difícil comprensión.

C. Experiencia adquirida

1. Características fundamentales de la planificación

35. Del examen de rendimiento que se ha efectuado en dos contextos diferentes de planificación forestal se desprenden algunas lecciones comunes a los países en desarrollo y los países industrializados, las más importantes de las cuales son:

a) La planificación es una visión: el éxito de la planificación exige el establecimiento de una visión compartida del futuro y la creación de la voluntad y la capacidad de avanzar hacia esa visión;

b) La planificación es un proceso participativo: prácticamente todos los observadores del tema consideran que la planificación funciona mejor cuando su carácter participativo se extiende de principio a fin. La interacción debe crearse y facilitarse deliberadamente, y no dejarse al azar (véase el recuadro 4);

c) La planificación se refiere a diferencias sociopolíticas: la planificación tiene menos que ver con las opciones forestales técnicas que con la forma de reducir y acomodar reivindicaciones sociopolíticas en pugna en materia de bosques;

d) La planificación parte de valores sociales y culturales: esos valores, conjuntamente con la atención de las necesidades básicas, influyen grandemente en lo que la población piensa de los bosques;

e) La planificación debe aumentar gradualmente y ser flexible: la participación del público, las comunicaciones compartidas y la retroinformación permiten a los planificadores reorientar periódicamente la planificación a medida que cambia la realidad. La planificación debe diseñarse como un ejercicio de aprendizaje;

f) La planificación descansa en el carácter central del proceso, la calidad de la participación y la facilitación de las mejores relaciones posibles entre las partes interesadas;

g) Se necesitarán enormes esfuerzos de aumento de la capacidad en los países en desarrollo para llegar a la planificación participatoria una vez que se superen los obstáculos relacionados con las comunicaciones, el transporte, el idioma y la cultura, por no hablar de la decrepitud institucional.

2. Cuestiones institucionales

36. En vista de que la complejidad y un cierto grado de confrontación son inevitables en la planificación forestal, la calidad del marco institucional es un elemento fundamental para el éxito o el fracaso de la planificación. Igualmente importante es la calidad de los vínculos con otras dependencias del gobierno, el público en general y sus intereses especiales, y las organizaciones no gubernamentales. Muchas administraciones forestales públicas con capacidad institucional inadecuada, pugnan por fortalecerse, pese a los infructuosos esfuerzos de muchos años.

37. La planificación se complica aún más en países que tratan de realizar la transición hacia un nuevo programa en materia de silvicultura. Los componentes de esa transición pueden definirse de diversas formas, pero por lo general incluyen enormes esfuerzos por establecer: a) la ordenación ambiental y la silvicultura social, b) la facilitación en lugar de la fiscalización, c) la gestión descentralizada y participativa, y d) una mayor atención a los mercados y los precios. No se ha determinado definitivamente en qué medida los aspectos subrayados se interiorizan verdaderamente en los organismos forestales. El adelanto que se logre en la aplicación del nuevo programa dependerá de un número de condiciones:

a) Capacidad de visualizar y proponer planes, políticas y estrategias forestales orientados hacia el futuro en los programas nacionales de desarrollo (por ejemplo, planificando la forma de planificar);

b) Capacidad de obtener y utilizar una base de información sólida (datos y estadísticas) en apoyo del proceso de adopción de decisiones en el sector forestal;

c) Capacidad de obtener y utilizar la participación de una gama de clientes (por ejemplo, intereses especiales) en el establecimiento de programas y en la elaboración de políticas;

d) Capacidad de establecer coordinación con otros organismos gubernamentales respecto de la planificación del uso de la tierra, las políticas de desarrollo y otras cuestiones intersectoriales;

e) Capacidad de elaborar y aplicar políticas sensatas de precios, impuestos, subsidios, créditos y otros instrumentos económicos de la silvicultura;

f) Capacidad de realizar actividades a nivel regional y local, como las relacionadas con el número y la calificación del personal, las estructuras de gestión, la presentación de informes y las comunicaciones, y la infraestructura física;

g) Capacidad de elaborar presupuestos, contabilizar y administrar fondos;

h) Capacidad de adquirir y utilizar experiencia administrativa;

i) Capacidad de influir favorablemente en la opinión pública respecto de las políticas y programas forestales por conducto de los medios de difusión, los departamentos de relaciones públicas y otros medios.

Recuadro 4

Opciones estratégicas para formular una plena función representativa y de apoyo a las organizaciones no gubernamentales en los procesos de planificación

A continuación figura una lista de opciones en el orden que se podría seguir en la organización de un proceso de planificación:

1. La capacidad independiente requiere que se efectúe un inventario nacional y una evaluación de las organizaciones no gubernamentales, con información sobre sus aspectos positivos y negativos, sus problemas, sus recursos y las necesidades observadas en cada organización.
2. Divulgación plena de la información, y elaboración y aplicación de una estrategia de información y comunicación, basada, cuando sea posible, en una coalición de organizaciones no gubernamentales.
3. Las organizaciones no gubernamentales como representantes de la población en el comité ejecutivo y en otros mecanismos institucionales oficiales.
4. Seminarios nacionales para elaborar una estrategia de participación en el proceso de planificación, con representación de las organizaciones no gubernamentales.
5. Elaboración de criterios para determinar quién debe participar a fin de garantizar que todos los intereses estén representados en el proceso de planificación.
6. Derechos y responsabilidades de las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y el gobierno definidas mediante consenso, y oficializadas por escrito y mediante la adopción de medidas. Elaboración de un procedimiento para conciliar las posibles desavenencias en relación con el logro de los objetivos comunes.
7. Indicadores de desarrollo, participación y capacidad, elaborados con las organizaciones no gubernamentales.
8. Elaboración de un documento sobre cuestiones preliminares en que se determinen las necesidades esenciales en materia de información para garantizar la participación, preparado con fuerte contribución de las organizaciones no gubernamentales.
9. Cursos de capacitación en enfoques y técnicas de participación para las organizaciones no gubernamentales nacionales.

10.	Programa para reforzar las organizaciones no gubernamentales, incluido el apoyo a una coalición nacional, oportunidades de capacitación y apoyo básico a las organizaciones directamente dedicadas a prestar asistencia en la realización de estudios participativos a nivel local, la microplanificación y la evaluación participativa.
11.	Estudios participativos a nivel local (derivados de las necesidades determinadas en el documento de exposición de problemas (véase la opción 8 <u>supra</u>), facilitados por organizaciones no gubernamentales.
12.	Las organizaciones no gubernamentales como representantes de la población en mesas redondas de donantes en que se examinen las necesidades financieras.
13.	Proyectos ambientales de participación, elaborados y ejecutados por comunidades locales, facilitados por organizaciones no gubernamentales.
14.	Microplanificación de proyectos con participación de comunidades locales, facilitada por organizaciones no gubernamentales.
15.	Evaluación participativa de proyectos y revisión periódica del proceso de planificación con organizaciones no gubernamentales.

38. Actualmente están en curso de elaboración diversas variantes de aumento de la capacidad del tenor de las reseñadas en el párrafo anterior. El impulso y los criterios que se apliquen para aumentar tales capacidades deben generarse internamente y no pueden imponerse desde la cúspide o desde el exterior. Marginalizar a participantes fundamentales, como los organismos forestales, puede ser contraproducente. Además, las perspectivas de transición hacia la elaboración de un nuevo programa forestal dependen de la evaluación realista del punto de partida. La planificación no puede descuidar las numerosas pequeñas medidas que se deben adoptar para alcanzar un auténtico progreso.

3. Ámbitos normativos

39. La planificación forestal se encuentra envuelta en acaloradas controversias respecto de las amplias posibilidades de elección de estrategias normativas disponibles. Tradicionalmente, la silvicultura se ha apoyado grandemente en leyes, disposiciones y penalizaciones de mando y control; tal enfoque no corrige los problemas, sino que crea otros nuevos. Las estrategias del mercado libre también fracasan porque la silvicultura produce una abundancia de productos, servicios y valores no relacionados con el mercado.

40. Si ni el laissez-faire ni los criterios reguladores promueven el bienestar social, ¿cuáles son las otras posibilidades? Esta cuestión no se ha debatido suficientemente y exige un mayor grado de examen a todos los niveles de la

planificación forestal. La mayoría de los expertos en economía argumentan a favor de una tercera vía de incentivos económicos, pero no se puede asegurar que los planificadores forestales y los encargados de adoptar las decisiones normativas hagan suya esta doctrina. Los métodos de mando y control siguen siendo populares por razones de interés propio.

Recuadro 5

La planificación forestal nacional y las poblaciones indígenas

En el capítulo 26 del Programa 21 "Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades", que se concentra en el mejoramiento, la protección y el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas, se señala que éstas deben participar a nivel nacional y local, en las estrategias de ordenación y conservación de los recursos, como las que se sugieren en otras áreas de programas del Programa 21 (párr. 26.3 c)).

En los Principios relativos a los bosques se reconoce la importancia de esa participación para todos los habitantes de los bosques y se señala que los gobiernos deberían promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, en el desarrollo, la ejecución y la planificación de la política forestal del país. También se indica que habrá que reconocer, respetar, registrar, desarrollar y, según proceda, introducir en la ejecución de programas la capacidad autóctona y los conocimientos locales pertinentes en materia de conservación y desarrollo sostenible de los bosques y que cualesquiera beneficios que se obtengan deberán compartirse equitativamente con esas poblaciones. Los artículos 8 y 10 del Convenio sobre la Diversidad Biológica apoyan ese mismo principio en términos jurídicos.

Hasta principios del decenio de 1990 en muy pocos procesos de planificación se promovía la participación de las poblaciones indígenas en los programas de políticas y formulación de proyectos. Esas poblaciones se sintieron marginadas e ignoradas porque no se reconocían sus instituciones políticas y sufrían las consecuencias del desarrollo impuesto desde arriba. Durante los últimos cinco años se han observado algunos progresos, en particular debido a la creación y actuación subsiguiente de alianzas nacionales e internacionales de poblaciones indígenas. En algunos casos, esas asociaciones han elaborado programas concretos de acción. Se sugieren las siguientes iniciativas:

a) Las estrategias forestales nacionales deberían elaborarse con plena participación de las poblaciones locales e indígenas para fortalecer las evaluaciones ambientales, políticas, económicas y sociales, y las propuestas a favor de una reforma agraria, a fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales a sus tierras, sus recursos y su cultura;

b) Las talas responsables y otras actividades exploratorias en los bosques deberían tomar plenamente en cuenta los aspectos sociales, económicos y políticos en desarrollo. Esa orientación entrañará planificación multisectorial que aumente el desarrollo sostenible y abarque tanto la producción como el sustento de las poblaciones locales, de manera que el desarrollo se cree y fortalezca desde la base del bosque y no se imponga desde arriba;

c) Hay que resolver en términos favorables para los pobres y los marginados los problemas políticos y sociales que afronta la población local, no sólo en sus derechos, sino también en la potenciación de su papel en la sociedad.

III. PREPARACIÓN PARA UN DEBATE SUSTANTIVO

41. Para el tercer período de sesiones del Grupo Intergubernamental especial de composición abierta sobre los bosques, el Secretario General elaborará un informe sobre el aspecto I.1 del programa que contendrá nuevas propuestas para la adopción de medidas sobre la base del examen inicial efectuado por el Grupo en su segundo período de sesiones. Durante el primer período de sesiones, el Gobierno de Alemania hizo una propuesta para patrocinar una reunión de expertos sobre la aplicación de los Principios relativos a los bosques, en relación con el tema "Promoción de programas de aprovechamiento de tierras y del fomento de los bosques nacionales". La principal consulta de expertos se celebrará en Munich, del 16 al 21 de junio de 1996. Como preparativo de la consulta, el Grupo de Asesores sobre Silvicultura, en cooperación con las organizaciones bilaterales y multilaterales respectivas, prestará apoyo a los países en desarrollo que efectúan consultas sobre la promoción de programas nacionales de aprovechamiento de tierras y de fomento de los bosques. La consulta está encaminada a aportar una contribución a los aspectos I.1 y II del programa (Cooperación internacional en materia de asistencia financiera y transferencia de tecnología).

42. Se espera que en los resultados se incluyan sugerencias para su examen por el Grupo en relación con:

a) La integración de la planificación del sector forestal con los ciclos de planificación nacional;

b) La coordinación de diversas estructuras de planificación que han comenzado a aplicarse a nivel internacional;

c) La compatibilidad de los programas y las políticas nacionales en materia de bosques con los diversos acuerdos internacionales y las resoluciones de las Naciones Unidas;

d) La utilización eficiente y eficaz de los mecanismos financieros y técnicos existentes a nivel internacional, y sus ventajas comparativas respecto de diferentes cuestiones y subsectores fundamentales en silvicultura a nivel internacional.

IV. POSIBILIDADES DE ADOPTAR MEDIDAS Y TEMAS PROPUESTOS PARA SU EXAMEN POR EL GRUPO

43. La ordenación sostenible de los bosques exige que se tengan presentes perspectivas a largo plazo. Sin embargo, algunos contemporáneos influyentes han introducido nuevos conceptos y prioridades en el debate de la cuestión "Árboles y bosques, ¿para quién y para qué?". En parte, ello refleja una sensibilidad cada vez mayor y a veces alarma respecto de amenazas percibidas contra la naturaleza, tales como preocupaciones sobre la salud de los bosques y la deforestación. A ello se une un interés sociopolítico cada vez mayor en los derechos de las poblaciones indígenas y los pobres de las zonas rurales por mantener y mejorar la utilización que hacen de los bosques. La base biológica del ordenamiento forestal no ha sufrido modificaciones en lo esencial, pero sus entornos político y social difieren grandemente de los de apenas 10 ó 20 años atrás. Este nuevo contexto exige que se reconsideren las prioridades, los instrumentos y los procesos de la planificación.

44. Dejando un margen razonable de libertad para tener en cuenta las diferencias culturales, las áreas de concentración siguientes son muy pertinentes:

a) Participación pública: tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, y a múltiples niveles de planificación, se espera que la planificación forestal sea altamente participativa, a fin de abordar imparcialmente la cuestión "Árboles y bosques ¿para quién y para qué?". Los planificadores requieren estrategias para recabar las opiniones de grupos y particulares que, de lo contrario, estarían subrepresentados, como es el caso de los desfavorecidos en términos de poder sociopolítico o de comunicaciones;

b) Gestión de conflictos: la amplia participación en la planificación provoca conflictos inevitables. Desde su surgimiento, la planificación debe prever la forma de reducir y negociar los conflictos;

c) Valores distintos de los del uso y de los del mercado: la cuestión estriba en ampliar el alcance de la planificación forestal para abordar la gestión de todo el medio ambiente natural. Entre los temas principales se incluyen los enfoques ecosistémicos, la sostenibilidad a largo plazo, la preservación de opciones y políticas futuras que representen valores indirectos (principalmente ecológicos) e intrínsecos;

d) Rentabilidad socioeconómica: los incentivos y controles forestales deben ser compatibles con una definición de la eficiencia. Además, los grupos y particulares que reciban beneficios de los bosques deben pagar el costo que entraña suministrarles dichos beneficios;

e) Coordinación a niveles múltiples: la planificación sectorial establece direcciones y objetivos estratégicos. El área, el proyecto, la ordenación forestal y la planificación empresarial definen posibilidades a niveles inferiores. ¿Cómo pueden conectarse la planificación de arriba abajo y de abajo arriba de manera que se complementen?

45. En el anexo figuran algunas de las características básicas de los programas forestales nacionales. El Grupo tal vez desee proporcionar orientación respecto de una mayor elaboración conceptual de dichos programas, al igual que de las actividades que se realizarán en preparación de su tercer período de sesiones.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), resolución 1, anexo III.

² Ibíd., anexo II.

³ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convenio sobre la Diversidad Biológica (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones Relacionado con el Medio Ambiente), junio de 1992.

Anexo

LISTA DE 12 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PROGRAMAS
FORESTALES NACIONALES

1. Sostenibilidad del desarrollo forestal. La esencia y el propósito principal del programa forestal nacional son asegurar la conservación, el ordenamiento y el desarrollo sostenible de los recursos forestales.
2. Soberanía nacional y liderazgo del país. Los programas forestales nacionales son iniciativas nacionales, cuya dirección y responsabilidad plenas debe asumir el país.
3. Asociación. Los programas forestales nacionales se esfuerzan por agrupar a todos los directamente interesados en un proceso que despierte su interés y adhesión. La fuerza de tal asociación dependerá de su capacidad de recurrir a las aptitudes concretas de cada socio.
4. Participación. En un programa forestal nacional, se conciertan las cuestiones, opciones y políticas, y las estrategias y programas de ellas derivados mediante un proceso participativo de creación de consenso y de adopción de decisiones entre todos los asociados interesados. La transparencia y la información compartida son esenciales para el proceso de creación de consenso.
5. Enfoque integral e intersectorial. En los programas forestales nacionales los bosques son considerados ecosistemas diversos que abarcan muchos elementos interdependientes que están en equilibrio dinámico y que producen una variedad de bienes y servicios. La silvicultura incluye los árboles de las zonas rurales, y se practica en el contexto de la gestión sostenible de la tierra, la estabilidad ambiental y el desarrollo económico y social. Los habitantes de los bosques también forman parte de ese ecosistema.
6. Un proceso iterativo a largo plazo. Un programa forestal nacional es un proceso cíclico que abarca las actividades de planificación, aplicación, supervisión y evaluación. También es un proceso continuo que refleja constantemente los cambios en el medio ambiente y la adquisición de nuevos conocimientos, incluso durante el proceso de aplicación. Es necesario plantearse objetivos y calendarios concretos, así como presentar, examinar y revisar informes periódicos independientes.
7. Aumento de la capacidad: Se trata de un elemento fundamental de un programa forestal nacional. A lo largo del proceso se adoptan medidas para perfeccionar la planificación y la capacidad de ejecución de las instituciones nacionales y otros agentes fundamentales con miras a reducir la dependencia de la asistencia externa, cuando proceda.
8. Reformas políticas e institucionales. Una de las prioridades de los programas forestales nacionales es velar por que la estructura de las políticas y las instituciones esté orientada al logro del desarrollo forestal sostenible. Los programas deben abordar las cuestiones de las políticas y las instituciones de una manera general que reconozca las interdependencias y los vínculos entre los sectores.

9. Compatibilidad con el marco de la política nacional y las iniciativas más amplias. Un programa forestal nacional debe vincular los planes nacionales de desarrollo sostenible con las estrategias regionales y locales. Esos planes deben integrarse en la planificación del aprovechamiento de la tierra que se realiza a nivel nacional y local, así como en los programas de mayor alcance, tales como los planes de acción ambiental y las medidas adoptadas para aplicar el Programa 21 y los correspondientes convenios e iniciativas.

10. Aumento de la sensibilidad. Un programa forestal nacional debe aumentar el conocimiento público del sector forestal y su prioridad en los programas nacionales. Debe reconocerse el valor pleno de los árboles y los bosques, así como su contribución al bienestar social, económico y ambiental.

11. Adhesión nacional en materia de política. Un programa forestal nacional debe contar con la adhesión a largo plazo de todos los agentes nacionales, particularmente a nivel político y decisorio.

12. Adhesión internacional. Es esencial garantizar la adhesión a largo plazo de la comunidad internacional y sus instituciones, que deben respetar las políticas, estrategias y programas aprobados por los países y ajustar consiguientemente sus propias prioridades.
